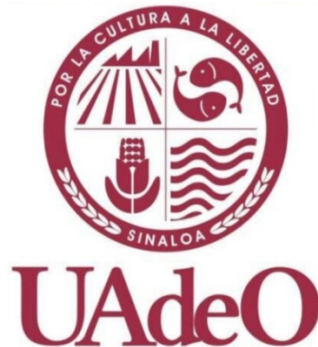


UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE

UNIDAD CULIACÁN

Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional



TESIS:

CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y SU INFLUENCIA EN LA CO-CREACIÓN URBANA. ESTUDIO DE CASO DE UN ORGANISMO PÚBLICO-CIUDADANIZADO DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO EN CULIACÁN, SINALOA.

Que presenta

ROSA MARÍA LIZÁRRAGA DURÁN

Como requisito para obtener el grado de doctora en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional

Director de tesis

DR. SERGIO ALVARADO ALTAMIRANO

Codirectores:

DRA. EVELIA DE JESÚS IZÁBAL DE LA GARZA

DR. JORGE ANTONIO GASTÉLUM ESCALANTE

CULIACÁN, SINALOA, SEPTIEMBRE DE 2022

Una ciudad [debe ser] diseñada no solo por los que saben cómo hacerlo, sino también que cuente con los que en ella viven, los que la discuten, los que resisten y se enfrentan a sus problemas y conflictos. Lo que está en juego en cualquier ciudad es la capacidad de que lo “construido” acabe siendo “habitado”. Vivido y sentido como propio por los que allí acaban residiendo.

Joan Subirats, 2018.

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo determinar las capacidades institucionales y su incidencia en la co-creación urbana en el ámbito municipal del Instituto de Planeación Urbana (Implan o el instituto, en adelante) del municipio de Culiacán, Sinaloa, México. Para conseguirlo se utilizó la metodología de estudio de caso, de tipo hermenéutico y corte transversal, con diseño causal y explicativo, desde el paradigma interpretativo.

Para la recolección de información se aplicaron instrumentos como la entrevista semiestructurada a actores clave del Implan, gubernamentales y de la sociedad civil involucrados en la temática urbana, y el análisis documental de diversas fuentes de información. También se realizó un análisis e interpretación de documentos oficiales generados por el Implan, a través del *software* informático Atlas.ti 9, lo que permitió recoger las opiniones y dinámicas en la toma de decisiones de actores gubernamentales y de la sociedad civil, desde el rol institucional en la organización estudiada.

El estudio, enmarcado en el neoinstitucionalismo, así como desde los constructos teóricos de las capacidades institucionales de una organización y en el paradigma de la co-creación en el ámbito del sector público como una ruta para generar políticas públicas a través de procesos de participación ciudadana abiertos a la participación de múltiples actores, se planteó como hipótesis: El Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán es un organismo descentralizado del gobierno municipal, con limitado desarrollo de sus capacidades institucionales, que restringe su posicionamiento como un agente ciudadanizado y con autonomía plena para generar planes, programas y proyectos a través de procesos de co-creación en materia urbana.

La relevancia de esta investigación se encuentra en los resultados que proporcionan un diagnóstico sobre los atributos y funcionamiento del Implan, no sólo en lo que corresponde a sus capacidades endógenas (a nivel *meso*) donde se ubican las dimensiones administrativas, sino también de las capacidades políticas (relacionales), así como respecto a las complejidades de los diversos procesos de la gestión urbana, negociación y relaciones de poder en la toma de decisiones, interacciones con instancias gubernamentales, y, principalmente, las habilidades desarrolladas para involucrar a la sociedad civil.

ÍNDICE	
Agradecimientos	9
Introducción	11
CAPÍTULO 1. CONTEXTUALIZACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE ESTUDIO	18
1.1 Problemática de gobiernos locales y sus capacidades institucionales en materia urbana	18
1.1.1 El rol de los municipios mexicanos en materia de desarrollo urbano	21
1.1.2 La problemática: capacidades institucionales de los municipios mexicanos en materia urbana	24
1.2 Relevancia del estudio de capacidades institucionales	28
1.3 Delimitación del estudio	34
1.4 Sistematización del problema de investigación	37
1.4.1 Preguntas de investigación	37
1.4.2 Objetivos de investigación	38
1.4.3 Hipótesis	38
1.5 Justificación	39
CAPÍTULO 2. REFERENCIAS TEÓRICO-CONCEPTUALES PARA ESTUDIAR LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y CO-CREACIÓN URBANA	42
2.1 Teoría sobre las instituciones	42
2.1.1 El enfoque institucionalista	42
2.1.2 El nuevo institucionalismo	45
2.2 Capacidades institucionales	48
2.2.1 El concepto de capacidad institucional	48
2.2.2 Dimensiones y niveles de capacidad institucional	50
2.2.3 Capacidad institucional y gobernanza	54
2.2.4 De la construcción al desarrollo de capacidades institucionales	55
2.2.5 La perspectiva de la sociedad civil en el desarrollo de capacidades institucionales	57
2.3 Referencias teórico-conceptuales sobre co-creación	59
2.3.1 Origen del concepto co-creación	60
2.3.2 Co-creación en el sector público	61
2.3.3 Transformación del sector público: de autoridad legal y un proveedor de servicios a una arena de co-creación	62
2.3.4 Co-creación, innovación y gobernanza colaborativa	65
2.3.5 Dimensiones analíticas de la co-creación de innovación	67
2.3.6 De la participación ciudadana a la co-creación	69
2.3.7 Factores clave del proceso de co-creación: organizativos y ciudadanos	72
2.3.8 Beneficios y riesgos de la co-creación	75
2.3.9 Cambios sistémicos, oportunidad para avanzar en la co-creación	78
2.3.10 Co-creación en los procesos de planificación urbana	79
CAPÍTULO 3. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS PARA EL ESTUDIO DE CASO	86
3.1 Método de investigación	86
3.1.1 Paradigmas de la metodología de la investigación	86
3.2 Naturaleza del objeto de investigación y estudio de caso	89
3.3 Unidades de información y criterios de inclusión	92
3.4 Dimensiones y categorías de análisis	96
3.4.1 Dimensiones y categorías para el análisis de capacidades institucionales	96
3.4.2 Categorías para el análisis de la co-creación	99
3.5 Técnicas e instrumentos de recolección de datos cualitativos	104
3.5.1 Entrevistas semiestructuradas	105
3.5.2 Análisis documental de fuentes primarias y secundarias	106
3.5.3 Registro y análisis de otras fuentes	108
3.5.4 Observación	109

3.6 Procesamiento y análisis de datos	109
3.6.1 Codificación abierta	109
3.6.2 Análisis e interpretación de datos	110
3.6.3 Análisis de resultados	111
3.7 Validez y confiabilidad del estudio de caso	113
3.7.1 Validez interna	115
3.7.2 Confiabilidad	116
CAPÍTULO 4. INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN URBANA DE CULIACÁN: CARACTERIZACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO	118
4.1 Antecedentes	118
4.2 Atribuciones del Implan	124
4.3 Estructura orgánica del Implan	126
4.4 Configuración del patrimonio del Implan	132
4.5 El equipo técnico del Implan	134
4.6 El Consejo Municipal de Desarrollo Urbano	143
CAPÍTULO 5. CAPACIDADES INSTITUCIONALES DESARROLLADAS POR EL IMPLAN DE CULIACÁN.	145
5.1 Capacidades institucionales desarrolladas por del Implan de Culiacán	145
5.1.1 Capacidad política	145
5.1.2 Las reglas formales e informales y los jugadores	147
5.1.3 Marco legal (jurídico y normativo)	148
5.2 Los jugadores: actores gubernamentales y ciudadanos del Implan	162
5.2.1 Distribución de la representación en el consejo del Implan	162
5.2.2 Los consejeros del Ayuntamiento	163
5.2.3 Los consejeros ciudadanos: la representación ciudadana en el procedimiento y selección de consejeros	163
5.2.4 Los consejeros suplentes	165
5.2.5 El director general	165
5.2.6 Coordinador ejecutivo o presidente ejecutivo	166
5.3 La representación ciudadana del consejo del Implan 2019-2021	166
5.3.1 Representación de las mujeres en el Implan	169
5.4 Proceso de toma de decisiones, roles y estilos decisionales	170
5.4.1 Asuntos más tratados por el Consejo del Implan de Culiacán (2015-2019)	171
5.4.2 Rol y liderazgo del alcalde	173
5.4.3 Rol polivalente del director del Implan	176
5.5 Negociación	180
5.5.1 Doble sentido: la negociación para modificar el par vial	182
5.5.2 Paso superior vehicular Rolando Arjona	184
5.5.3 Grupos de poder: Código en «Vivo»	188
5.6 Relaciones intergubernamentales	191
5.6.1 Vínculos con la administración municipal: encuentros y desencuentros	197
5.7 Participación social	199
5.7.1 Marco legal que sustenta la participación	200
5.7.2 Área responsable de promover la participación ciudadana	201
5.7.3 Participación de la sociedad civil	203
5.7.4 Voluntad política y apertura a la participación	207
5.8 Capacidades técnico-administrativas	208
5.8.1 Personal	209
5.8.1.1 Idoneidad de los perfiles	210
5.8.1.2 Proceso para la contratación, capacitación y permanencia del personal	211
5.8.2 Correspondencia de la distribución en departamentos con el marco regulatorio	213
5.8.3 Estructuración de relaciones sobre la base de manuales internos	217
5.8.4 Recursos financieros	217
5.8.4.1 Autonomía financiera	220

5.9 Reto del Implan: Mayor autonomía y «Girar hacia la parte ciudadana...»	222
5.10 Sobre los hallazgos en relación con los resultados de capacidades institucionales	225
CAPÍTULO 6. FACTORES DE CO-CREACIÓN URBANA QUE SE FOMENTAN DESDE EL IMPLAN DE CULIACÁN	227
6.1 La planeación urbana participativa en Culiacán: origen y perspectivas	229
6.1.1 Antecedentes	229
6.1.2 Planes y programas	231
6.1.2.1 El Programa Municipal de Desarrollo Urbano (2015)	231
6.1.2.2 Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano INTEGRAL (Actualización 2017-2018)	233
6.1.2.3 Programa Integral de Movilidad Urbana Sustentable de Culiacán (PIMUS) (actualización 2016)	235
6.1.2.4 Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana Culiacán-Navolato (2016)	238
6.1.2.5 Sentido contrario a la co-creación: el caso par vial avenida Álvaro Obregón-avenida Aquiles Serdán	239
6.2 Una mirada a la realidad: el par vial a través de la técnica de observación	241
6.3 Enfoques deliberativos y de colaboración	243
6.3.1 Consulta pública 2012	244
6.3.2 «Pensando la ciudad»: consulta ciudadana 2017-2018	245
6.3.3 Foros zonales con metodología sensorial	247
6.3.4 Consulta infantil	248
6.4 Los actores de la co-creación	249
6.5 Triangulación de datos cualitativos de diferentes fuentes sobre el fomento a la co-creación por parte del implan	253
6.6 Sobre los hallazgos en relación con los resultados de co-creación urbana	259
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES, LIMITACIONES DEL ESTUDIO Y FUTURAS INVESTIGACIONES	260
7.1 Conclusiones del primer objetivo: capacidades institucionales	260
7.1.1 Capacidades relacionadas con marco legal	260
7.1.2 Proceso de toma de decisiones, roles y estilos decisionales	262
7.1.3 Capacidades institucionales con relaciones intergubernamentales	264
7.1.4 Capacidades institucionales relacionados con la participación social	266
7.1.5 Capacidades institucionales de organización interna	267
7.1.6 Capacidades institucionales relacionados con la política del personal	268
7.1.7 Capacidad financiera	269
7.2 Conclusiones del segundo objetivo: co-creación	271
7.2.1 Los mecanismos de co-creación	271
7.2.2 Red de actores	272
7.3 Conclusiones del tercer objetivo: relaciones entre capacidades institucionales y experiencias de co-creación	273
7.4 Consideraciones e implicaciones de los resultados	278
7.5 Conclusiones sobre las estrategias metodológicas	279
7.6 Limitaciones	279
7.7 Futuras investigaciones	280
7.8 Recomendaciones	281
Referencias	283
Anexos	303

ÍNDICE de tablas, figuras y gráficas	
TABLAS	
Tabla 1.1 Estudios empíricos de capacidad institucional	29
Tabla 2.1 Transformaciones del sector público a una arena de co-creación	64
Tabla 2.2 Dimensiones analíticas de la co-creación de innovaciones	69
Tabla 2.3 Diferencias entre participación ciudadana y co-creación	72
Tabla 3.1 Unidades de análisis del caso de estudio	89
Tabla 3.2 Segmentos de actores clave de la población muestra	94
Tabla 3.3 Preguntas que guían el análisis de las dimensiones de la categoría de co-creación	103
Tabla 3.4 Categorías y subcategorías de análisis de capacidades institucionales y co-creación del Implan de Culiacán	103
Tabla 3.5 Documentos jurídicos y normativos de competencia en el ámbito municipal	107
Tabla 3.6 Número de actas del Consejo del Implan analizadas	108
Tabla 3.7 Categorías de capacidades institucionales desarrolladas	111
Tabla 3.8 Parámetros para analizar el grado de desarrollo de capacidades institucionales	113
Tabla 3.9 Pruebas y tácticas de validez y confiabilidad para un estudio de caso	114
Tabla 5.1 Integración de consejo directivo-ciudadano del Implan (Periodo 2005-2021)	170
Tabla 5.2 Testimonios de consejeros sobre rol y liderazgo del alcalde (Entrevistas)	175
Tabla 5.3 Testimonios de consejeros sobre rol y liderazgo del alcalde (Actas)	176
Tabla 5.4 Directores del Implan de 2004-2019	177
Tabla 5.5 Procesos de negociación- Consejo Implan	181
Tabla 5.6 Matriz de relaciones interinstitucionales por temas más tratados del Implan (2015-2019)	193
Tabla 5.7 Responsabilidad de actores en promover la participación	201
Tabla 5.8 Organizaciones de la sociedad civil que promueven políticas urbanas locales	204
Tabla 5.9 Propuestas de desarrollo urbano generadas por OSC de Culiacán	205
Tabla 5.10 Posicionamientos sobre participación de la sociedad civil (Actas)	208
Tabla 5.11 Perfiles profesionales de trabajadores del IMPLAN 2019	211
Tabla 5.12 Testimonios de consejeros sobre la capacidad de respuesta del Implan (Entrevistas)	223
Tabla 6.1 Planes y programas urbanos de Culiacán (2005-2010)	229
Tabla 6.2 Mecanismos de participación generados por el Implan	246
Tabla 6.3 Subcategoría a): comprensión del concepto de co-creación urbana	254
Tabla 6.4 Subcategoría b): socialización para la legitimidad	254
Tabla 6.5 Subcategoría c): mecanismos de participación y deliberación	256
Tabla 6.6 Subcategoría: conocimiento y experiencias de actores (sociedad civil residente y universidades)	258
Tabla 7.1 Capacidades institucionales relacionadas con marco legal (reglas del juego)	261
Tabla 7.2 Capacidades institucionales relacionadas proceso de toma de decisiones, roles y estilos decisionales	263
Tabla 7.3 Capacidades institucionales relacionadas con relaciones intergubernamentales	265
Tabla 7.4 Capacidades institucionales relacionadas con la participación social	266
Tabla 7.5 Capacidades institucionales de organización interna	267
Tabla 7.6 Capacidades institucionales relacionados con la política del personal	268
Tabla 7.7 Capacidades institucionales relacionados recursos financieros	269
Tabla 7.8 Análisis del grado de desarrollo de Capacidades institucionales del Implan de Culiacán	270
Tabla 7.9 Hallazgos identificados en el estudio de caso relacionados con los factores que propician la co-creación	274
Tabla 7.10 Influencia de capacidades institucionales en factores que propician la co-creación	277

FIGURAS	
Figura 1.1 Resultados por dimensión del Índice de Prosperidad Urbana	36
Figura 2.1 Esferas de capacidad institucional	51
Figura 2.2 Marco de análisis de capacidades institucionales	53
Figura 2.3 Marcos conceptuales del desarrollo de capacidades	56
Figura 2.4 Modelo escalera de la co-creación	71
Figura 2.5 Factores que propician la co-creación	74
Figura 2.6 Modelo teórico-conceptual para estudiar las capacidades institucionales y la co-creación urbana	85
Figura 3.1 Estructura de actores clave del desarrollo urbano de Culiacán	93
Figura 3.2 Instrumentos de recolección de datos	105
Figura 3.3 Procesamiento y análisis de resultados	110
Figura 5.1 Organigrama Implan 2015	215
Figura 5.2 Organigrama Implan 2018	216
Figura 6.1 Mapeo de actores que intervinieron en plan de movilidad (PIMUS) 2018	252
GRÁFICAS	
Gráfica 5.1 Representación de consejeros ciudadanos del Implan según perfil profesional (2019-2021)	167
Gráfica 5.2 Perfil profesional de consejeros ciudadanos del Implan (2019-2021)	168
Gráfica 5.3 Temas más tratados en el Consejo del Implan (2015-2019).	172
Gráfica 5.4 Sentido de la votación de consejo del Implan en dos casos de estudio	187
Gráfica 5.5 Red de coordinación del Implan con dependencias gubernamentales	194
Gráfica 5.6 Plazas ocupadas y vacantes del Implan	210
Gráfica 6.1 Intervención de actores según mecanismos participativos consulta ciudadana 2017-2018	251

AGRADECIMIENTOS

Al final de un camino recorrido sucede que nos quedamos cargados de un montón de experiencias o aprendizajes que transforman nuestra vida. Eso precisamente es lo que me ha ocurrido al culminar mi formación doctoral. Y uno de los aprendizajes que más abrazo es el constatar que el conocimiento no es finito; aun cuando múltiples problemas de la realidad ya han sido estudiados, pienso que siempre habrá enfoques diferentes para encontrar explicaciones a los fenómenos, generar nuevas teorías, metodologías, construir ciencia. También, apreciar que por más conocimiento acumulado por el investigador/a, en el camino para aprender a investigar debemos despojarnos de prejuicios, ser autocríticos, mejores personas, ser humildes y agradecidos. Es por ello que en este apartado declaro mis agradecimientos a quienes han aportado en mi formación profesional y a ser mejor persona:

A la Universidad Autónoma de Occidente, por haberme brindado tantas oportunidades y enriquecerme en conocimiento, tanto en el campo laboral como en el de mi formación académica, a la que me une un vínculo de 19 años, pues durante ese tiempo no sólo ha sido mi casa de trabajo sino mi alma máter en los estudios de maestría y doctorado que he cursado.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), porque gracias a la beca otorgada conseguí realizar un Doctorado de calidad en condiciones de igualdad.

A mi director de tesis, Dr. Sergio Alvarado Altamirano, quién con su experiencia, conocimiento y calidez humana, ha sido mi guía no sólo en la elaboración del trabajo de tesis, sino a lo largo de mi carrera profesional y académica; sus consejos, conocimiento y enseñanzas han ayudado a desarrollarme personal y profesionalmente.

A la Dra. Evelia Izabal, por su constante acompañamiento, desde el principio y especialmente al final de este proceso, revisando minuciosamente mi trabajo, creyendo en mis capacidades, animándome en momentos de desconsuelo.

Al Dr. Jorge Gastélum, mi co-director, maestro, quien me condujo en el camino de mi investigación a través de sus libros, en clase, y con sus puntuales y meticulosas revisiones de forma y contenido de las páginas que conforman esta tesis.

Al Dr. Rigoberto Soria, por su generosidad para abrir las puertas de la Universidad de Guadalajara para que pudiera realizar mi estancia académica nacional.

A las doctoras Esthela Torres y Rosalinda Gámez, dos investigadoras destacadas de la Universidad Autónoma de Sinaloa, quienes se sumaron a la lectura crítica de mi trabajo y me permitieron obtener desde ellas una nueva mirada.

A mis compañeros y compañeras de Doctorado, especialmente a las mujeres del grupo: Yuridia, Ana Silvia, Martha y Nelly, con quienes llegué a construir densos lazos profesionales, pero sobre todo una hermosa complicidad y sororidad. A mis compañeros que se convirtieron en vecinos por nuestra proximidad en las butacas del recinto doctoral: Héctor Avilés, Cesario, Eutimio, Alfredo Mendoza, Luis Torres, Francisco Mendoza. Y a los que espacialmente no estaban tan cerca, Iván, Martín, y José Ramón, de quienes siempre recibí respeto, amistad y palabras de aliento.

A Nancy Nájjar, por su incansable soporte en la gestión administrativa del Doctorado, pero especialmente por esos más de 19 años de amistad incondicional, por su escucha siempre dispuesta y sus motivantes palabras en aquellos días difíciles.

A mi madre Rosa María y mi hermano Ernesto, quienes aún en la distancia me acompañan y arropan en cada camino que emprendo.

A mi esposo y mi hija, quienes estuvieron implicados incansablemente y me dieron impulso y alegría, su amorosa paciencia y fuerza para no claudicar en momentos de pesadumbre. Fueron mi fortaleza. Me guiaron por el camino de la esperanza. Ah, también cumplieron con su labor de críticos y admiradores férreos. Son mi alma y mi fuerza total.

A la vida, porque sin ella mis ideas no hubieran dado forma a esta investigación, sobre todo en el proceso final, que estuvo cargado de incertidumbre, miedos, sensaciones que por momentos se ensancharon en el contexto de pandemia por el virus SARS Cov-19 que nos llevó a un aislamiento colectivo, y nos obligó a replantearnos infinidad de aspectos de nuestra vida, nuestras relaciones personales y en comunidad, incluso el proceso de investigación de este trabajo conforme se había preconcebido inicialmente.

INTRODUCCIÓN

El vertiginoso crecimiento de las ciudades ha generado nuevos y variados problemas para su desarrollo ordenado y sostenible, lo que exige una mayor capacidad de gestión y actuación a los gobiernos locales del ámbito municipal, pues en el caso de México las ciudades están bajo la administración de los gobiernos locales y se ha desplazado a este ámbito de gobierno la responsabilidad de ser los principales promotores de su desarrollo, ya que los gobiernos de las ciudades tienen bajo su encargo regular el transporte público, ofrecer y mantener parques, jardines y demás espacios públicos seguros y verdes, desarrollar medidas para asegurar el crecimiento sustentable, realizar planificación del desarrollo urbano, entre otros.

Así pues, además de constituirse como el ámbito de gobierno más próximo a los ciudadanos y ante la acentuación de las problemáticas provocadas por el progresivo fenómeno de la urbanización de las comunidades, a los gobiernos locales se les demanda el despliegue de capacidades institucionales más eficaces y eficientes en la construcción de políticas públicas urbanas, y con énfasis en la búsqueda de mecanismos innovadores incluyentes que trasciendan enfoques jerárquicos desde el rol del gobierno en los que se incorpore cada vez más a múltiples actores de la sociedad que coexisten en las urbes.

Como lo señalan Torfing, Sorensen y Roseland (2016) y Zurbriggen y González (2014) ante desafíos sociales para responder a las crecientes demandas y expectativas de la sociedad contemporánea, aunado a la austeridad presupuestaria del sector público, los gobiernos subnacionales –estatales y locales- enfrentan el reto de desarrollar capacidades institucionales para resolver problemas públicos complejos a través de enfoques transformadores e inclusivos.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), en sus Objetivos de la Agenda Urbana 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2016), plantea que la gestión y construcción de políticas públicas de intervención urbana para la planeación y administración de las ciudades, así como para su desarrollo urbano y sostenible, deben estar sustentados en la participación ciudadana y la construcción de alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil

tanto en el mundo como entre las regiones, las naciones y las localidades. En el objetivo 11 de dicha agenda se establece: «lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles» (Naciones Unidas, 2016, p. 29).

Los gobiernos deben demostrar capacidad para dirigir, orientar y conducir a la sociedad, ya que son el instrumento determinado históricamente por la sociedad para que coordine la acción de los actores sociales a partir de reglas acordadas colectivamente; la autoridad pública debe gobernar bien y ofrecer resultados apreciables en la solución de problemas y necesidades sociales en territorios concretos y en una realidad en continuo cambio (Iracheta, en ONU-Hábitat, 2016^a, p. 93), la cual, en un ambiente económico, social y cultural diferente, ha dado paso a modelos urbanos distintos a los del Siglo XX, pues además de crecimiento urbano existen cambios de patrones de familia, creciente número de habitantes en zonas marginadas, asentamientos irregulares, y el gran reto de conseguir dotar de servicios urbanos para todos.

Como establece ONU-Hábitat:

Quando se administra correctamente, el desarrollo urbano promueve avances económicos y sociales y mejora la calidad de vida de todos. El actual modelo de desarrollo urbano es insostenible en muchos aspectos. Muchas ciudades del mundo no están preparadas para los retos asociados con el desarrollo urbano (ONU-Hábitat, 2016c, p 16).

A su vez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) plantea que:

para enfrentar los retos actuales y futuros de la urbanización en México, es fundamental el establecimiento de un programa efectivo de capacidades institucionales, principalmente a través del aprovechamiento de los institutos de planeación para fortalecer la capacidad de planeación; y fortalecer la recopilación de datos y elaboración de políticas (OCDE, 2015, p. 23).

En el ámbito de los gobiernos locales en México, la cuestión urbana se ha convertido en una de sus principales problemáticas, particularmente los acaldes se ven cada vez más exigidos para asegurar un sostenido proceso de mejoramiento en los niveles de bienestar y prosperidad urbana, y de cuya solución deben participar empresarios y líderes urbanos a fin de atraer

inversiones y riqueza y contribuir a la distribución de estos beneficios de manera equitativa en toda la población (ONU-Hábitat, 2016a).

Desde la década de los noventa del siglo XX, en México se echaron a andar un conjunto de reformas orientadas hacia la descentralización, proceso que incrementó facultades, atribuciones y responsabilidades a los gobiernos municipales. A partir de 1995 les fueron ampliadas las transferencias de recursos fiscales, mientras que en 1999 fueron dotados de mayor autonomía. Desde entonces adquirieron facultades en materia de servicios públicos y fueron incluidos en los planes de desarrollo regional elaborados por los gobiernos federal y estatal, pues se erigieron como instancias responsables de definir problemas públicos locales y para elegir los mecanismos de acción apropiados para su solución (Díaz, 2015).

Los procesos descentralizadores en materia de planeación y desarrollo urbano instaron a los gobiernos locales al desarrollo de capacidades institucionales, entre ellas a la búsqueda de formas innovadoras en la gestión urbana y construcción de políticas urbanas para sus territorios. En este contexto en que los municipios fueron dotados de mayores responsabilidades en materia urbana de sus territorios, así como la influencia de la tendencia de la Nueva Gestión Pública, en los municipios mexicanos se crearon organizaciones independientes de la estructura formal del gobierno y de carácter ciudadanizado que coadyuvarían con el gobierno del ámbito municipal en el diseño de políticas públicas de planeación y desarrollo urbano de sus territorios, bajo la figura de los denominados Institutos Municipales de Planeación y Desarrollo Urbano, integrados por representaciones de actores gubernamentales y de la sociedad civil.

El municipio de Culiacán, en el estado de Sinaloa, no ha sido una excepción a la problemática del progresivo crecimiento urbano,

hasta hace algunos años, la planeación urbana le fue ajena. Nunca fue una ciudad de relevancia nacional, aunque, ahora con la globalización, evidencia transformaciones comunes a los territorios urbanos del mundo. Además, experimenta una explosión demográfica, sub urbanización, crecimiento policéntrico, avance de una economía de servicios, descentralización, fragmentación del espacio al trasladar hacia la periferia actividades comerciales y de servicios donde hay más población y el valor del suelo es menor, desigualdad social, inseguridad y crecimiento del poder del crimen organizado, degradación ambiental, polución, congestionamiento vial, auge de comunidad privadas, pluralismo cultural y predominio de valores posmodernistas, procesos migratorios

complejos y conformación de alianzas de élites empresariales para controlarla en función de sus intereses (Ibarra, 2015, p.15).

Situación que llevó a la creación, en 2004, del Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, promovido por la sociedad civil, académicos y organismos empresariales que pugnaran por su instauración ante el Ayuntamiento.

Por lo antes expuesto, resulta relevante estudiar al Instituto Municipal de Planeación Urbana (en lo sucesivo Implan o el instituto) de Culiacán, organismo que, desde la visión de esta investigación, se concibe como un laboratorio de experimentación que permitió explorar y dimensionar las capacidades institucionales para responder a problemas de desarrollo urbano del municipio de Culiacán mediante una política urbana local por medio de la elaboración de planes, programas y proyectos que ofrece estrategias y acciones para atender las problemáticas urbanas del municipio a través de procesos de innovación, participativos y deliberativos con intervención de múltiples actores, como se caracteriza la co-creación urbana (Zurbriggen y González, 2014).

El propósito de la investigación fue analizar y explicar en qué medida el Implan, un organismo local de carácter público y ciudadanizado encargado de fomentar procesos de planeación a través de la participación ciudadana para la construcción de la política urbana en el ámbito municipal, posee las capacidades necesarias para cumplir con su tarea, particularmente en un contexto en el que las ciudades enfrentan problemas más complejos derivados de la creciente urbanización, y en el que la ciudadanía demanda a los gobiernos soluciones inmediatas, a través de procesos de gestión abiertos y democráticos.

El proceso de investigación partió de la siguiente pregunta central de investigación: ¿Cuáles son las capacidades institucionales que posee el Implan de Culiacán y de qué manera inciden en la co-creación urbana? A partir de dicho cuestionamiento se trazó como objetivo general: determinar el estado que guardan las capacidades institucionales del Implan de Culiacán, Sinaloa, y la manera en que estas inciden en la co-creación que se promueve desde la gestión del mismo, estableciendo proposiciones explicativas de la relación y sus efectos, a través del análisis interpretativo.

De tal manera que, considerando el debate de expertos en capacidades institucionales, para concretar el objetivo central de la presente tesis, la hipótesis guía de la presente investigación ha sido la siguiente:

El Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, es un organismo descentralizado del gobierno municipal, con limitado desarrollo de sus capacidades institucionales, que restringe su posicionamiento como un agente ciudadanizado y con autonomía plena para generar planes, programas y proyectos a través de procesos de co-creación en materia urbana.

La presente investigación se inscribe en el paradigma interpretativo y el método cualitativo, ya que, como lo plantean Shettini y Cortazzo (2015), la investigación cualitativa pone el foco en la construcción de manera inductiva de una realidad y el contexto que condiciona la investigación; profundiza en las cualidades de entidades o procesos que no están rigurosamente examinados o medidos en términos de cantidad, monto, intensidad o frecuencia. Como completa Gastélum-Escalante (2021, p. 43), en este enfoque no se calculan frecuencias ni promedios, sino que se trabaja con «la lectura que la gente hace de su realidad».

La orientación cualitativa-casuística de la presente investigación, permite profundizar en el objeto de investigación en el contexto natural del sujeto a estudiar: el Implan de Culiacán, una organización basada en un régimen institucional público y ciudadanizado, donde interactúan permanentemente actores gubernamentales y de la sociedad civil involucrados en la planeación y el desarrollo urbano del ámbito municipal, en diferentes ámbitos: el *macro* institucional (contexto político y social); *meso* (contexto de la organización) y *micro* (individuos de la organización y externos a ella).

El alcance de la investigación es de tipo correlacional y explicativo, en virtud de que su propósito parte de generar explicaciones en función de las preguntas: ¿por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta o por qué se relacionan dos o más variables? (Hernández *et al.*, 2014; Gastélum-Escalante, 2021), a través de un estudio de caso único.

Existen diferentes posturas en el sentido de que los estudios desarrollados a partir de las teorías institucionales y neo-institucionalistas en ciencia política están suscritos en el paradigma positivista, más encuadrados en los estudios de corte cuantitativista (Fontaine, 2013); sin embargo, para efectos de este estudio se determinó realizar un análisis de las capacidades institucionales y co-creación urbana desde la perspectiva cualitativa de alcance interpretativo, tomando en cuenta prescripciones teóricas y experiencias de trabajos empíricos que sustentan su pertinencia. Aunado a ello, el estado en cuestión dio luz de numerosos estudios de capacidades desde el enfoque cualitativo.

Partiendo de los fundamentos señalados, el objeto de estudio son las capacidades institucionales (administrativas y políticas) que posee el Implan de Culiacán y la influencia que tienen las mismas en la co-creación urbana que se fomenta para construir políticas públicas urbanas en el municipio de Culiacán, Sinaloa, México, en el sujeto: Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán.

Por lo antes descrito, para la exploración de las capacidades institucionales del organismo encargado de la planeación y desarrollo urbano del municipio de Culiacán, se toma como referencia la ruta metodológica propuesta por Hildebrand y Grindle (1997) y Rosas (2008, 2019), adaptando las dimensiones y categorías que demandan la naturaleza del problema de investigación y objetivos planteados en el objeto de esta investigación.

El concepto de capacidades institucionales para esta investigación no sólo se analiza desde los atributos de las instituciones en cuanto a su marco legal-jurídico y organización interna, sino también se dirige hacia un amplio y complejo sistema donde se interrelacionan múltiples instancias y actores involucrados en la temática urbana municipal.

Al mismo tiempo, se incorpora el paradigma de la co-creación en el sector público, que se refiere a nuevas dinámicas para encontrar soluciones a problemas complejos de una manera diferente de la convencional, por medio de las cuales se incluye a una variedad de actores en el proceso de gobierno: una forma diferente de aproximarse a los problemas públicos que rompe con las prácticas habituales de elaboración de políticas públicas en varios niveles, hacia procesos deliberativos de intercambio de experiencias y conocimientos para lograr mejores resultados, ya sea en políticas o en servicios (Ramírez-Alujas, 2012; Zurbriggen y González, 2014).

La perspectiva de la co-creación ofrece una ruta viable para que el sector público se transforme en un escenario de creación de valor público, según Torfing *et al.* (2016), toda vez que se sustenta en la participación de ciudadanos activos en el desarrollo de soluciones innovadoras, perspectiva que ofrece una visión renovada a prácticas del pasado, como la burocracia clásica postulada por Max Weber o la Nueva Gerencia Pública.

Finalmente, de los resultados de la presente investigación se desprenden conclusiones sobre los alcances que ha tenido el instituto de planeación urbana en el ámbito local, con una existencia de más de diez años, y las complejidades que ha enfrentado desde el ámbito del desarrollo de las capacidades administrativas y políticas de los diversos procesos de gestión urbana, en los que están inmersos procesos de permanente coordinación, negociación y relaciones

de poder en la toma de decisiones, interacción con instancias gubernamentales y, principalmente, las habilidades desarrolladas para involucrar a la sociedad civil. Adicionalmente, ofrece información sobre la efectividad de los procesos de descentralización en materia urbana con respecto de los Ayuntamientos y su relación con organismos públicos descentralizados y la representación ciudadana.

CAPÍTULO 1. CONTEXTUALIZACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE ESTUDIO

1.1. Problemática de gobiernos locales y sus capacidades institucionales en materia urbana

El crecimiento de las ciudades por efectos del flujo migratorio de las zonas rurales es un hecho que ha aumentado en las últimas décadas. No se trata de una situación exclusiva de un área geográfica del mundo en particular, sino de un fenómeno global. Según advierte la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el planeta se está convirtiendo en un mundo urbano.

Por otra parte, de acuerdo a Subirats (2015b), la ciudad es el espacio en donde la gran mayoría de las personas desarrollan las actividades fundamentales de su existencia, también constituye el lugar apropiado para emprender procesos de transformación social orientados a la modificación de ideas y de prácticas sociales alternativas, el cual resulta “un ámbito esencial a la hora de intervenir y experimentar en momentos en que están en marcha grandes cambios y en los que las respuestas convencionales no parecen funcionar” (p. 7).

La ciudad, según la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, se constituye como

un ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de todas las personas, en condiciones de igualdad, equidad y justicia. Todas las personas tienen el derecho de encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2012, p. 186).

Las ciudades son el futuro. En ellas se desarrollarán millones de vidas individuales y familiares, se generarán ideas que cambiarán nuestra forma de ver el mundo y de interactuar en él; en ellas se definirá la lucha contra el cambio climático, en ellas se inventará la tecnología que dará forma al mañana, por lo que sin duda deberá existir claridad con respecto al modo en que se deberá producir, estimular el bienestar en su interior y crear los instrumentos que midan su impacto (ONU, Hábitat, 2016a).

En la actualidad, más del 50 por ciento de la población del mundo habita en zonas urbanas (4 mil millones de personas), y esa tendencia irá en aumento —advierde el Banco Mundial (2018)— por lo que para 2050 la población urbana mundial se duplicará (y casi 7 de cada 10 personas vivirá en ciudades). Este fenómeno hará de la urbanización una de las tendencias más transformadoras en el siglo XXI en el mundo (ONU-Hábitat III, 2017).

América Latina y el Caribe (ALC) registraron rápida urbanización a lo largo del siglo pasado, pero más acentuadamente en las últimas décadas. Según Naciones Unidas la población de las zonas urbanas de la región aumentó hasta en un 240 por ciento durante el período 1970-2000; en la actualidad más del 80 por ciento de la población de ALC vive en ciudades y se espera que para el 2040 esta cifra aumente a casi a un 85 por ciento (CEPAL, MINURVI & ONU-Hábitat, 2016).

Las ciudades en América Latina y el Caribe son protagonistas en términos demográficos y sociales; reconocidas como polos impulsores de oportunidades y crecimiento, en los cuales la urbanización constituye un factor determinante del desarrollo económico y social inclusivo y sostenible, o las reconocidas externalidades positivas (CEPAL, MINURVI & ONU-Hábitat, 2016).

No obstante las potencialidades de las ciudades de la región, también se reconoce que, derivado de un crecimiento desordenado de ellas, muchos centros urbanos han generado externalidades negativas, dando como resultado problemas de desigualdad, segregación socio espacial, condiciones de vida deficitarias y vulnerabilidad social, ambiental y económica, con afectaciones en la calidad de vida de grandes segmentos de la población (CEPAL, MINURVI & ONU-Hábitat, 2016).

En el caso de México, desde la década de 1950 —aunque acentuadamente a partir de 1980— la población y las actividades productivas y de servicios tendieron a aglomerarse en ciudades y grandes regiones urbanizadas. A partir de entonces, México sufrió el proceso de urbanización más acelerado de los países de la OCDE (OCDE, 2015). La corriente migratoria se dirigió a las ciudades en donde se concentraron las actividades económicas relacionadas con el comercio exterior, el turismo y la industria, cuya consecuencia fue que México se haya convertido en un país eminentemente urbano, con el 77 por ciento de su población habitando en 383 ciudades (ONU-Hábitat, 2016a).

En un país que hasta 2015 tenía cerca de 120 millones de habitantes, el proceso de crecimiento de las ciudades y metrópolis se convierte en un reto enorme de reordenamiento, si se

considera que, en general, se tratará de población de bajo ingreso (ONU-Hábitat, México, 2016a). Aunque la urbanización ha traído beneficios para decenas de millones de personas, las ciudades mexicanas aún no han presentado el aumento de productividad esperado que generalmente acompaña a los procesos de aglomeración (OCDE, 2015).

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU, Hábitat, 2016a), se estima que en los años próximos el crecimiento demográfico en México será eminentemente urbano, de modo que hacia 2030 existirán 20 ciudades con más de un millón de habitantes. En esa misma línea, se piensa que el número de ciudades ascenderá a 961, habitadas por el 83.2 por ciento del total de la población nacional.

En este escenario de crecimiento exponencial de las ciudades, se advierten nuevos y complicados retos para que los gobiernos generen políticas públicas de planeación urbana, económica y social, que procuren un desarrollo eficiente, ordenado y articulado de las ciudades (Sistema Urbano Nacional, 2018¹), lo que ha atraído la atención de organismos internacionales como ONU, gobiernos nacionales y sub-nacionales (regionales y locales); dando como resultado la firma de compromisos en tratados, agendas y programas internacionales, los cuales el gobierno de México ha signado.

En 2016, la Confederación de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito, Ecuador, aprobó la Nueva Agenda Urbana que busca contribuir a la implementación y la localización integrada de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, cuyo Objetivo 11 trata de las ciudades como espacio clave para el desarrollo urbano sostenible.

Organismos internacionales impulsores del desarrollo (ONU, CEPAL, BID) han reconocido el importante rol de los gobiernos nacionales y subnacionales para lograr un desarrollo sostenible en los países y regiones, por lo que se han fijado compromisos para impulsar, en los municipios, una agenda urbana común (CEPAL, MINURVI & ONU-Hábitat, 2016). La Nueva Agenda Urbana (NAU) alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible-Agenda 2030, promovida por la ONU, en continuidad de los Objetivos del Milenio, plantea un cambio de paradigma que orienta las políticas, programas y proyectos, y traza una ruta para el desarrollo

¹ El Sistema Urbano Nacional (SUN) es considerado el conglomerado de ciudades de 15 mil y más habitantes reconocidos en una demarcación territorial. El sistema de ciudades puede ser definido como un conjunto nacional o regional de ciudades interdependientes. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf

urbano, con el objetivo de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (ONU-Hábitat III, 2017).

Aunado a ello, la NAU exhorta a los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, a que revitalicen, creen y fortalezcan acciones de coordinación y cooperación para la implementación efectiva de la agenda urbana, partiendo del reconocimiento de la importancia de la participación de actores públicos, pero también de la participación y colaboración efectiva del sector privado y la sociedad civil.

En este contexto, México ha alineado sus compromisos con los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030 con la NAU, iniciativa que busca concretar las políticas de vivienda, pero colocando el foco en la necesidad de consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes.

Como parte de las acciones de México para avanzar en los compromisos de la agenda urbana, en 2016 se aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que sustituyó a la que se encontraba vigente desde hace cuarenta años. Mediante esta legislación mexicana se incluye por primera vez como principio fundamental el derecho a la ciudad, que implica garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano o centros de población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y los tratados internacionales suscritos por México en la materia.

Dicha ley plantea la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional y fija los criterios para, en el ámbito de sus respectivas competencias, propiciar una efectiva congruencia, coordinación y participación para la planeación de las grandes ciudades, garantizando la proyección y el acceso equitativo a los espacios públicos.

Aunado a ello, se promueve la participación democrática y la transparencia, con la finalidad de proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y del territorio, lo cual habrá de garantizarse mediante la creación de instrumentos que promuevan la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en el proceso de política pública urbana, desde la formulación, hasta el seguimiento y la evaluación de la misma.

1.1.1. El rol de los municipios mexicanos en materia de desarrollo urbano

En 1976 inicia en México el proceso de institucionalización de la planeación urbana tras la publicación de la Ley General de Asentamiento Humanos, para cuyo propósito hubo de ser necesario reformar algunos artículos de la CPEUM, como el 115, en el que se plantean tareas municipales para la conducción del desarrollo urbano. La modificación al artículo 73 hizo posible la concurrencia de la federación, los estados y los municipios en materia urbanística, en función de sus competencias.

De acuerdo con Guillermo Olivera,

las reformas y adiciones al artículo 27 le otorgaron a la nación el derecho permanente de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. También se introdujo el concepto de desarrollo armónico y equilibrado y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana pues se preveía el dictado de medidas para ordenar los asentamientos humanos mediante provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, para planear y regular la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población (Olivera, 2005, p. 138).

Así, pues, la CPEUM en sus artículos 27, 73 y 115 otorga a los gobiernos municipales y estatales la facultad para regular los usos y destinos del suelo, decidiendo sobre las declaraciones y disposiciones necesarias para promover el crecimiento regulado y ordenado de sus asentamientos humanos. Por otro lado, la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 marca un parteaguas para la regulación de los asentamientos humanos y el impulso a la planeación del desarrollo urbano en todo el país.

Y es que desde la década de los noventa del siglo XX se inicia un proceso de descentralización de la administración pública, marco en el que se encomienda a los gobiernos municipales diferentes tareas antaño conferidas a los gobiernos federal o estatal, como lo es la construcción de políticas de desarrollo urbano. De ese modo ocurre la descentralización de la responsabilidad de promover la generación y aplicación de políticas para llevar a cabo el desarrollo planificado de sus ciudades (Díaz, 2015, p. 146). En general, se concedió a los municipios capacidad para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para el

ordenamiento de asentamientos humanos, así como realizar funciones de planeación de las conurbaciones.

Este proceso de descentralización que promovió mayores responsabilidades al municipio en esta materia, es descrito por Graglia (2017) como una serie de olas con efectos al municipalismo en América Latina:

En el primer momento los administradores municipalistas se consagraron exclusivamente a la prestación de servicios, como el alumbrado público y la limpieza, al que luego se sumaron otros más complejos, como el transporte público, el tratamiento de aguas residuales, la recolección y disposición final de residuos.

En el segundo momento, los gobiernos municipales se instalaron en la promoción del desarrollo local, específicamente, al ser instados a hacerse cargo de materias que estaban en manos de ámbitos de gobierno de niveles superiores, como fue el diseño y gestión de políticas municipales para la satisfacción de las necesidades de vivienda, crecimiento, empleo, educación primaria o secundaria, atención primaria de la salud, seguridad ciudadana, entre otros (Graglia 2017, p. 51).

Mientras que en la tercera etapa, la cual está aún vigente, la característica más relevante es la cooperación intermunicipal, caracterizada por asociaciones intermunicipales gobernando regiones territoriales, en coordinación con ámbitos de gobierno superiores y con sectores privados. Para Graglia (2017), esta es la característica principal del llamado nuevo municipalismo en Latinoamérica.

Estas asociaciones municipales son definidas como

los entes, las mancomunidades, las agrupaciones o los consorcios constituidos por gobiernos municipales, independientemente del tamaño de sus poblaciones, de sus formas de organización y funcionamiento, competencias, materiales o territoriales, y recursos, propios o de otras jurisdicciones. No las pensamos como simples asociaciones informales, sino como personas jurídicas de derecho público, con capacidad legal para elegir sus autoridades y sancionar sus normas de organización y funcionamiento, contratar, realizar obras y prestar servicios, en virtud de delegaciones de los niveles gubernamentales superiores o de los gobiernos municipales (Graglia, 2017, p.p. 52-53).

1.1.2. La problemática: capacidades institucionales de los municipios mexicanos en materia urbana

En México, particularmente en el ámbito municipal, la cuestión urbana se configura en un problema que enfrentan los gobiernos locales y sus alcaldes, cada vez más exigidos para asegurar un sostenido proceso de mejoramiento en los niveles de bienestar y prosperidad urbana, y de cuya solución deben participar empresarios y líderes urbanos a fin de atraer inversiones y riqueza y contribuir a la distribución de estos beneficios de manera equitativa en toda la población (ONU-Hábitat, 2016a).

En este escenario en el que las ciudades adquieren prominencia como centros de desarrollo económico, social y cultural, los gobiernos nacionales y locales deben responder con apremio al crecimiento de una gestión y políticas urbanas adecuadas para atender la expansiva urbanización de sus territorios, a fin de contribuir al crecimiento sostenible, aumentando la productividad y facilitando la innovación y el surgimiento de nuevas ideas (Banco Mundial, 2018). En este sentido, como plantean McGranahan y Satterthwaite (2014), las ciudades requieren de gobiernos nacionales y locales eficientes, dotados de capacidades institucionales suficientes.

No obstante, en el caso de México, pese a la competencia jurídica y una participación significativa en la planeación del desarrollo urbano que tienen los municipios, según un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2015), las capacidades de muchos gobiernos municipales no son proporcionales a sus responsabilidades, de modo que la limitada capacidad que poseen ha dificultado superar los desafíos urbanos que enfrenta México (ONU-Hábitat, 2016a).

El estudio *Transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda*, realizado por OCDE México e INFONAVIT (2015), resume los rezagos en capacidades institucionales de los municipios en México de la siguiente manera:

La mayoría de los municipios carecen de una fuerza de trabajo profesional a cargo de la planeación urbana, registro de la propiedad, valuación, gestión catastral, gestión de riesgos y campos relacionados. Los esfuerzos para hacer frente a estos retos se ven agravados por las discontinuidades políticas que resultan de un cambio en la mayoría de las administraciones municipales cada tres años en la elección de nuevo presidente municipal (OCDE, 2015, p. 25).

La OCDE percibe que el relativamente reciente aumento en la capacidad institucional para la planeación municipal será fundamental para obtener resultados urbanos más sustentables. «En concreto —señala— las autoridades podrían considerar el aprovechamiento de los institutos de planeación para fortalecer la capacidad de planeación; y fortalecer la recopilación de datos y elaboración de políticas a escala metropolitana» (OCDE, 2015, p. 23).

En el mismo sentido, ONU-Hábitat (2016a) advierte que los gobiernos locales padecen un debilitamiento de la gobernanza urbana ante la ausencia de capacidades técnicas, organizativas, de información y, fundamentalmente, de recursos para enfrentar la acelerada urbanización.

[...] el patrón disperso y la forma urbana fracturada que caracteriza a las ciudades mexicanas, solo podrá reordenarse si los gobiernos municipales cuentan con mejores capacidades, aunque por ahora, se encuentran en una encrucijada, ya que al tiempo que se expanden las ciudades dejando grandes vacíos urbanos, los costos de mantenimiento y de nueva infraestructura crecen, sin que se hayan instrumentado estrategias para incrementar los recursos públicos vía recuperación de plusvalías, y tampoco se han establecido programas efectivos de construcción de capacidades locales para enfrentar los retos actuales y sobre todo futuros de la urbanización mexicana. La valoración que arroja el CPI (Índice de las Ciudades Prósperas), es una evidencia de estos retos y es también una fuente para replantear las políticas vigentes y crear nuevas para detener las tendencias negativas y posteriormente revertirlas (ONU-Hábitat, 2016a, pp. 80-81).

En un estudio realizado por Alfonso Iracheta para el Reporte ONU-Hábitat (2016a), se plantea que en la actualidad la acción de gobierno enfrenta nuevos paradigmas y realidades de la gobernanza urbana, a saber:

- El cambio vertiginoso de las condiciones socioeconómicas y políticas influyen en (y llegan a determinar), la política mexicana.
- La emergencia del individuo como persona que vota, que lucha porque su voto cuente, pudiendo influir en las políticas públicas, ya sea de manera organizada o de manera «espontánea» y no institucional (al margen del gobierno o de los partidos políticos).
- La emergencia de los territorios (destacando las ciudades) como sujetos reales, en los que ocurren los fenómenos sociales, donde se reconocen las comunidades y se

construyen las identidades también, como arenas en las que se disputan reclamos y propuestas sociales que no pueden ser soslayadas por los gobiernos.

Así pues, el territorio habrá de convertirse en el hilo conductor de las políticas públicas de gobierno («territorializar las políticas públicas»), por encima del enfoque sectorial dominante; mientras que también habrá que elevar al más alto rango la cuestión regional y la cuestión urbana («politizar el territorio»), «no sólo porque el territorio es la arena donde se construye “lo social”, sino porque dejó de ser admisible la política pública que no considera la dimensión espacial» (ONU-Hábitat, 2016^a, p. 90).

Iracheta (ONU-Hábitat, 2016a) sostiene que por una parte el Estado ha perdido su carácter monolítico y tiende a fragmentarse en agencias y organismos diversos (en racionalidades parciales y sectoriales, en intereses y perspectivas encontradas); y por otra parte la sociedad civil se fragmenta por razones de clase social, se divide en intereses, se diferencia y se pluraliza cada vez más, en preferencias grupales, de necesidades o de convicciones; por lo que, visto este fenómeno, es imperativo que la acción pública se construya colectivamente rescatando lo mejor de la sociedad y del Estado, lo que implica un mínimo de cohesión social para hacer efectiva esta construcción: se vuelve fundamental el involucramiento de los actores sociales en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas públicas y proyectos de gobierno. Participar para construir junto con el gobierno, un modelo más adecuado a las circunstancias actuales.

En este contexto,

cuando se requiere construir un modelo de administración pública que tenga como ingredientes fundamentales la participación organizada y corresponsable de la sociedad en territorios específicos, máxime ante los profundos cambios que están ocurriendo a nivel mundial y en México que afectan directamente a las comunidades urbanas, surge una nueva concepción sobre la importancia de los gobiernos locales (Iracheta en ONU-Hábitat, 2016^a, p.p. 91-92).

Se ha hecho evidente que el centro de la gobernanza territorial en lo que respecta a ciudades, metrópolis y regiones, es el gobierno local (municipal); para enfatizarlo, Esteve (2007) propuso diez tesis sobre ella:

1. La eficacia de la gestión local es la proximidad;

2. Las ciudades y los ayuntamientos son clave para la riqueza de las regiones y las ciudades;
3. El Ayuntamiento, además de administrar, debe actuar como gobierno, porque nada de lo que acontece a la ciudadanía le es indiferente;
4. El Ayuntamiento debe gestionar recursos y también debe actuar como un organizador colectivo;
5. La gestión del gobierno local debe entenderse como relacional;
6. El desarrollo urbano se debe a la mejora de la capacidad de organización y acción de una ciudad; la gestión territorial relacional es su instrumento principal;
7. La política local importa: los gobiernos locales son el capital político del desarrollo urbano;
8. El político local electo debe ejercer un nuevo tipo de liderazgo democrático; el liderazgo relacional o habilitador;
9. Los ayuntamientos como gobiernos de las ciudades tendrán un mayor protagonismo en la sociedad en red;
10. Los gobiernos locales deben insertar sus estrategias urbanas en el contexto metropolitano y regional.

Considerando la baja capacidad de los gobiernos para cumplir las funciones descritas, la falta de progreso histórico en sus modos de decidir, al tiempo que los fenómenos sociales se tornan más complejos y crecen los problemas, Iracheta pone en evidencia la urgencia de adiestrar a los funcionarios gubernamentales no sólo para que puedan decidir sobre los fenómenos actuales, sino para que dediquen su atención también a la construcción de capacidades que permitan influir sobre las tendencias de la sociedad del futuro, pues los gobiernos deben demostrar capacidad para dirigir, orientar y conducir a la sociedad, ya que es el instrumento determinado históricamente por la sociedad para que coordine la acción de los actores sociales a partir de reglas acordadas colectivamente y, la autoridad pública debe gobernar bien y ofrecer resultados apreciables en la solución de problemas y las necesidades sociales en territorios concretos y en una realidad en continuo cambio (Iracheta, en ONU-Hábitat, 2016^a, p. 93).

En ese escenario habrá que conocer además si las instancias a quienes corresponde dar apertura ciudadana a procesos de gobernanza están preparadas para cumplir su función. En muchas ocasiones y debido a la gran diversidad de contextos en los que se envuelven las ciudades, cada una de ellas contiene realidades que se deben tomar en cuenta para diseñar políticas de participación ciudadana exitosas (Partida, 2018).

Algunas de las principales causas de la incapacidad institucional de los gobiernos municipales en México para hacer y realizar planeación urbana, según Sobrino *et al.* (2015),

«tienen que ver tanto con el marco legal y fiscal como la naturaleza de la gestión municipal en México; la falta de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno ha provocado una falta de desarrollo urbano en todo el país» (Sobrino et al., 2015, p.152).

En este sentido, el trabajo indaga en la manera en que el Implan de Culiacán, en tanto órgano descentralizado del gobierno local en el ámbito municipal, encargado de la política de planeación y desarrollo territorial, ha desarrollado capacidades para responder a los problemas de planeación y desarrollo urbano del municipio y en los procesos seguidos para la construcción de planes y proyectos que involucran a múltiples actores de la sociedad.

1.2. Relevancia del estudio de capacidades institucionales

Los estudios de capacidades institucionales de los gobiernos nacionales y sub-nacionales (estatales y municipales) han tomado prominencia en diferentes campos teóricos y líneas de investigación organizacional, de la economía institucional y políticas públicas (González, 2020).

El concepto de capacidades institucionales se ha construido a lo largo de los años (Willems, 2003) y se mantiene en evolución; no existe un consenso, ya que admite diferentes interpretaciones con independencia de la teoría o metodología utilizadas (De Alba y Gómez, 2010). En la diversidad de definiciones de capacidades institucionales, el concepto más clásico es el acuñado por Hildebrand y Grindle (1997), quienes la definen como la «habilidad de las instancias gubernamentales para absorber responsabilidades, mejorar sus funciones, resolver problemas, lograr objetivos y fortalecer la rendición de cuentas, en forma sostenible» (Hildebrand y Grindle, 1997, p. 445).

Los debates políticos y académicos en los ámbitos nacional e internacional sobre la pregunta de cómo definir, evaluar y fortalecer las capacidades estatales es una de las cuestiones que ocupa un lugar preponderante. Se ha concluido que para que un país alcance un desarrollo sostenible es fundamental un marco constitucional que garantice la legitimidad de los gobiernos democráticos, el Estado de Derecho y la efectividad del Estado para brindar bienes y servicios públicos; de ahí que existe un reconocimiento amplio a la idea de que el fortalecimiento de las capacidades estatales resulta una tarea urgente para cualquier Estado (Gilio 2016).

El estudio de las capacidades institucionales se ha abordado desde tres perspectivas fundamentales: definición de capacidades, metodologías y formulación de indicadores para su medición (De Alba y Gómez, 2010). Los marcos teórico-metodológicos o modelos para

determinar el desarrollo de capacidades institucionales de los gobiernos, han permitido proveer información sobre el avance relativo de una administración pública, identificar áreas de atención dirigidas a fortalecer la capacidad institucional y desarrollar hipótesis sobre posibles efectos de estas capacidades en el fortalecimiento de instituciones gubernamentales (PNUD, 2009).

Uno de los principales referentes en el campo de estudio de capacidad institucional (CI) de gobiernos y organizaciones en América Latina es el modelo de CI desarrollado por Rosas (2008), adaptado y ampliado a partir del modelo generado por Hildebrand y Grindle (1997). La autora trazó su propuesta de una ruta metodológica para valorar la capacidad institucional, a fin de valorar las capacidades de los gobiernos en el manejo de los asuntos públicos, partiendo de que si bien en la mayoría de los países del mundo habían realizado esfuerzos por evaluar las políticas públicas, las experiencias que orientan a realizar evaluaciones institucionales aún eran limitadas, en especial aquellas encaminadas a valorar si los gobiernos nacionales y subnacionales poseen la capacidad institucional para resolver problemas públicos (Rosas, 2008).

Las perspectivas de estudio de capacidades institucionales se han ampliado, especialmente aquellos en los que se analiza la capacidad institucional con respecto a problemáticas de gobiernos locales y su gestión para dar respuestas a problemáticas de la vida urbana. En la Tabla 1.1, se observan trabajos que indagan en las capacidades institucionales asociados con problemas urbanos y derivados del cambio climático (Rosas y Gil, 2013; Rosas-Huerta *et al.*, 2012; Romero-Lankao *et al.*, 2013; Montijo y Ruiz'-Luna, 2018; Loera *et al.*, 2017).

Tabla 1.1
Estudios empíricos de capacidad institucional

Título/autores	Metodología
Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. Angélica Rosas (2019).	Cualitativa
Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales. Daniela Mariana Gargantini y Carolina Inés Pedrotti (2018)	Cualitativa
El rol de la capacidad institucional como medida de adaptación frente a eventos de precipitación extrema en el noroeste de México. Abril Montijo Galindo y Arturo Ruiz-Luna (2018).	Cualitativa
Capacidades institucionales y desempeño de los organismos operadores de agua en Hermosillo, Sonora y Mexicali, Baja California. Edmundo Loera Buernes y Alejandro Salazar Adams (2017)	Cualitativa y Cuantitativa

Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. Andrés Gilio (2016).	Cualitativa
La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático. Rosas, A. (2015).	Cualitativa
Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. Julián Bertranou (2015).	Cualitativa
La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análisis. Rosas, A. y Gil, V. (2013).	Cualitativa
Desarrollar capacidad de respuesta urbana a la variabilidad y el cambio climático. Patricia Romero-Lankao, Natalia Brutto, Manyu Chang, Jorgelina Hardoy, Rafael D'Almeida Martins y Kerstin Krellenberg (2013)	Cualitativa
La técnica Delphi y el análisis de la capacidad institucional de gobiernos locales que atienden el cambio climático. Rosas Huerta, Angélica.; Sánchez Robles, Jesús; Chávez Cortés, Marta M (2012).	Cualitativa

En «La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análisis», Rosas Huerta y Gil Montes (2013) proponen una ruta conceptual para evaluar la capacidad institucional de un gobierno del ámbito local, a partir de la identificación de factores institucionales de mayor peso que determinan las habilidades de las instancias gubernamentales para atender el cambio climático, las cuales son: reconocimiento público; los recursos humanos; la cooperación y coordinación; la autoridad; los recursos económicos; y la participación pública, entre otros.

Para una mayor precisión, en el modelo propuesto por Rosas y Gil, el análisis de las capacidades institucionales en atención al cambio climático del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), es complementado con la clasificación de factores institucionales que dan cuerpo a las dimensiones de capacidades institucionales, a saber: administrativas-técnicas y políticas.

El análisis de la capacidad institucional a partir de un modelo de referencia, de acuerdo con Rosas y Gil, posee la cualidad de identificar «la complejidad de dicha capacidad y optar por segmentarla en partes manejables y seleccionar de esas partes aquellas que fueron consideradas como las que ejercen mayor influencia en la construcción y/o desarrollo de la habilidad requerida por las instancias gubernamentales» (Rosas y Gil Montes, 2013, p. 117).

Una de las ventajas importantes de utilizar un modelo de capacidades institucionales, es que resulta fiable valorar, en un tiempo determinado y en casos locales particulares, la habilidad que construyen las instancias de gestión local. Además, permite constatar que la capacidad institucional es producto de la interacción de múltiples factores que se ubican en sus tres escalas

(*micro, meso y macro*), así como en sus componentes (administrativo y político) (Rosas y Gil, 2013).

Es un modelo que reconoce que la construcción y/o desarrollo de la habilidad de un gobierno local requerida para atender el cambio climático no depende ni está determinada única, o siquiera principalmente, por uno o unos de los factores que se ubican en la capacidad administrativa, sino por la articulación y complejidad de todos los factores que se sitúan en sus componentes y niveles (Rosas y Gil, 2013, p.133).

Es decir, en sus componentes administrativos y políticos.

En la misma línea relacionada con el abordaje de problemas del cambio climático, Romero-Lankao *et al.* (2013), en su estudio «Desarrollar capacidad de respuesta urbana a la variabilidad y el cambio climático», proporcionan una perspectiva integrada y comparativa de las respuestas a la variabilidad y el cambio climático en áreas urbanas, de los determinantes y los atributos de la capacidad institucional de respuesta y del papel real y potencial de la planificación urbana a la hora de desarrollar políticas climáticas.

Mediante la aplicación de un marco analítico que identifica los componentes de la capacidad de respuesta institucional y de comparar las políticas climáticas de ciudades latinoamericanas, los autores estudian los casos de la gestión del cambio climático en las ciudades de Buenos Aires y Rosario (Argentina), Sao Paulo y Río de Janeiro (Brasil) y México, D.F. (México). Asimismo, emplean un análisis de casos fuente de información secundarias de dichas ciudades, con la finalidad de rastrear el desarrollo económico de la capacidad de respuesta institucional, las políticas, los actores-redes participantes, la eficacia del marco jurídico, el uso de la información y el nivel de participación, ya que al «comparar las experiencias de gestión de estas ciudades nos permite analizar la capacidad institucional de respuesta y explorar el papel real y potencial de la planeación urbana y del territorio en el desarrollo de políticas» (Romero-Lankao, *et al* 2013, p. 120).

También con relación a problemáticas actuales derivadas del fenómeno de cambio climático y sus efectos en precipitaciones severas, Montijo y Ruiz-Luna (2018), estudian el papel de la capacidad institucional que poseen los municipios para enfrentar los efectos negativos generados por dichos eventos en el noroeste de México; tomando en cuenta el incremento en la probabilidad de ocurrencia de eventos de precipitación como consecuencia del cambio climático y los problemas generados por estos fenómenos.

Los autores de «El rol de la capacidad institucional como medida de adaptación frente a eventos de precipitación extrema en el noroeste de México», revisan las capacidades institucionales en las entidades costeras del noroeste de México como estudio de caso: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; profundizando en su estructura, fortalezas y debilidades, para responder a los efectos de eventos de precipitaciones extremas y sus efectos en los perímetros geográficos de la zona costera del noroeste de México.

Montijo y Ruiz-Luna (2018) concluyen que las capacidades institucionales de las entidades costeras objeto de su estudio están soportadas, principalmente, en un esquema regulatorio que reflejan las políticas públicas de alcance nacional y estatal, pero consideran marginalmente las del orden municipal, lo que impacta en la ausencia de ordenamientos territoriales que impulsen su fortalecimiento.

Otra aportación desde el enfoque de capacidades institucionales, es la propuesta de Loera y Salazar (2017), quienes analizan las capacidades institucionales y el desempeño de los organismos operadores de agua de los municipios de Hermosillo, Sonora y Mexicali, Baja California. El trabajo examina los factores políticos de mayor influencia en la asignación de recursos jurídicos, organizacionales y humanos para la Comisión Estatal de Servicios Públicos de los municipios mencionados. Además, explora en la influencia del titular del ejecutivo en los factores institucionales que determinan el desempeño de los organismos operadores de agua.

De acuerdo con Loera y Salazar (2017), abordar el estudio desde la visión de capacidad institucional permitió identificar los diferentes factores institucionales que inciden directa o indirectamente en el desempeño de los organismos operadores de agua analizados. Además, el índice de capacidades institucionales construido para cuantificar las capacidades, permitió evaluar con mayor precisión los déficits de capacidad que merman el desempeño de las operadoras.

Gargantini y Pedrotti (2018), en su estudio: «Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales», indagan en el grado de involucramiento del municipio en el diseño, gestión e implementación de políticas habitacionales. Su recurso metodológico es el estudio de dos casos (uno mexicano y otro argentino), teniendo como eje de análisis un modelo propio construido a partir del marco conceptual de capacidades institucionales, tanto en su dimensión técnica como política. Los resultados planteados por las autoras concluyen que en los municipios existe una alineación de políticas públicas con las

generadas en los ámbitos superiores de gobierno (federal o estatal); inercias burocráticas, ausencia de equipos técnicos sólidos de carrera y de planes de desarrollo locales.

El estudio precisa en la necesidad de fortalecer institucionalmente a los municipios, no sólo en cuestión de mejorar sus capacidades técnicas (poco desarrolladas en los casos estudiados), sino también y principalmente, las capacidades políticas para que los municipios asuman un rol central e influyente en las decisiones urbano-habitacionales.

Esta exigencia de consideración y fortalecimiento local se encuentra relacionada no sólo a una madurez institucional que debe ser estimulada, sino al necesario crecimiento democrático y participativo de la ciudadanía, quien debería encontrar (y reclamar), en el espacio local, el lugar privilegiado para ejercer sus derechos y obligaciones (Gargantini y Pedrotti, 2018, p. 349).

De los trabajos revisados, se puede concluir que los modelos analíticos para estudiar las capacidades institucionales ofrecen una perspectiva integrada que, con sus particularidades acorde a la naturaleza de los objetivos de estudio y objetivos de cada investigación, permiten identificar los factores institucionales, recursos y activos que poseen organizaciones o ciudades para diseñar políticas públicas efectivas. Asimismo, la utilización de estudios de caso y cualitativos tienen predominancia como estrategia metodológica en los estudios de la capacidad institucional.

Rosas (2019) clasifica los estudios de capacidades institucionales en dos enfoques: el enfoque reduccionista o minimalista, y otro de una visión dinámica que concibe el desarrollo o el fortalecimiento de capacidad institucional en la interacción del Estado con la sociedad, el sistema político y los actores que están vinculados con los asuntos públicos. No obstante, de acuerdo con la autora, el método de análisis depende de cada investigador, y se define en función de los aspectos que se quieren identificar en una escala y un contexto temporal y espacial determinado, así como de los asuntos públicos que deben ser atendidos por el Estado o sus agencias. «No es la misma capacidad institucional para todos los problemas públicos, dicha capacidad no está dada ni es homogénea para todos los problemas, es así que dicha capacidad es específica a un contexto histórico-temporal y a cada problema público» (Rosas, 2019, pp. 90-91).

1.3. Delimitación del estudio

El gobierno municipal es en quien recae la tarea de elaborar la política de planeación y desarrollo urbano territorial y crear organismos que coadyuven en la planeación, programación e investigación en materia de desarrollo urbano, como son los Institutos de Planeación Urbana. En ese sentido y con la intención de precisar el contexto de aplicación, el estudio se realizó en el ámbito del Instituto de Planeación y Desarrollo Urbano (Implan) de Culiacán, Sinaloa.

El Implan de Culiacán es un organismo de carácter público, un ente ciudadanizado² de consulta y participación social, que tiene por objeto la prestación de servicios técnicos y de asesoría a los sectores público, privado y social, así como de apoyo al Ayuntamiento de Culiacán, en materia de planeación del desarrollo urbano. Se constituye como el órgano técnico del gobierno municipal y la sociedad, responsable de todo el proceso de planeación en su ámbito: planes, programas y proyectos, que concentra y sistematiza información y gestión bajo criterios —se declara— estrictamente técnicos sobre la planeación urbana de manera integral.

Fue producto de un manifiesto interés de ciudadanos que procuraban la creación de una institución que diera orden al desarrollo urbano de Culiacán. La primera iniciativa por la conformación de este Instituto se incluyó en el Plan Municipal de Desarrollo 2002-2004, pero sería hasta diciembre de 2003 cuando el Cabildo aprobó su constitución como una instancia pública descentralizada del gobierno del municipio culiacanense.

El 28 de febrero de 2018 se publica en el *Periódico Oficial El Estado de Sinaloa* la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa (LOTDUES); se trata de la primera ley estatal que reconoce formalmente la existencia de los Implan e, incluso, impone la necesidad de su creación en aquellos municipios en donde a la fecha de su publicación aún no contaban con uno.

En el artículo 2, la LOTDUES establece los principios de Participación democrática y transparencia a fin de

proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las

² Decreto municipal No. 19 publicado en *el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*, número 009 de fecha 21 de enero de 2004 y Decreto municipal No. 34, publicado en el *Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”*, número 093, de fecha 3 de agosto de 2007, en donde el Implan se concibe como un ente ciudadanizado de consulta y participación social, un órgano descentralizado de interés público y de carácter preponderantemente técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la presente Ley y demás legislación aplicable en la materia.

Ante los desafíos que exige el nuevo marco jurídico en materia de desarrollo urbano y territorial, y a la distancia de las reformas descentralizadoras que trasladaron la tarea de generar políticas urbanas a los gobiernos locales, y estos a su vez en órganos desconcentrados como los Implanes, resulta pertinente analizar si la creación de estas estructuras poseen las capacidades institucionales que demanda el desarrollo urbano en una sociedad donde los problemas se vuelven cada vez más complejos.

De acuerdo con la naturaleza jurídica de los Implanes en México, estos organismos públicos y de participación ciudadana no sólo sostienen la responsabilidad de cumplir con generar la política municipal que guíe el desarrollo urbano del municipio, sino generarlas a través de procesos abiertos a la participación de múltiples actores de la sociedad. Su ámbito de actuación corresponde al municipio de Culiacán, localizado en la región central del estado de Sinaloa, del que es capital; es la ciudad mayormente poblada y extensa de la entidad. Su papel en la economía agrícola y ganadera es preponderante, lo que ha motivado un proceso de urbanización intenso. Su crecimiento detonó a partir de los años setenta del siglo pasado, cuando superó a Mazatlán y a todos los demás municipios sinaloenses, demográfica y económicamente, convirtiéndose en el punto central del desarrollo regional de Sinaloa (Ibarra, 2015).

En 2016, el programa Hábitat de la ONU realizó la medición del Índice de las Ciudades Prósperas para 153 municipios en México en el que se incluyó el análisis de los tres municipios más importantes de Sinaloa: Culiacán, Mazatlán y Ahome, los cuales, juntos, sumaban en ese año, más de 1,715,000 habitantes, casi el 60% de la totalidad de la población en la entidad.

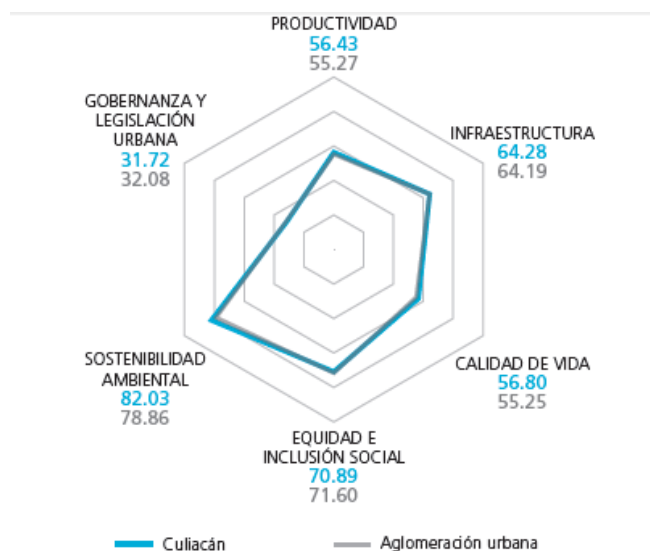
Dicho documento detalla que durante la década de los años 2010 fue manifiesto un patrón expansivo de urbanización, al registrar una tasa de crecimiento anual de viviendas 11 veces superior a la de la población (4.5 por ciento y 0.4 por ciento respectivamente). La densidad de población de la aglomeración (en la que incluyen los municipios de Culiacán y Navolato) es de 106 hab/km², mientras que la del municipio de Culiacán se ubica por encima de este parámetro con 150 hab/km².

En términos territoriales Culiacán concentra 82 por ciento de la superficie urbana total de la aglomeración. El índice de urbanización del municipio supera al de Navolato, 86.5 por ciento y 53.8 por ciento respectivamente. Culiacán registra una densidad urbana de 2 mil 409 hab/km² y una habitacional de 619 viv/km², lo que prueba el crecimiento expansivo de la ciudad que, de acuerdo con los documentos del Implan Culiacán (PMOTyDUC INTEGRAL, 2018), «el área urbana creció casi 200 por ciento en los últimos 25 años, provocando problemas de movilidad, deforestación y ocupación de zonas de riesgo por la construcción de vialidades, puentes, zonas habitacionales y por el surgimiento de asentamientos irregulares y precarios».

Finalmente, el informe del Índice de Prosperidad concluye que la escala de prosperidad global de Culiacán es de 57.98, lo que la encuadra en el rango de moderadamente débil,

por lo que se requiere fortalecer las políticas que inciden en la prosperidad urbana desde una perspectiva integral. Por su bajo desempeño en la escala de prosperidad, es necesario que Culiacán priorice las políticas para las dimensiones de: gobernanza y legislación urbana, productividad, calidad de vida. Por su mejor desempeño, es conveniente consolidar las políticas para las dimensiones de: equidad e inclusión social y sostenibilidad ambiental (ONU-Hábitat, 2016^a, p 22).

Figura 1.1
Resultados por dimensión del Índice de Prosperidad Urbana



Nota. Obtenida de ONU-HÁBITAT (2016a) Índice básico de las ciudades prósperas. *City Prosperity Index* (CPI). Informe final municipal. Culiacán, Sinaloa, México, p. 22.

Los resultados del informe de prosperidad del municipio de Culiacán propusieron tres recomendaciones enunciadas en forma de retos para las ciudades sinaloenses:

1. Contener el crecimiento desmedido de las manchas urbanas.
2. Detener la segregación socio-espacial.
3. Fortalecer las capacidades técnicas de los municipios, y particularmente de los Implanes, en especial en las áreas de normativa-legal y de financiamiento.

De ahí que uno de los propósitos de esta investigación sea el de generar argumentaciones sobre las capacidades institucionales que se le han atribuido y desarrollado al Implan de Culiacán para la elaboración de la política de desarrollo urbano en el municipio, a través del diseño de planes, programas y proyectos, y la relación que guarda con los procesos de incorporación de la participación ciudadana, desde la vertiente de co-creación urbana.

1.4. Sistematización del problema de investigación

A partir de lo anteriormente planteado en el ámbito teórico y empírico del problema de investigación en el contexto de estudio de caso (Instituto Municipal de Planeación Urbano de Culiacán), las preguntas, objetivos e hipótesis que guiaron la presente investigación se describen a continuación:

1.4.1. Preguntas de investigación

Pregunta central:

¿Cuáles son las capacidades institucionales que posee el Implan de Culiacán y de qué manera inciden en la co-creación urbana en el ámbito municipal?

Preguntas secundarias:

1. ¿Cuáles son las capacidades institucionales desarrolladas por el Implan en sus dimensiones administrativas y políticas (marco legal, organización interna, relaciones de coordinación interinstitucionales, participación social, política de personal, recursos financieros) para cumplir con sus objetivos como organismo público ciudadanizado de planeación del desarrollo urbano de Culiacán?

2. ¿De qué manera el Implan promueve la co-creación urbana en el ámbito municipal en el proceso de elaboración de planes, programas y proyectos de impacto en el desarrollo urbano de Culiacán?
3. ¿De qué manera influyen las capacidades institucionales del Implan en la co-creación urbana?

A partir de dicho cuestionamiento, la presente investigación se trazó como objetivo general y específicos:

1.4.2. Objetivos de investigación

Objetivo general

Determinar el estado que guardan las capacidades institucionales del Implan de Culiacán, Sinaloa, y la manera en que inciden en la co-creación urbana del ámbito municipal.

Objetivos específicos

1. Analizar las capacidades institucionales del Implan de Culiacán en sus dimensiones administrativas y políticas, que comprenden las categorías: marco legal, organización interna, relaciones de coordinación interinstitucionales, participación social, política de personal, recursos financieros.
2. Identificar y analizar los programas, planes y proyectos de desarrollo urbano generados por el Implan a partir de los factores que establecen la co-creación.
3. Determinar la influencia del grado de desarrollo de capacidades institucionales en los factores de la co-creación urbana.

1.4.3. Hipótesis

A partir del debate de expertos en capacidades institucionales y co-creación urbana, así como la relevancia de los estudios actuales que enfatizan en estos dos constructos en el contexto municipal vinculado con las problemáticas urbanas que enfrentan las ciudades, se suscribió como hipótesis guía la siguiente:

El Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán es un organismo descentralizado del gobierno municipal, con limitado desarrollo de sus capacidades institucionales, que restringe su posicionamiento como un agente ciudadanizado y con autonomía plena para generar planes, programas y proyectos a través de procesos de co-creación en materia urbana.

1.5. Justificación

La OCDE plantea que

para enfrentar los retos actuales y futuros de la urbanización en México, es fundamental el establecimiento de un programa efectivo de capacidades institucionales, principalmente a través del aprovechamiento de los institutos de planeación para fortalecer la capacidad de planeación; y fortalecer la recopilación de datos y elaboración de políticas (OCDE, 2015, p. 23)

Los gobiernos deben demostrar capacidad para dirigir, orientar y conducir a la sociedad, ya que son el instrumento determinado históricamente por la sociedad para que coordine la acción de los actores sociales a partir de reglas acordadas colectivamente; la autoridad pública debe gobernar bien y ofrecer resultados apreciables en la solución de problemas y necesidades sociales en territorios concretos y en una realidad en continuo cambio (Iracheta, en ONU-Hábitat, 2016^a, p. 93), misma que, en una ambiente económico, social y cultural diferente, ha dado paso a modelos urbanos distintos a los del siglo XX, pues además de crecimiento urbano existen cambios de patrones de familia, creciente número de habitantes en zonas marginadas, asentamientos irregulares, y el gran reto de conseguir dotar de servicios urbanos para todos.

Cuando se administra correctamente, el desarrollo urbano promueve avances económicos y sociales y mejora la calidad de vida de todos. El actual modelo de desarrollo urbano es insostenible en muchos aspectos. Muchas ciudades del mundo no están preparadas para los retos asociados con el desarrollo urbano (ONU-Hábitat, 2016c, p 16).

El municipio de Culiacán no ha sido una excepción a ese fenómeno, como describe Ibarra:

Hasta hace algunos años, la planeación urbana le fue ajena. Nunca fue una ciudad de relevancia nacional, aunque, ahora con la globalización, evidencia transformaciones comunes a los territorios urbanos del mundo. Además, experimenta una explosión demográfica, sub urbanización, crecimiento policéntrico, avance de una economía de servicios, descentralización, fragmentación del espacio al trasladar hacia la periferia actividades comerciales y de servicios donde hay más población y el valor del suelo es menor, desigualdad social, inseguridad y crecimiento del poder del crimen organizado, degradación ambiental, polución, congestión vial, auge de comunidad privadas, pluralismo cultural y predominio de valores posmodernistas, procesos migratorios complejos y conformación de alianzas de élites empresariales para controlarla en función de sus intereses (Ibarra, 2015, p.15).

Por lo expuesto, resulta relevante estudiar al Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, organismo que, desde la visión de este estudio, se concibe como un laboratorio de experimentación, que permite explorar y dimensionar las capacidades institucionales para responder a problemas de desarrollo urbano del municipio de Culiacán mediante una política urbana local a través de la elaboración de planes, programas y proyectos que ofrezcan estrategias y acciones para atender las problemáticas urbanas del municipio.

Este estudio analiza y explica en qué medida el Implan, un organismo local de carácter público y ciudadanizado encargado de propiciar la gobernanza urbana, posee las capacidades necesarias para cumplir con su tarea, en particular en un contexto en el que las ciudades enfrentan problemas complejos derivados de la creciente urbanización, y en el que la ciudadanía demanda a los gobiernos soluciones inmediatas, a través de procesos de gestión abiertos y democráticos.

La pertinencia de esta investigación se encuentra en los resultados que proporcionan un diagnóstico sobre los atributos y funcionamiento del Implan, no sólo desde el punto de vista organizacional, sino también de las complejidades de los diversos procesos de la gestión urbana, negociación y relaciones de poder en la toma de decisiones, vínculos con instancias gubernamentales, y principalmente, las habilidades desarrolladas para involucrar a la sociedad civil. Adicionalmente, ofrece información sobre la efectividad de los procesos de descentralización en materia urbana con respecto de los Ayuntamientos y su relación con organismos públicos descentralizados y organizaciones de la sociedad civil. En ese tenor, abre la posibilidad de ampliar en el estudio de otros organismos similares de estructura mixta: público-

representación ciudadana, sobre sus alcances, funcionalidad, viabilidad, o la necesidad de relanzamiento bajo otras formas de organización pública, ciudadanizadas, o autónomas.

Además, este estudio de caso se desarrolló considerando el enfoque de la co-creación urbana, toda vez que el rol del Implan tiene como misión promover la participación social, y la tendencia de los organismos internacionales y nacionales de planeación (ONU-Hábitat, Objetivos de Desarrollo Sostenible) plantea la necesidad de que los gobiernos locales promuevan la creación de ambientes y espacios horizontales y abiertos de participación ciudadana que favorezcan la co-creación de soluciones a problemas urbanos.

En ese sentido, a través de este trabajo se contribuye a la discusión teórica de conceptos emergentes como la co-creación y abre las posibilidades para realizar futuras investigaciones desde este enfoque, que ha ido tomando prominencia en el sector público como una alternativa asequible para innovar en modelos basados en procesos deliberativos y colaborativos para producir valor público en la sociedad, superando los límites de estudios desde otras perspectivas como la participación ciudadana.

Finalmente, esta investigación podrá favorecer que desde las universidades y centros de investigación de Sinaloa y del municipio de Culiacán, se incorporen futuras líneas de investigación sobre estudios de la ciudad y las organizaciones públicas responsables de la política urbana, con la finalidad de generar explicaciones teóricas a fenómenos sociales urbanos, evaluar los gobiernos locales y sus agendas urbanas, dar seguimiento por medio de indicadores cuantitativos sobre los compromisos plasmados a través de los planes, programas y proyectos de planeación urbana y territorial, movilidad, espacios públicos, entre otros temas vinculados con los objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, y la Agenda Urbana, para contar con ciudades ordenadas, inclusivas y resilientes.

CAPÍTULO 2. REFERENCIAS TEÓRICO-CONCEPTUALES PARA ESTUDIAR LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y CO-CREACIÓN URBANA

En este apartado se describen y analizan los enfoques teóricos que sustentan la investigación, partiendo de la teoría sobre las instituciones y los diferentes enfoques institucionalistas y neoinstitucionalistas. También se incorpora el marco teórico y conceptual de capacidades institucionales para evaluar las capacidades en sus dimensiones administrativas y políticas que posee el Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, así como sus alcances o déficits. Asimismo, considerando que es en el proceso de construcción de políticas públicas donde se visualizan las capacidades de las instituciones públicas y la intervención de actores gubernamentales y de la sociedad civil, se incorpora la perspectiva de políticas públicas. Finalmente, se introduce la perspectiva de la co-creación, un modelo de innovación que se ha incorporado en el estudio del sector público, el cual consiste en la producción de servicios o políticas públicas mediante el diálogo, consenso y la cooperación, de manera colectiva entre el gobierno y actores de la sociedad.

2.1. Teoría sobre las instituciones

2.1.1. El enfoque institucionalista

El estudio de las instituciones tomó un auge en el mundo de la academia en el último tercio del siglo XX. Si bien la teoría de la organización las había tratado en su agenda, desde el punto de vista de investigadores como Williamson (1999), carecía del suficiente rigor o ambiciones científicas para acometer su estudio con profundidad.

Por otra parte, la economía neoclásica prácticamente pasó de largo sobre ellas (Williamson, 1999). Desde entonces han surgido diversas interpretaciones circunscritas en la llamada teoría institucionalista, orientadas hacia la comprensión del funcionamiento de las instituciones y su relevancia, cada una con su propia concepción del cambio institucional y su acento propio en los problemas, dando lugar a propuestas diversas (Oriol, 2007).

Al referir el término instituciones se alude al plural de institución, cuya palabra, según la Real Academia de la Lengua Española, proviene del latín *institutio*, *-ōnis*, y es empleada para denotar establecimiento o fundación de algo; cosa establecida o fundada; organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente; cada una de las organizaciones fundamentales de un estado, nación o sociedad; e institución monárquica, del feudalismo; órganos constitucionales del poder soberano en la nación.

El concepto de institución ha sido ampliamente utilizado en las ciencias sociales, mayormente en la economía institucional, así como en otras disciplinas como la filosofía, la sociología, política y geografía, ofreciendo diferentes acepciones.

Las instituciones, según North (1990), son las reglas del juego en una sociedad o son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma la interacción humana. En ese sentido, la elección de los individuos está determinada por limitaciones formales e informales; las primeras refieren normas estrictas y prescritas en leyes o constituciones, en tanto las informales resultan de acuerdos y códigos de conducta. Ambas definen las reglas en las que la acción pública se realiza por los «jugadores» en una arena política.

Las limitaciones formales constituyen las normas políticas que definen ampliamente la estructura jerárquica del gobierno, su estructura básica de decisión y las características explícitas de la agenda (North, 1990).

Al igual que las instituciones, las organizaciones y organismos de la sociedad proporcionan una estructura a la interacción humana. Dichos organismos, según la conceptualización de North (1990), comprenden los cuerpos políticos (partidos políticos, el Senado, el cabildo, una agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas), cuerpos sociales (iglesia, clubes, asociaciones deportivas), y órganos educativos.

Las organizaciones y organismos son

grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. Modelar los organismos es analizar estructuras de gobernación, las capacidades, y la forma de aprender haciendo determinará el éxito de la organización a lo largo del tiempo. Qué organismos cobran vida y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional (North, 1990, p. 15).

Conceptualmente lo que se debe diferenciar con claridad, según Douglas North, son las reglas y los «jugadores», ya que el propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias. Modelar las estrategias y las aptitudes del equipo conforme se va convirtiendo en un proceso separado, diferente del modelamiento de la creación, de la evolución y de las consecuencias de las reglas (North, 1990).

Yendo más allá del enfoque económico en el que el individuo toma decisiones a partir de maximizar sus ganancias, North (1990) señala que la conducta humana es más compleja, por lo que los individuos pueden tomar decisiones con respecto a ideologías, altruismo y normas de conducta autoimpuestas.

Desde el enfoque institucional de North, los individuos hacen sus elecciones sobre la base de modelos derivados subjetivamente que divergen entre los individuos, en tanto que la información que reciben los actores es incompleta; en la mayoría de los casos estos modelos subjetivos no muestran tendencia alguna a converger. «Únicamente cuando entendemos estas modificaciones en la conducta de los actores podemos encontrar sensatez en la existencia y estructura de las instituciones y explicar la dirección del cambio institucional» (North, 1990, p. 35).

Las instituciones constituyen un marco en cuyo interior ocurre la interacción humana, y pueden evolucionar con el tiempo. Partiendo de esta concepción, en el análisis de las instituciones resulta imperativo conocer cómo es que las instituciones se convierten en el núcleo de las elecciones racionales.

Hodgson (2009) sostiene que las instituciones son las reglas, los valores, normas, rutinas, además de distintos tipos de hábitos y lenguajes; en tanto que las normas ofrecen restricciones e incentivos que guían el comportamiento y las preferencias de los individuos.

Las instituciones son el tipo de estructuras que más importan en la esfera social: ellas constituyen el tejido de la vida social. El creciente reconocimiento del papel de las instituciones en la vida social implica advertir que gran parte de la interacción y de la actividad humana está estructurada en términos de reglas explícitas o implícitas. Sin violentar la literatura relevante, es posible definir a las instituciones como sistemas de reglas sociales establecidas y extendidas que estructuran las interacciones sociales (Hodgson, 2009).

2.1.2. El nuevo institucionalismo

El neoinstitucionalismo surge como respuesta al modelo racional de la ciencia política, concentrada —según March y Olsen (1984)— en los fenómenos relacionados con negociaciones, intercambios y enfrentamientos entre actores políticos. Esta postura apunta hacia una nueva dimensión: la institucional.

Esta nueva perspectiva se propuso analizar los mecanismos de formación del consenso y la creación de metas colectivas de la sociedad. Desde esta óptica, los actores no son necesariamente enemigo o aliados permanentes, aislados de un contexto, sino que son concebidos como ciudadanos que comparten una misma unidad cultural, es decir, comparten ideas del mundo, crean identidades colectivas, participan en espacios y actividades políticas institucionalizadas. El neoinstitucionalismo no se centra en el individuo, sino en el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones, es decir, en el denominado marco institucional.

El modelo de racionalidad limitada producido por Simon (1982) entre 1955 y 1976, al que se adhirió en sus inicios el propio March (March y Simon, 1958), desarrolló argumentos dirigidos a la línea de flotación del modelo racionalista: existe una capacidad cognitiva limitada que hace a los actores incapaces para aprehender y procesar toda la información de un problema; un gran número de decisiones son tomadas bajo severas restricciones de presupuesto y tiempo, por lo que la optimización como curso de acción preponderante en el paradigma racional es irreal. En cambio, afirma, dadas estas limitantes, la organización busca un curso de acción que proporcione resultados aceptables, proceso al que denominó *satisfacer*.

El modelo de racionalidad limitada ubica tres elementos restrictivos importantes: escasez de tiempo, de información y de capacidad para procesarla. Esta limitación de recursos impacta también en la atención organizacional, es decir, en la habilidad que tienen las instancias inteligentes de la organización para observar y decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las distintas subunidades organizacionales (March y Simon, 1958). Las subunidades son las instancias mediante las cuales las organizaciones liberan atención organizacional dado que no consiguen observar y decidir en todos los procesos. Es en estas subunidades donde se desarrollan los procesos cotidianos que no requieren de toma de decisiones, a los que se les denominó rutinas institucionales. La atención organizacional se enfoca, en este modelo, en aquellas subunidades que no cumplen con el desempeño mínimo que cabe esperar de ellas (Powell y Dimaggio, 1999).

El concepto del nuevo institucionalismo agrupa a diversas disciplinas cuyo foco de análisis es la institución, abordada desde perspectivas distintas, de entre las cuales se reconocen al menos unánimemente tres: el institucionalismo económico, el institucionalismo sociológico (o culturalista) y el que atiende y regula aspectos de la ciencia política (Hall y Taylor, 1996; Scott, 1995).

A medida que pasamos del nuevo institucionalismo en la economía y en la elección pública al nuevo institucionalismo en la teoría de los regímenes y en la teoría de la organización, el término instituciones toma un significado diferente. En los primeros enfoques, las instituciones son producto del diseño humano, resultado de acciones útiles realizadas por individuos orientados institucionalmente. Pero en los segundos, aunque las instituciones ciertamente son el resultado de la actividad humana, no son necesariamente producto de un diseño consciente (Powell y DiMaggio, 1999, p. 42).

En la óptica del institucionalismo sociológico, las instituciones configuran las estrategias y los objetivos de los actores, median en sus relaciones de cooperación y conflicto, y condicionan decisivamente los resultados del juego político; es decir, además de definir estrategias y fines de la acción, las instituciones modelan las preferencias de los actores, las cuales no son estables ni exógenas, ya que se desarrollan mediante la combinación de educación y experiencia, y se conforman en el desarrollo mismo de las instituciones. Las reglas de juego y la distribución de poder tienen lugar al interior de los entramados institucionales (Steinmo *et al.*, 1998).

Los individuos que habitan esas instituciones aprenden a seguir el comportamiento apropiado y a obedecer normas institucionalizadas mediante procesos de socialización, lo cual les permite una simplificación de la realidad y tomar decisiones de manera mucho más sencilla o adecuada. De allí que la perspectiva sociológica afirme que el modelo racional es irreal. En situaciones de incertidumbre, los individuos no intentan maximizar, porque no cuentan con el tiempo ni con los recursos para hacerlo y, probablemente, tampoco están seguros de cuáles serán sus preferencias en el futuro.

El institucionalismo sociológico insiste en que desde su óptica se concede una relativa autonomía a las instituciones políticas en la sociedad, determinando, ordenando o modificando las motivaciones individuales. Las reglas, las normas y los símbolos limitan el libre juego de la voluntad individual y del cálculo racional, y gobiernan el comportamiento político. Las decisiones políticas tienen una finalidad, dirección y pertinencia, así como un patrón histórico de desarrollo

que condiciona su accionar futuro. Por esta razón, la mayoría de los estudios le otorgan un papel central al legado institucional (*path dependence*) sobre las decisiones políticas (Hall, 1986; Skocpol y Evans, 1985; Scharpf, 1997).

Si bien las instituciones se convierten en marcos de referencia culturales desde los que individuos y organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad, desde el punto de vista de March y Olsen (1989) se admite también cierto nivel de racionalidad. Los individuos tienen que tomar decisiones y, aunque estén muy lejos de intentar optimar, realizan ciertos cálculos que son similares a los de la racionalidad limitada. Para minimizar incertidumbre y hacer más elemental la toma de decisiones, los individuos obedecen a normas institucionales. Una idea opuesta a la del institucionalismo culturalista que rechaza la posibilidad de que existan actores con racionalidad limitada, y, por lo tanto, no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con algún éxito las reglas y prácticas institucionales (Scott, 1995).

Scharpf (1997) opina en sentido contrario y explica el cambio en las instituciones a partir de un modelo de lógica situacional, por medio del cual describe el papel de los actores o agentes y la contribución del entorno institucional en las preferencias y estrategias de dichos actores. Propone un marco analítico en el que intervienen los actores (con sus preferencias, percepciones y capacidades); el marco institucional (el conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables); la constelación de actores (el conjunto de actores que intervienen, sus opciones estratégicas, los resultados asociados a estas y la percepción que ellos poseen) y los modos de interacción (es decir, las formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos).

En el contexto de la institución, los actores no son inherentemente libres; tienen frente a sí una serie constante de posibilidades y restricciones emanadas del marco político-institucional. Si bien la creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas, por muy sólida y permanente que aparezca una institución; de lo que se colige que estas no son permanentes y pueden cambiar en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, ya por respuestas a factores endógenos, ya por influencia de elementos exógenos (Hay, 1997).

2.2. Capacidades institucionales

2.2.1. El concepto de capacidad institucional

El concepto de capacidad institucional y sus distintos énfasis han cambiado a lo largo de los años (Hildebrand y Grindle, 1997; Willems y Baurmet, 2003). Debido a las posibilidades múltiples de su acepción, ha sido interpretada de diversas maneras e instalado en el ámbito político en diferentes momentos históricos (Abal y Cao, 2012), a través de las disciplinas y cuerpos de conocimiento como el desarrollo organizacional, la economía institucional y la economía política (Morgan, 2006).

En la diversidad de definiciones de capacidades institucionales, el concepto más clásico es el acuñado por Hilderbrand y Grindle (1997), quienes la definen como la «habilidad de las instancias gubernamentales para absorber responsabilidades, mejorar sus funciones, resolver problemas, lograr objetivos y fortalecer la rendición de cuentas, en forma sostenible». Dichas habilidades se resumen por las autoras en habilidades técnicas, administrativas y políticas.

La capacidad es un desarrollo continuo que implica gestión de las tareas, uso adecuado de los recursos humanos, generación de ambientes institucionales que favorecen la resolución de problemas y de condiciones sociales que contribuyen a sostener esa capacidad. Se trata sin duda de procesos largos y complejos, pues no existen soluciones sencillas para conseguir un mejor gobierno (Grindle, 2004).

Aunque Migdal (1988) y Repetto (2003) coinciden en la acepción del término de capacidades institucionales como una aptitud, el primero se refiere a la capacidad de los líderes estatales para utilizar los órganos del Estado con el fin de llevar a cabo las decisiones que atañen a la colectividad en el seno de la sociedad; mientras que el segundo considera que es una cualidad de las instancias gubernamentales para plasmar a través de las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social, fortaleciéndose, según Freigedo, Fuentes y Milanesi (2005), en la diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia de las organizaciones públicas.

De acuerdo con la revisión de la literatura, el concepto de capacidades en el sector público adquirió relevancia desde mediados de los ochenta del siglo XX, como resultado de las denominadas reformas de segunda generación del Estado, enfocadas en cambiar la visión de «menos Estado» por la de «mejor Estado» (Repetto, 2002; Duque, 2012).

Sin embargo, siguiendo a Ospina (2002), en ese periodo la intervención orientada a mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado se colocó en el concepto de fortalecimiento institucional, en lo relativo a la llamada reingeniería organizacional, con énfasis en el mejoramiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización, buscando la solución a problemas concretos, generalmente por consultores, lo cual fue insuficiente para los desafíos y complejidades presentadas (Ospina, 2002).

En la segunda mitad de los años noventa el énfasis de las capacidades institucionales llega a un punto de inflexión (Ospina, 2002), como consecuencia de procesos de ajuste estructural y del cambio de paradigma del Estado de bienestar al Estado mínimo, mediante el que se reduce la capacidad del Estado para responder a problemas de la sociedad, debido a que ni los mercados ni las democratización podrían funcionar bien a menos que los gobiernos fueran capaces de diseñar e implementar políticas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, generar más transparencia y eficacia, así como responder efectivamente a las demandas sociales.

De acuerdo con Hilderbrand y Grindle (1997), los gobiernos fueron incapaces de promover un desarrollo económico y social durante largos periodos de tiempo, más apropiados para el Estado en el desarrollo, con capacidad de organizar y gestionar sistemas para identificar problemas, formular políticas públicas en respuesta a ellos; implementar actividades, para cumplir con objetivos con miras a largo plazo.

A partir del primer Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1990, y la creciente presión de los países en desarrollo y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), aunado a la necesidad de legitimar nuevas democracias, para atender las consecuencias sociales derivadas de la falta de crecimiento, sobrevino la necesidad de impulsar una agenda social, la cual puso énfasis en que los niveles y grados de pobreza no podrían ser reducidos ni el crecimiento podría ser sostenido a menos que los gobiernos se comprometieran a invertir en el desarrollo de recursos humanos, particularmente en salud, educación y redes de seguridad social (Hilderbrand y Grindle, 1997).

En ese contexto, la nueva aspiración en el cambio del siglo se orienta al logro de «buen gobierno» (Hilderbrand y Grindle, 1997; Ochman, 2004). A partir de esa renovada visión, surge el concepto emergente de «construcción de capacidad institucional»; una perspectiva compleja y con un enfoque de sistemas, lo cual lo correlaciona al problema de capacidad del sector público en tres dimensiones: el desarrollo humano (sistemas y procesos de personal), el fortalecimiento

organizacional (sistema de gestión) y la reforma institucional (instituciones y sistemas macro) (Ospina, 2002).

Los imperativos se centraron en una nueva definición del papel del Estado en el desarrollo y en su capacidad para crear el marco institucional coherente con las economías de mercado, poblaciones seguras y productivas, así como en sistemas políticos democráticos (Hilderbrand y Grindle, 1997). En consecuencia, surgieron varios planteamientos enfocados a la construcción de capacidades institucionales en los países en vías de desarrollo (UNICEF, 1999), de las que sobresalen:

- Un proceso a través del cual individuos, grupos, instituciones, organizaciones y sociedades mejoran sus habilidades para identificar y alcanzar los desafíos del desarrollo de una manera sostenible.
- El proceso a través del cual individuos, grupos, organizaciones, instituciones, y sociedades mejoran sus habilidades para desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos, y para entender y abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto más amplio y de una manera sostenible.
- Inversión en capital humano, instituciones y prácticas [...] que permite a los países alcanzar sus metas de desarrollo.

2.2.2. Dimensiones y niveles de capacidad institucional

Grindle (1997) desarrolló un marco conceptual para evaluar los factores que afectan la capacidad y las intervenciones de creación de capacidades, determinar sus fisuras y proporcionar una herramienta para el diseño estratégico de intervenciones ligadas a los déficits de desempeño en el sector público, considerados desde el conjunto de las funciones básicas de los organismos públicos, y las necesidades históricas o situaciones en contextos específicos.

El marco propuesto por Hildebrand y Grindle (1997) se clasifica en cinco dimensiones y tres estratos de análisis que intervienen, de manera interactiva y dinámica, en la creación de capacidad: el individuo (*micro*); la organización (*meso*); la red de organizaciones; la gobernación pública; las normas, valores, prácticas sociales, y el entorno institucional (*macro*).

El estrato *micro* se refiere al individuo como recurso humano al interior de la organización; el estrato *meso* pone el foco en la organización, en su capacidad de gestión. En el estrato *macro*, la capacidad administrativa se expresa en los recursos económicos asignados para la realización

de las tareas previstas, en las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; en la cooperación y coordinación de las organizaciones ubicadas tanto en el mismo como en diferentes niveles; en la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; en las características de las políticas y programas que diseñan y ejecutan; en el marco regulativo, y en las ‘reglas del juego’ que emergen de las relaciones entre los actores involucrados (Grindle, 1997).

Cabe señalar que, para efectos de clasificación, el estrato *micro* y el estrato *meso* están comprendidas en las llamadas capacidades administrativas, en tanto que el estrato *macro*, referente al contexto institucional, se le ubica en la capacidad política.

A juicio de Ospina (2002), el marco de Hilderbrand y Grindle (2007) constituye una plataforma óptima para estudiar la relación entre las iniciativas de evaluación de los resultados de la gestión pública y su impacto en la capacidad institucional, que permite evaluar de manera transversal, al interior de una organización, diferentes grados de acción de la gestión pública, a través de tres contextos de análisis: el desempeño del gobierno en la implementación de sus políticas públicas (contexto *macro*); el desempeño de las organizaciones públicas (contexto *meso*); y el desempeño de los empleados en el cumplimiento de la misión (contexto *micro*) (ver Figura 2.1).

Figura. 2.1
Esferas de capacidad institucional



Nota. Adaptado de Stéphane Wilems y Baurnet, en Grindle (1997).

Rosas (2008) considera que la evaluación de los factores que intervienen en la creación de la capacidad institucional parte de dos componentes principales: el administrativo y el político, de acuerdo con la siguiente descripción:

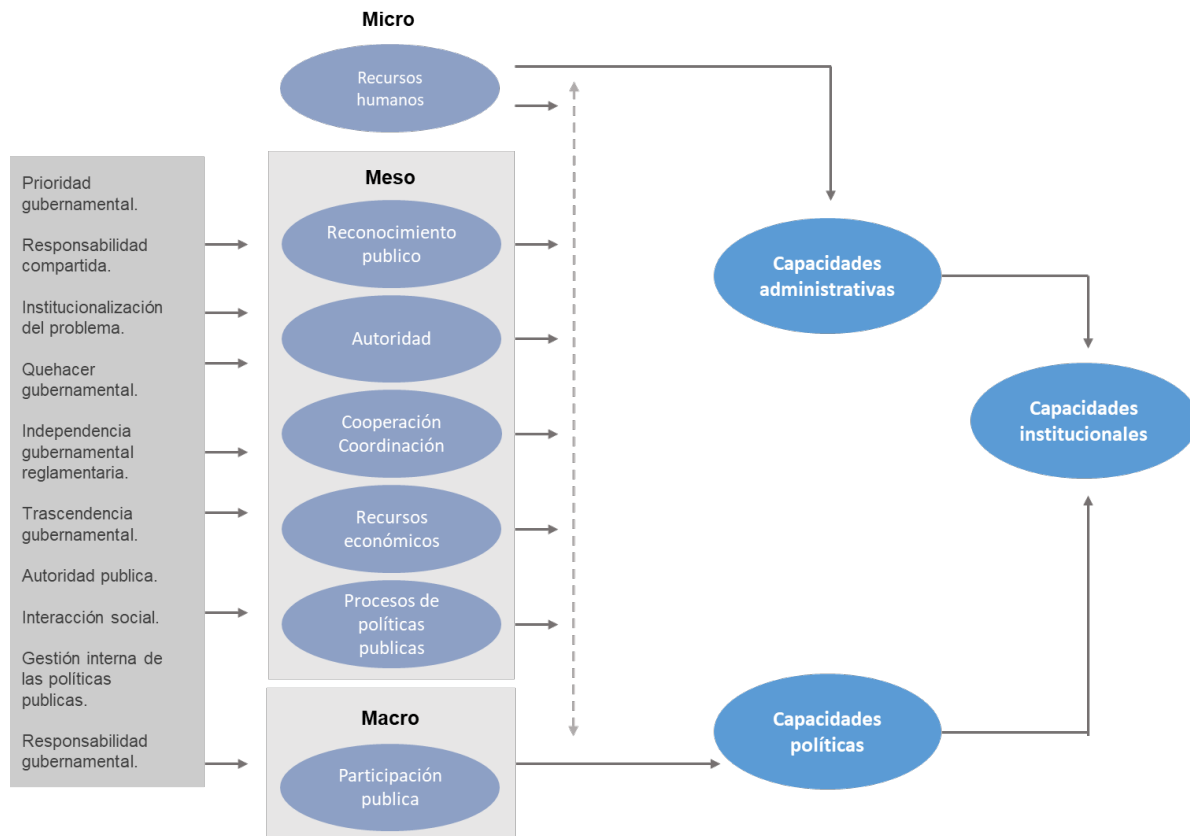
El marco capacidad *administrativa* (ver Figura 2.2) corresponde a las habilidades técnicas burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos legales. En este componente resaltan dos dimensiones: los recursos humanos y la organización, como son: número, variedad y cargos de funcionarios; los factores organizativos y de procedimientos de recursos humanos que regulan aspectos como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón; formación/capacitación de los recursos humanos y el desarrollo del aparato organizacional estatal; la concentración de expertos a partir del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo; sistema de premios y castigos; capacidad individual de los actores responsables de tareas en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas, entre otros aspectos.

En lo que concierne a la organización, se atienden: la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; la estructura y distribución de funciones y responsabilidades; la forma de organización; la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; la relación, coordinación y colaboración intergubernamental; el tipo y características de las políticas y programas que diseñan y aplican; las leyes, normas y, en general, «reglas del juego» que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, entre otros elementos (Rosas, 2008: 128).

La *capacidad política* (ver Figura 2.2) se refiere a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto institucional. Por tanto, la capacidad política está asociada con el modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. En este componente resaltan varios factores, entre los que destacan: a) participación pública, es decir, quiénes participan y cómo lo hacen; b) negociación, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación; y c) lucha de poder, o qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder (Rosas, 2008, 129).

Figura 2.2

Marco de análisis de capacidades institucionales (Rosas, 2008 y 2019)



Nota. Adaptado de Rosas (2008 y 2019).

En ese sentido, la capacidad política también implica la interacción regulada por normas y costumbres que ocurre entre actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos, en dos vertientes: la primera se refiere a las interacciones que establecen los actores del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y los ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal); la segunda enfatiza las relaciones del Estado con grupos de la sociedad civil (Rosas, 2019). Ello significa que la capacidad política describe la construcción de poder y la identificación con otras autoridades jerárquicamente iguales en el seno de la administración pública (capacidad política horizontal), como de autoridades políticas signadas como superiores (capacidad política vertical) (Chudnovsky et al., 2018).

2.2.3. Capacidad institucional y gobernanza

Como se mencionó líneas arriba, el concepto de capacidad institucional dio un giro hacia la etapa de la gobernanza en la primera década del siglo XXI, mediante una visión más ampliada del concepto de capacidad de gestión del aparato administrativo estatal para integrar grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en general, con la finalidad de concatenar la capacidad administrativa con la capacidad política (Duque, 2012).

Grindle (2004) encuentra en la gobernanza un elemento que ofrece una comprensión más matizada de la evolución de las instituciones y de las capacidades institucionales, sobre todo si se tiene en claro las prioridades en un contexto en el que es imposible llevar a cabo simultáneamente todos los proyectos positivos, si se toman la molestia de aprender de lo que está funcionando, en lugar de centrarse exclusivamente en las brechas de gobernabilidad, y, sobre todo, tomando en serio el papel que el gobierno tiene sobre las problemáticas de la realidad social. Desde la perspectiva de las teorías de la gobernanza, según Ochman (2004), pocos estudios todavía se centran en su eficiencia, aun cuando no faltan pruebas del efecto desestabilizador que la sociedad civil puede tener sobre el gobierno.

En el mismo enfoque actual de gobernanza, Ospina (2002) sostiene que el desarrollo de capacidades institucionales requiere de un marco «ecológico» en el que discurren cambios en el rol del Estado en relación con la capacidad de resolver problemas públicos, mediante el robustecimiento de la organización a través de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia en relación con otras organizaciones, lo cual significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones de los sectores público, privado y organizaciones no gubernamentales (Díaz, 2015; Savitch, 1998; Rosas, 2008; Hall, 2002).

Rosas (2008) afirma que el acercamiento a la capacidad institucional debe partir de las instancias de gestión del Estado en sus tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y en sus ámbitos de gobierno (central y local), pues en ellas se manifiesta el proceso mediante el cual se recibe, priorizan y responden «las demandas expresadas como problemas públicos, ya sea mediante la acción de los actores constituidos en la arena política, o la acción de grupos amplios que logran formular sus demandas aunque sea de manera dispersa» (Rosas, 2008).

Siguiendo con Rosas (2008), la autora plantea que cualquier evaluación sobre capacidad institucional debe considerar en primer término los aspectos de su definición, pues de ello dependerá su valoración; no obstante, no sólo debe restringirse al aparato organizacional —

desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano y organizacional—, sino además hacer referencia al contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca.

En concordancia con los autores antes citados, Alonso (2001) destaca la importancia de no limitar la evaluación de las capacidades estatales únicamente a la dimensión administrativa. Pone el foco en el valor de incorporar una mayor aproximación en el análisis de la lógica y acción de los actores políticos, de manera que se pueda sostener la necesidad de articular las capacidades políticas con las administrativas y que integre a las habilidades internas como a las externas. De manera que la capacidad estatal/institucional se desarrolla teniendo en cuenta no sólo la existencia de cuadros burocráticos, sino también las acciones de los actores sociopolíticos; entre las que sobresalen la participación política y las formas de negociación entre los actores junto a la voluntad política de cada uno de los integrantes (Gilio, 2016).

2.2.4. De la construcción al desarrollo de capacidades institucionales

La tarea principal del desarrollo de capacidades es asegurar la existencia de mecanismos necesarios para mitigar los factores que limitan las decisiones de los individuos, a fin de garantizar un punto de partida equitativo para todos. El valor agregado de las iniciativas de desarrollo de capacidades desde una perspectiva local radica precisamente en que este ámbito permite identificar claramente las diferencias entre individuos y grupos, lo que aumenta la posibilidad de atenderlas, siempre que existan las condiciones y los instrumentos de gestión adecuados (PNUD, 2009, p. 21).

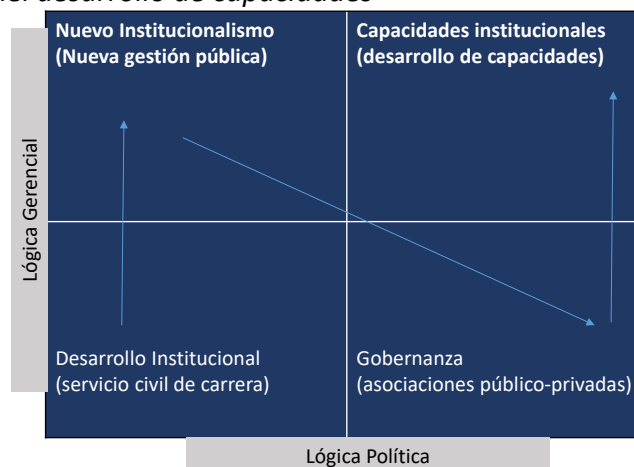
A principios del siglo XXI, la noción de capacidad se ha modificado en forma paralela con el debate sobre el desarrollo y el papel del Estado para alcanzarlo. El concepto de desarrollo se ha ampliado: algunos autores lo entienden como un insumo, otros como un proceso y algunos más como resultado; hay quienes lo consideran una cualidad institucional; otros como un atributo de la gobernanza, o como una característica institucional, o bien como un factor habilitador del individuo para alcanzar calidad de vida (PNUD, 2009).

Con base en ello, el PNUD, en su Informe sobre Desarrollo Humano, Jalisco (2009), plantea dividir los cambios del término de capacidades en cuatro etapas o categorías: desarrollo institucional; el nuevo institucionalismo; la gobernanza democrática y el desarrollo de capacidades institucionales.

En la Figura 2.3 se indica en cuadrantes las etapas en las que discurre la lógica de capacidades institucionales. La primera etapa se presenta en el desarrollo institucional, que se ajusta a la creación del servicio civil de carrera desde la perspectiva de capacidad basada en la burocracia profesional de Weber. Enseguida el nuevo institucionalismo, determinado en la nueva gestión pública o reforma gerencial. De la lógica gerencial se pasa al nuevo institucionalismo, denominado también nueva gestión pública o reformas gerenciales. Un segundo movimiento se presenta en la lógica política, el cuadrante de la gobernanza, e incorpora temas como la participación y la inclusión de actores sociales. Esta etapa responde a las necesidades de rendición de cuentas y el establecimiento de asociaciones público-privadas. Finalmente, el tercer desplazamiento, hacia el cuadrante del desarrollo de capacidades institucionales, muestra una alta correspondencia entre las lógicas gerencial y política.

Figura 2.3

Marcos conceptuales del desarrollo de capacidades



Nota. Adaptado de Alba y Gómez-Álvarez (2010)

El nuevo institucionalismo se centra en el comportamiento de la economía y el mercado, pues desde allí se definen los incentivos para el mejoramiento del desempeño institucional de los gobiernos. Su interés no es generar instituciones, sino desarrollarlas. Desde esa perspectiva define a la capacidad como la habilidad del gobierno para aplicar políticas y proveer servicios para producir resultados eficientes. Enfatiza el mejoramiento de las habilidades de gestión y el eficiente desempeño de las instituciones públicas.

El desarrollo institucional define como capacidad al correcto desempeño de las instituciones públicas a partir de la habilidad de los individuos que forman parte de ellas, en virtud de lo cual su foco está en la construcción de burocracias para la gestión de la inversión pública. Así, la construcción de capacidades se entiende como la provisión pública de recursos económicos y técnicos para la construcción de instituciones que promuevan el desarrollo (De Alba y Gómez, 2010).

Son objeto de interés de la gobernanza democrática los agentes en las relaciones dentro de las organizaciones y entre ellas. Se refiere a la inclusión participativa de los actores públicos, privados y sociales como agentes del desarrollo, es decir a las relaciones que se establecen entre los actores estatales y los no estatales para la resolución de problemas públicos.

El desarrollo de capacidades institucionales trata de una perspectiva integral y multidisciplinaria en el que se incluyen los niveles organizacional e individual, «subraya el carácter endógeno de la construcción de capacidades, hace énfasis en la importancia de que los procesos sean sostenibles, y propone mayor cuidado en el uso del lenguaje» (De Alba y Gómez, 2010). Aquí se define a las capacidades como las habilidades de los individuos, organismos y sociedades para realizar funciones, establecer objetivos y resolver problemas.

2.2.5. La perspectiva de la sociedad civil en el desarrollo de capacidades institucionales

Una renovada explicación sobre el fenómeno del desarrollo de capacidades institucionales la brindan los teóricos Acemoglu y Robinson (2017), quienes introducen al concepto el nivel de participación de la sociedad civil; si bien es cierto que su estudio se centra en Estados o gobiernos nacionales, tiene la suficiente congruencia como para explorar esta arista en el terreno de los gobiernos locales.

De acuerdo con Acemoglu y Robinson (2017), aún en sociedades con condiciones geográficas y económicas similares y sujetas a externalidades similares, la capacidad del Estado para cumplir leyes, proporcionar servicios públicos y regular las actividades económicas y sociales, varía entre países. De acuerdo con su modelo, se establece que en los Estados en los que se había notado un mayor desarrollo de capacidades, no había permanecido una sociedad mansa, sino al contrario se caracterizan por poseer una sociedad civil fuerte y asertiva.

En ese contexto, los autores identifican en un extremo a los Estados débiles, a los que se atribuye una escasa capacidad para hacer cumplir las leyes, proporcionar servicios públicos, y

regular las relaciones económicas y sociales (Acemoglu y Robinson, 2017, Migdal, 1988), lo cual obstaculiza el desarrollo (Besley y Persson, 2007).

Por otro lado, ubican a los Estados despóticos, es decir, aquellos que tienen efectos de dominación sobre la sociedad civil. En algunos de estos Estados se manifiesta una sociedad civil desde la que se generan capacidades propias en competencia con las del Estado y es allí en donde Acemoglu y Robinson (2017) plantean la idea de un modelo dinámico, en función de la relación de poder que exista entre el Estado despótico y la sociedad civil y en combinación con el grado de desarrollo de capacidades y potencialidades de ambas esferas, lo que conduce a tipos de estados estables o estacionarios: uno en donde la sociedad civil es fuerte en relación con la sociedad política,³ en donde sus iniciativas limitan de alguna forma la jerarquía política; otro, que corresponde a un despotismo de gobierno, en donde éste es poderoso y la sociedad civil débil.

El tercer tipo de Estado estacionario es el inclusivo, el cual se manifiesta cuando las sociedades que alberga son más parecidas y tienen, en consecuencia, mayores grados de colaboración, creando un Estado más poderoso y con capacidad para incentivar a la sociedad civil para estimular su empoderamiento.

De ahí que concluyan que, en igualdad de factores estructurales, lo que hace la diferencia en el desarrollo de las capacidades de una entidad Estatal es la amplificación de la competencia entre Estado y sociedad civil (Acemoglu y Robinson, 2017).

Una hipótesis que resulta atractiva para ser explorada en el ámbito de los gobiernos locales, considerando que desde la década de los noventa del siglo XX este nivel de gobierno se ha colocado en la escena política regional como los promotores del desarrollo institucional, buscando llegar a mayor eficacia y eficiencia de la gestión pública, con el fin de acortar la brecha entre Estado y ciudadanía (Gilio, 2016).

La capacidad administrativa es un motor indispensable para el despliegue de la capacidad institucional estatal (o local), pero no resulta suficiente. De acuerdo con Reppeto (2003), para profundizar en el estudio de las políticas institucionales es necesario también observar la dimensión política (o capacidad política), que se refiere a «la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representan y

³ Ambas, sociedad política y sociedad civil constituyen el Estado, según la teoría gramsciana (Buci-Glucksmann, 1978).

expresen los intereses [...] de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública» (Repetto, 2003, p. 12).

Siguiendo la postura de Grindle (2004), la construcción de capacidades estatales se vincula con las reglas, normas y procedimientos de carácter económico y político que articulan las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos, de modo que el desarrollo de capacidades estatales no depende sólo de la existencia de un servicio civil y cuadros administrativos formados, sino también de las relaciones entre los diferentes actores políticos que encaran y participan de la gestión de lo público.

2.3. Referencias teórico-conceptuales sobre co-creación

Las formas tradicionales de gobernar y gestionar los problemas de la sociedad han experimentado transformaciones que demandan abordajes transdisciplinarios, multiactorales y multisectoriales y, por tanto, integrales (Zurbriggen y González, 2014).

En contraste con el modelo tradicional de gobierno legal y jerárquico de Max Weber, con marcada distancia del modernizador de corte gerencial que se impuso con la Nueva Gerencia Pública (Cabreró, 2006; Zurbriggen y González, 2014), a partir de la primera década del siglo XXI se ha puesto el foco en modelos emergentes de participación que discurren horizontalmente y a partir de procesos deliberativos y consensos, que se desprenden del enfoque de la gobernanza, los cuales parten de la premisa de que es necesario desplegar nuevas formas de gestión con el concurso de un amplio y heterogéneo conjunto de actores políticos, institucionales y de la sociedad civil (Koiman, 2003). En esa perspectiva, han surgido nuevos paradigmas de co-gestión, co-producción y co-creación para la co-construcción colectiva de opciones de producción de soluciones a los problemas públicos en una acción compartida entre actores de gobierno y la sociedad. La noción de co-creación se presenta como categoría emergente que pone énfasis en la interacción colaborativa en redes y asociaciones para la solución de problemas públicos complejos que requieren respuestas diferentes a la tradicional burocrática o gerencial (Torfing *et al.*, 2016 y Zurbriggen y González, 2014). En el campo de la resolución de problemas públicos, se presentan una gran cantidad de problemas públicos buscando soluciones co-creadas (Torfing *et al.*, 2016).

En este apartado se despliega la conceptualización de una de las categorías generales de análisis de esta investigación, como es la co-creación, partiendo de este referente teórico que guía el estudio de caso, para lo cual ha sido necesario desentrañar en el origen del concepto la co-

creación en el sector público, las dimensiones de co-creación, las barreras para los procesos de co-creación, así como los factores que influyen en la co-creación, hasta delimitar el concepto en el ámbito urbano.

2.3.1. Origen del concepto de co-creación

El concepto de co-creación tiene su origen en el sector privado, más precisamente en el ámbito empresarial. Prahalad y Ramaswamy (2004) acuñaron el término co-creación para referirse a los procesos de participación activa entre empresa y consumidor, a partir de la optimización de conocimientos y experiencias en la que ambos (empresa y consumidores, o equipos inter y transdisciplinarios) intervienen en la innovación de productos o servicios (Harmes y Gianetti, 2019, Torfin *et al.*, 2016, Voorberg, Bekkers y Tummars, 2015).

De acuerdo con Voorberg *et al.* (2015), la co-creación en la empresa se basa en dos perspectivas; la primera sostiene que las empresas tienen el desafío de producir sus productos de manera más eficiente, donde los usuarios finales se convierten en coproductores que se encargan de tareas específicas en la cadena de producción (Prahalad y Ramaswamy, 2000; Vargo y Lusch, 2004; Von Hippel, 1987); mientras que la segunda afirma que los usuarios logran convertirse, con sus experiencias, en fuente de innovación de productos y servicios, proporcionando con ello valor agregado a la empresa (Prahalad y Ramaswamy, 2000; Vargo y Lusch, 2004).

Aun cuando la co-creación tiene su origen en la gestión empresarial, también se inscribe dentro de un marco de conceptos y teorías que han posibilitado su generación y reconocimiento (Waissbluth *et al.*, 2014) en los campos de la economía de valor, la innovación social, y el marketing, por lo que existe una vasta literatura del tema en los sectores de la industria, empresarial y de gestión de servicios (Galvagno y Dalli, 2014).

No obstante su origen, la co-creación es un concepto que ha tomado prominencia en el sector público y en el campo de las políticas públicas (Zurbriggen y González, 2015), escenarios en los que en lugar de consumidores se encuentran ciudadanos. Ante ello, cabe aquí fijar una delimitación conceptual de co-creación en el ámbito de la gestión y la construcción de políticas públicas, a fin de guiar esta investigación, la que se abordará en los apartados siguientes a partir de los aportes generados por representantes de esta vertiente, entre los que destacan autores como Torfing, Sorensen y Roiseland (2016); Voorberg, *et al.* (2015); Zurbriggen y González (2014) y Bason (2010).

2.3.2. Co-creación en el sector público

Si bien el concepto de co-creación surgió en el sector privado donde existe un interés superior por maximizar la satisfacción del servicio y la eficiencia, el término es también relevante para el ámbito de lo público, donde actores de gobierno y ciudadanos comparten capacidades para maximizar la creación conjunta de valor público, sostienen Torfing *et al.* (2016). La co-creación en el sector público, de acuerdo con estos autores, se concibe como un proceso de elaboración y (re) diseño de políticas y servicios públicos con la participación de múltiples actores, no sólo del ámbito público sino de los privados y sociales. Dicho proceso ocurre mediante un intercambio constructivo de conocimiento, recursos, competencias e ideas que mejoran la producción de valor público (en planes, políticas, estrategias, marcos regulatorios o servicios), ya sea a través de una mejora continua de productos, resultados o mediante formas innovadoras para resolver problemas públicos.

Por su parte, Bason (2010), concibe el concepto de co-creación en el ámbito público como un proceso sistémico en el que se construyen soluciones *con los ciudadanos* y no *para los ciudadanos*; este autor la percibe como un proceso de innovación con respecto al modelo tradicional sectorial o jerarquizado, que genera conocimiento cualitativo de primera mano debido al alto grado de intervención de personas y agrupaciones interesadas, en la forma de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, gobierno, funcionarios públicos, consultores, universidades, entre otros (Zurbriggen y González, 2015).

Cabe mencionar que el enfoque de co-creación de Bason (2010), se construye a partir de los estudios realizados por Ostrom (1996) desde la perspectiva de la coproducción, cuyos objetivos eran promover que las organizaciones públicas alcancen mejores resultados a partir de consideraciones reales y alianzas entre los ciudadanos; lo cual no implica delegar la producción de todos los servicios públicos a las organizaciones de la sociedad civil, privadas o a los ciudadanos. Para Ostrom (1996), la coproducción es un proceso en el que la generación de bienes o servicios no están sólo en la misma organización, sino también en los conocimientos, recursos y motivaciones de los ciudadanos implicados (Zurbriggen y González, 2015).

Asimismo, el concepto de co-producción ha sido ampliado a una variedad de términos como la planificación conjunta, la gestión conjunta, el diseño colaborativo y la co-entrega (Voorberg *et al.*, 2015).

Zurbriggen y González (2014) refieren que la co-creación requiere de una forma diferente de pensar y actuar para resolver problemas y que es esencialmente colaborativa y experimental. Consideran que el desafío en el diseño de proyectos y programas es la intermediación del conocimiento como proceso interactivo y la puesta en marcha de un proceso colaborativo que permita el intercambio y la creación de soluciones conjuntas, lo que infiere la relación continua entre actores de diferentes subsistemas sociales (investigación, política, sociedad civil, sector privado), un nuevo diálogo entre política, sociedad y academia con el fin de vincular diferentes perspectivas, niveles de conocimiento y entendimiento hacia una visión común de un problema (Zurbriggen y González, 2014).

Ramírez-Aluja (2012), coincide en que la co-creación contribuye a involucrar de manera mucho más directa a los ciudadanos, empresas y otros destinatarios de los servicios públicos en el proceso de innovación, pero agrega que no sólo se enfoca en el conocimiento de los desafíos actuales, sino también en la creación de futuro con la gente y no solo para ellos, por lo que la creatividad y el potencial innovador de los ciudadanos se suma a los recursos para resolver problemas públicos o sociales.

2.3.3. Transformación del sector público: de autoridad legal y un proveedor de servicios a una arena de co-creación

Diversos estudios sobre co-creación en el sector público (Bason, 2010; Voorberg *et al.*, 2015; Torfing *et al.*, 2016), sostienen que el sector público ha experimentado una transformación de autoridad legal y proveedor de servicios hasta convertirse en una arena de co-creación. Basados en los aportes de Hood y Dixon, Torfing *et al.* (2016) postulan que la co-creación es un enfoque teórico renovado, que trasciende la denominada Nueva Gestión Pública, que ha tenido un alcance en la operación eficaz y eficiente del sector público en su atención a las demandas de servicios y políticas. Derivado de esta metamorfosis del sector público, desde la perspectiva de los autores, la gestión pública y el diseño de políticas públicas de las instituciones y organizaciones del sector público se encuentran ante el paradigma de la co-creación.

Desde la perspectiva de la burocracia clásica de Max Weber, el sector público fue concebido como la autoridad legal que posee el poder para regular el comportamiento de los ciudadanos, a través de la prescripción de acciones obligatorias, recaudar impuestos, administrar sus derechos legales a beneficio y servicio; de modo que en este escenario los ciudadanos son

percibidos como receptores de los servicios públicos; sujetos pasivos y sin poder, cuyo bienestar depende fundamentalmente de la regulación pública y la prestación de servicios (Torfing *et al.*, 2016).

Para superar los límites de la burocracia clásica hacia un sector público modernizador, surge la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública, que, según Torfing *et al.* (2016), en su momento tuvo efectos transformadores en la administración pública, enfatizando en resultados, el emprendimiento, el empoderamiento de ciudadanos (concebidos como usuarios). Sin embargo, la visión de proveeduría de servicios y construcción de políticas públicas, se priorizó desde un enfoque gerencial de eficiencia, equiparando al sector público con una empresa privada, donde los administradores públicos se concretaban en importar estrategias y herramientas empresariales para mejorar la eficiencia pública y la provisión de servicios, pero ausentes del particular carácter público, político y democrático; operando bajo una lógica del consumo que concebía a los ciudadanos como clientes (Torfing *et al.*, 2016).

En la actualidad confluyen diferentes posturas teóricas sobre el futuro de la administración pública. Según Torfing *et al.* (2016) algunos estudiosos se decantan por la reactivación de la burocracia pública (Drechsler, Du Gay, Pollitt y Bouckaert,), mientras que otros simplemente hablan de Post-Nueva Gerencia Pública (Christensen y Laegreid, Olsen). Por otra parte, se encuentra el concepto de Nueva Gobernanza Pública, la cual, si bien ofrece una opción, no ha conseguido consolidarse en la administración pública (Torfin *et al.*, 2016). No obstante la falta de consenso entre los expertos, la discusión encuentra unanimidad en la perspectiva de que el sector público experimenta una tendencia modernizadora que ha tenido su sostenimiento en diversas corrientes teóricas, afianzadas a partir de los años noventa del siglo XX, como son la mencionada «Nueva Gestión Pública» (Hood), la «Gobernanza» (Kooiman) y el «Nuevo Servicio Público» (Denhardt y Denhardt) (referidos por Torfing *et al.*, 2016).

Sin embargo, derivado de la complejidad de los problemas públicos y la amplia demanda ciudadana para solucionarlos, dichos enfoques teóricos han requerido transformarse, particularmente en lo relativo a mejorar las relaciones entre las administraciones públicas y su entorno, así como en los roles desempeñados tradicionalmente tanto por las organizaciones públicas como por los ciudadanos (Albaladejo, 2014). Específicamente, el enfoque de la Nueva Gerencia Pública, en el cual se había fincado el potencial modernizador del sector público, ha perdido presencia, de acuerdo con Drechsler, Levy, Lynn (citados por Torfing *et al.*, 2016).

Incluso, ha sido calificado como un obstáculo que limita el desarrollo de capacidades de los gobiernos para que estos puedan solucionar los problemas complejos de la sociedad (Zurbriggen, 2014); por lo que es necesario valorar su continuidad en el sector público.

De lo antes planteado se puede dilucidar que las distintas etapas de la transformación que ha experimentado el sector público hasta llegar al estado de co-creación, también reflejan cambios en lo relativo a los roles de los actores involucrados desde el ámbito del gobierno y los ciudadanos, al momento de intervenir en los asuntos públicos, como se puede observar en el cuadro siguiente (ver Tabla 2.1).

Tabla 2.1
Transformaciones del sector público a una arena de co-creación

Actores	Burocracia clásica	Nueva Gerencia Pública	Co-creación
Gobierno	Autoridad legal Regulador Énfasis en el poder Lógica jerárquica Enfoque mecanicista	Modernizador Gerencial Énfasis en la eficiencia Lógica gerencial Enfoque centrado en la eficiencia	Innovador Democratizador Énfasis en la colaboración abierta Enfoque de gobernanza deliberativo-participativo
Ciudadanos	Receptores Sujetos pasivos sin poder	Clientes -Usuarios Participación ciudadana débil Satisfacción del cliente Conocimiento de expertos	Proactivos-empoderados Pluralidad de actores públicos, privados y sociales. Conocimiento y experiencia de ciudadanos

Nota. Adaptado de Torfing *et al.* (2016), ubriggen y Lago (2014)

Derivado de estos procesos de transformación, es que se plantea la necesidad de que el sector público despliegue capacidades institucionales hacia modelos de gobernanza de tipo colaborativo basados en procesos de co-creación, lo cual implica potenciar la innovación pública a partir de la colaboración entre instituciones, usuarios, ciudadanos, empresas, organizaciones de interés público y las organizaciones de la sociedad civil, de modo que se ponga en el centro del proceso de co-creación a los ciudadanos a través de redes y asociaciones, así como su participación; elemento esencial para lograr la innovación social en el ámbito público (Sorensen y Torfing, 2011).

2.3.4. Co-creación, innovación y gobernanza colaborativa

El concepto de co-creación está relacionado con otros conceptos como los de innovación social, y los de participación pública, comunitaria, ciudadana y gobernanza colaborativa (Torfing *et al.*, 2016; Voorberg *et al.*, 2014; Zubriggen y Lago, 2015). Partiendo de reconocer que la co-creación de políticas se asocia con la innovación y la gobernanza, en este apartado se analiza dicha correlación conceptual, con el propósito de delimitar los campos de referencia teórica que proveen las principales dimensiones analíticas que orientan esta investigación.

De la misma manera que el concepto de co-creación, el término *innovación* por lo general ha sido asociado con el mundo de la empresa y los negocios; sin embargo, poco a poco se ha ido relacionando con el gobierno y el sector público en la creación y mejora de servicios públicos como de políticas públicas: aplicación de

modelos de gestión para diseñar procesos y simplificar procedimientos; diseñar y poner en marcha enfoques de gobierno abierto con énfasis en la apertura, disponibilidad, accesibilidad y reutilización de datos públicos, el fomento de espacios participativos y el uso de redes sociales, lo que se suma a las variadas formas de colaboración masiva y generación de nuevas aplicaciones tecnológicas de carácter ciudadano potenciando el cultivo del capital social y facilitando los procesos de gestión del conocimiento entre diversos actores (Ramírez-Aluja, 2012, p. 9).

De acuerdo con Brugue *et al.*, (glosados por Zurbriggen y González Lago, 2014), existen dos enfoques de innovación en política pública: instrumentales y sustantivos; los primeros conciben la innovación como un conjunto de ideas que permiten mejorar la eficiencia en la solución de problemas. La innovación, desde esta óptica, no modifica lo que se hace sino la manera de hacerlo. En tanto que los enfoques sustantivos plantean que la innovación comprende una forma sustancialmente diferente de entender, abordar y transformar la realidad. No se trata únicamente de incidir en los procesos, sino de replantear la propia naturaleza de los problemas (Brugue *et al.*, glosado por Zurbriggen y Lago, 2014).

Para Innerarity (2011), la co-creación de políticas y servicios públicos encuadra definitivamente en el enfoque sustantivo de la innovación, pues por medio de ella se exploran nuevas dinámicas para atender asuntos públicos y transformar la realidad en función de valores de desarrollo sostenible, sea por crear una solución o por incorporar una variedad de actores. Así,

la innovación que se funda en procesos participativos de co-creación no se refiere sólo al uso de una técnica nueva, sino que se trata más bien de una manera de producir nuevo conocimiento, pero de forma colectiva.

La innovación es un proceso que transforma reflexivamente la información en algo inteligente y, de esta manera, lo convierte en conocimiento colectivo, una reflexión compartida y democrática donde nuevos saberes se generan a partir del intercambio. Esto implica un proceso más deliberativo en la generación de conocimiento para intervenir y transformar la realidad (Innerarity, referido por Zubriggen y González, 2014, p. 339).

En este sentido, la co-creación no se debe entender sólo como una forma de producir bienes y servicios basados en comunidades que se organizan entre sí, sino que produce valor público, centrado en las personas, al tratarse de organismos públicos haciendo participar a los ciudadanos en fases de investigación, pruebas y puesta en práctica de sus propios programas de servicios (Bason 2010).

Con respecto al concepto «gobernanza colaborativa», la diferencia fundamental con la co-creación es que, si bien ambas reconocen la importancia de la colaboración de múltiples actores, la gobernanza no establece un vínculo directo entre la colaboración y la innovación (Sorensen & Torfing, 2011). En la gobernanza colaborativa la participación es vista como una herramienta para gobernar, sin identificarla como una fuerza de innovación pública.

Se define comúnmente como

un régimen de gobierno donde una o más agencias públicas involucran directamente a los actores no estatales en un proceso de toma de decisión colectivo que es informal, orientado al consenso y deliberativo y que tiene como objetivo hacer o implementar políticas públicas o gestionar programas o activos (Ansell & Gash, 2008, p. 544).

En la co-creación se ponderan los efectos de las relaciones colaborativas entre actores públicos y privados en el fomento de soluciones innovadoras a problemas difíciles de resolver, por lo que, desde el punto de vista de Hartley, Sorensen y Torfing (2013), la proliferación de escenarios de co-creación favorece procesos de innovación colaborativa en el contexto del emprendedurismo intraorganizativo como a la innovación impulsada por el mercado.

2.3.5. Dimensiones analíticas de la co-creación de innovación

En razón de las características polisémicas del concepto de co-creación y ante las posibilidades de un análisis más preciso del mismo que exige la caracterización de factores necesarios para valorar posibles escenarios o sistemas de co-creación desde las instituciones de gobierno, Zubriggen y Lago (2014) proponen un modelo que comprende cinco dimensiones para enfocar el análisis sobre la co-creación, en tanto proceso de innovación pública, a saber: Innovación; movilización de actores y recursos; enfoques deliberativos y colaborativos de participación; resultados tangibles e intangibles; creación de valor, las cuales se detallan a continuación:

1. *Innovación.* La co-creación promueve acciones innovadoras para encontrar soluciones a problemas complejos de una manera distinta a la convencional, por tanto, se trata de un nuevo enfoque que incorpora a una variedad de actores en el proceso de gobierno para crear conocimiento colectivo, a partir del intercambio y una visión compartida, abiertamente democrática.

Se concibe como una forma diferente de aproximarse a los problemas públicos, genuinamente innovadora, que rompe con las prácticas habituales de elaboración de políticas públicas en varios niveles; hay una necesidad de aprendizaje colaborativo más allá del sector y los límites jerárquicos (Zurbriggen y González Lago, 2014, p. 345).

2. *Movilización de actores y recursos.* La innovación pública, como la co-creación, requieren la participación de diversos actores que representan distintos sectores de la sociedad, y que contribuyen a la búsqueda de soluciones desde sus diferentes saberes, soportados en formas institucionales no jerárquicas, sino más abiertas y flexibles (plataformas, comunidades de aprendizaje, laboratorios, diversas formas de asociación pública-privada y social).
3. *Enfoque deliberativo y colaborativo de participación.* Los procesos de co-creación se caracterizan por sus atributos deliberativos y colaborativos, lo cual permite que confluyan diferentes visiones de los actores intervinientes; es decir, facilitan la interacción, el diálogo, el intercambio de opiniones y la adopción de acuerdos entre los participantes y,

por tanto, democratiza los procesos decisionales y contribuye a generar marcos de confianza entre los actores, dando como resultado la construcción de capital social.

4. *Resultados tangibles e intangibles.* Los procesos de co-creación conducen a obtener resultados tangibles a problemas públicos; ganan legitimidad tras favorecer una visión pública sobre asuntos de interés colectivo; en cuyo proceso se ha generado conocimiento y respeto entre las partes (resultados intangibles). Dada la contradicción inevitable entre intereses y visiones, puede contribuir a que se tomen decisiones con mayores grados de comprensión y respeto por los demás, basándose en un conocimiento más profundo de una realidad cada vez más compleja y poliédrica. Los intangibles tienen que ver con la legitimidad del logro de una posición alcanzada de interés público, el reconocimiento mutuo entre los interesados y el aprendizaje social producido por el proceso.
5. *Impacto con valor público.* La co-creación como generador de valor público implica una nueva forma de incorporar la participación de la ciudadanía en el proceso de gobierno que se aparta de la lógica jerárquica y gerencial dominante (Zurbriggen y González, 2014, p. 331). La participación no sólo mejora el impacto de las políticas, sino que además genera nuevas relaciones y alianzas. La co-creación se concibe también como un modelo de transformación social y de aprendizaje en valores democráticos y sostenibles, ya que contribuye a afianzar el sentido de pertenencia, la implicación y el compromiso moral con la comunidad o con el grupo en el que se participa; es un proceso donde la confianza, la co-responsabilidad y el compromiso cívico son valores clave para el cambio. Por lo tanto, se pretende que los procesos de co-creación generen valor público a través de un cambio en las relaciones de poder (Zurbriggen y González Lago, 2014, p. 346).

López-Santos (2016) sostiene que el valor público consiste en el reconocimiento ciudadano de que los servicios ofrecidos por los gobiernos son de calidad y responden a sus necesidades. Señala que el valor se genera en la forma como los servicios se producen mediante el diálogo, el consenso, la cooperación, la co-creación y la participación social. «Se trata de dar respuestas construidas colectivamente para solucionar problemas relevantes de los ciudadanos haciendo que la innovación de orden relacional sea fundamental» (López-Santos, 2016, p. 4).

Tabla 2.2**Dimensiones analíticas de la co-creación de innovaciones**

Dimensiones de análisis	Preguntas conductoras
Innovación	¿Qué? ¿Hacia dónde se orienta? ¿Qué características presenta la innovación? ¿Implica una nueva forma de abordar el problema?
Movilización de actores y recursos	¿Quiénes? ¿Cuáles son los diferentes actores y sectores que forman parte de la iniciativa? ¿Qué espacios institucionales se generan? ¿Cuáles son las diferentes relaciones y cómo influyen en el resultado?
Enfoque deliberativo y colaborativo de participación	¿Cómo? ¿Cómo fue el proceso, cómo se organizó y cómo se gestionó? ¿Cuáles son las formas de trabajo? ¿Qué técnicas se utilizaron?
Resultados tangibles e intangibles	¿Cuáles son los principales resultados tangibles e intangibles? ¿Cuáles son las decisiones acordadas? ¿Se ha conseguido transformar los intereses particulares legítimos en una posición pública, en un proyecto colectivo compartido? ¿Se ha generado, mediante el intercambio de razones, una mejora en el conocimiento de la realidad?
Impacto con valor público	¿Hasta qué punto esta iniciativa conduce a un cambio en las relaciones de poder de las que se parte? ¿Han cambiado los sistemas de creencias y valores?

Nota. Adaptado de Zurbriggen y González Lago (2014).

2.3.6. De la participación ciudadana a la co-creación

El concepto de co-creación está estrechamente ligado con el concepto de participación, sin embargo, se dirige a un cambio en la forma en que la participación pública es concebida (Lund, 2018). No obstante la amplia base teórica desarrollada y que otorga solidez al concepto de participación ciudadana, para efectos de esta tesis se distingue a la co-creación como una perspectiva que transforma la tradicional forma de concebir la participación ciudadana (Torfin *et al.*, 2016).

La variedad de enfoques de participación ciudadana que han sido puestos en operación por el Estado a lo largo de los años, se sintetiza en la denominada escalera de la participación (Arnstein, 1969)⁴, a partir de la que se puede establecer la diferencia entre participación ciudadana y co-creación (o aprendizaje cooperativo *versus* aprendizaje colaborativo (Rock, McGuire y Rogers, 2018).

Cabe recordar que el modelo de escalera de la participación describe gráficamente, mediante peldaños, las diferentes escalas de participación; desde las más bajas de la escalera en

⁴ Inspirado por las revueltas antiautoritarias desde fines de la década de 1960 en adelante, el telón de la escalera de la participación era maximizar la influencia democrática de los ciudadanos comunes y crear las condiciones para que se gobiernen a sí mismos, preferiblemente sin participación del estado (Torfin *et al.*, 2016).

donde no se describe la ausencia de una participación efectiva, sino manipulación por parte de las agencias públicas; más arriba en las que se encuentran formas de consulta y diálogo, escala en la que se encuentra una participación simbólica. Finalmente, en el más alto peldaño en la escalera, el autogobierno de la gente.

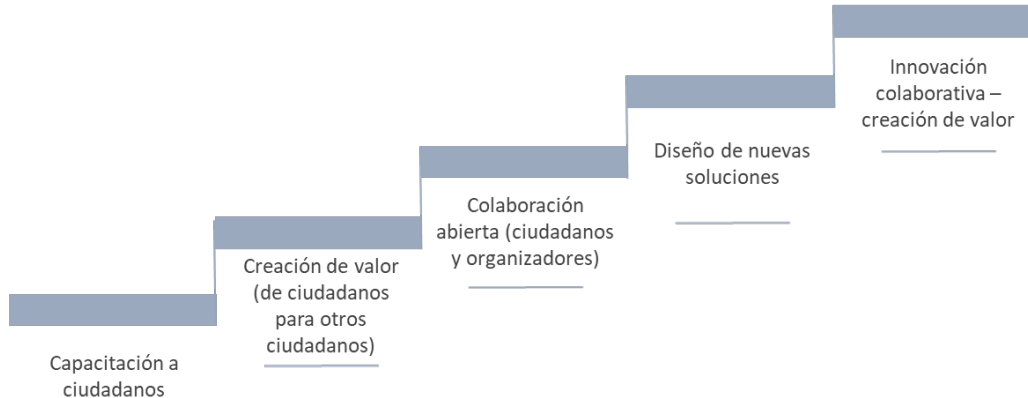
Ante las posibles tensiones conceptuales inherentes entre participación ciudadana y co-creación, Lund (2018), con base a Arnstein, concluye que mientras desde el enfoque de la participación ciudadana impulsado desde la década de los setenta del siglo XX, se centró en los derechos humanos y el poder de los ciudadanos, la co-creación, en cambio, se centra en las diversas formas de conocimiento con el fin de crear soluciones a problemas complejos (Lund, 2018).

El objetivo final cuando se trata de resolver los problemas urgentes de nuestro tiempo no es gobernar solo, sino co-crear soluciones junto con otros actores relevantes y afectados que tienen el conocimiento, recursos e ideas para fomentar ideas nuevas y potencialmente disruptivas y realizadas por ellos en la práctica (Torfin *et al.*, 2016, p. 8).

En este sentido, Torfing *et al.* (2016), en analogía con la escalera de la participación de Arnstein, proponen un modelo de co-creación reformista en el que «la *vieja escalera de participación* debe ser complementada con una nueva *escalera de co-creación*», la cual se finca en el compromiso sistemático de la participación de múltiples actores en el co-diseño y co-implementación de nuevas soluciones. En contraste con la antigua escala de participación, la nueva escalera de la co-creación está centrada no sólo en la mejora de la influencia democrática, sino también en el fomento de la eficaz solución a problemas compartidos.

En el modelo de escalera de co-creación desarrollado por Torfing *et al.* (2016) (ver Figura 2.4), el primer y más bajo peldaño refiere el momento en el que agencias públicas apuntan a capacitar a los ciudadanos para mejorar su capacidad de dominar sus propias vidas y alentarlos a co-crear los servicios que les ofrece el sector público.

Figura No.2.4
Modelo escalera de la co-creación



Nota. Adaptado de Torfing *et al.* (2016).

El segundo peldaño se presenta cuando los ciudadanos no sólo están coproduciendo sus propios servicios de bienestar, sino que también crean valor para otros ciudadanos a través del trabajo voluntario en estrecha colaboración con empleados públicos y mejorando así los servicios existentes mediante ajustes continuos y la creación de sinergias.

El tercer escaño refiere que los grupos de ciudadanos, organizados o no, proporcionan información para el diseño de nuevas tareas y soluciones a través de *crowdsourcing*,⁵ entrevistas a grupos focales, consultas escritas y audiencias públicas que sólo permiten un diálogo limitado.

En el cuarto escalón los actores públicos y privados entablan un diálogo mutuo en reuniones *ad hoc*, destinadas a diseñar nuevas y mejores soluciones y coordinar su implementación.

El quinto peldaño y final de la escalera se presenta al momento en que actores relevantes y afectados, de los sectores público y privado, participan en foros institucionales que facilitan la innovación colaborativa basada en el establecimiento conjunto de la agenda y la definición del problema, diseño conjunto, prueba de soluciones nuevas y no probadas, e implementación coordinada.

En el proceso de co-creación es fundamental construir una visión compartida que permita identificar el tipo de problemas a los que la política debe responder, en lugar de simplemente dar

⁵ Colaboración colectiva. Práctica por la que se convoca al público a proponer ideas con la finalidad de encontrar la solución de una tarea.

a las personas algo que decir en respuesta a problemas predefinidos, según Zurbriggen y González (2015).

En la misma línea, Jirón (2015) sostiene que la co-creación basa su sostenimiento en la participación de ciudadanos, pero ambos términos precisan sus propias características, ya que mientras la participación se fundamenta en el principio democrático de la toma de decisiones y legitimidad de la participación o no de ciudadanos, la co-creación confiere mayor hincapié al pensamiento innovador y la eficiencia de los resultados (ver Tabla 2.3).

Tabla 2.3

Diferencias entre participación ciudadana y co-creación

Participación ciudadana	Co-creación
Legitimidad y empoderamiento	Eficiencia e innovación
Insumo (Input)	Resultados (Output)
Ciudadanos	Múltiples actores ciudadanos

Nota. Adaptado de Jirón, 2015.

La co-creación promueve la proactividad de los beneficiarios de los servicios públicos, pero al mismo tiempo guía la participación del resto de los actores —internos y externos— imprescindibles para la implementación de las iniciativas (funcionarios públicos, por ejemplo), mientras se asegura, parcialmente, un cambio de comportamiento e impacto social (Ramírez-Alujas, 2012, p. 24).

2.3.7. Factores clave del proceso de co-creación: organizativos y ciudadanos

Como práctica democrática que involucra a múltiples actores y su participación, cuyo impulso recae principalmente en las organizaciones públicas y sus administradores, Voorberg *et al.* (2015) sostienen que para que ocurra el proceso de co-creación de servicios o construcción de políticas públicas, existen factores clave que influyen en dos dimensiones, desde el ámbito de la organización y desde el lado del ciudadano o los ciudadanos que participan. Con características específicas en cada dimensión.

Factores clave desde el rol organizativo

Desde la dimensión organizativa, el primer factor comprende las capacidades de las organizaciones públicas para contar con entornos institucionales y administrativos abiertos, dirigidos a incorporar a los ciudadanos como socios valiosos y generar soluciones coligadas en la prestación de servicios públicos y generación de políticas públicas, en lugar de constituirse sólo como receptores de servicios (Voorberg et al. 2014). El segundo factor se refiere a la actitud de funcionarios públicos y políticos que debe ser abierta a la participación ciudadana. En tercer sitio está la cultura administrativa de aversión al riesgo que en ocasiones se muestra por temor a perder el estatus y el control. En cuarto lugar los autores mencionan la importancia de ofrecer incentivos claros para la co-creación, en donde los administradores públicos vean la utilidad de la incorporación de ciudadanos, según Evans, Hills y Orme; Abers; y Fuglsang (citados por Voorberg *et al.*, 2015).

Factores clave desde el rol del ciudadano

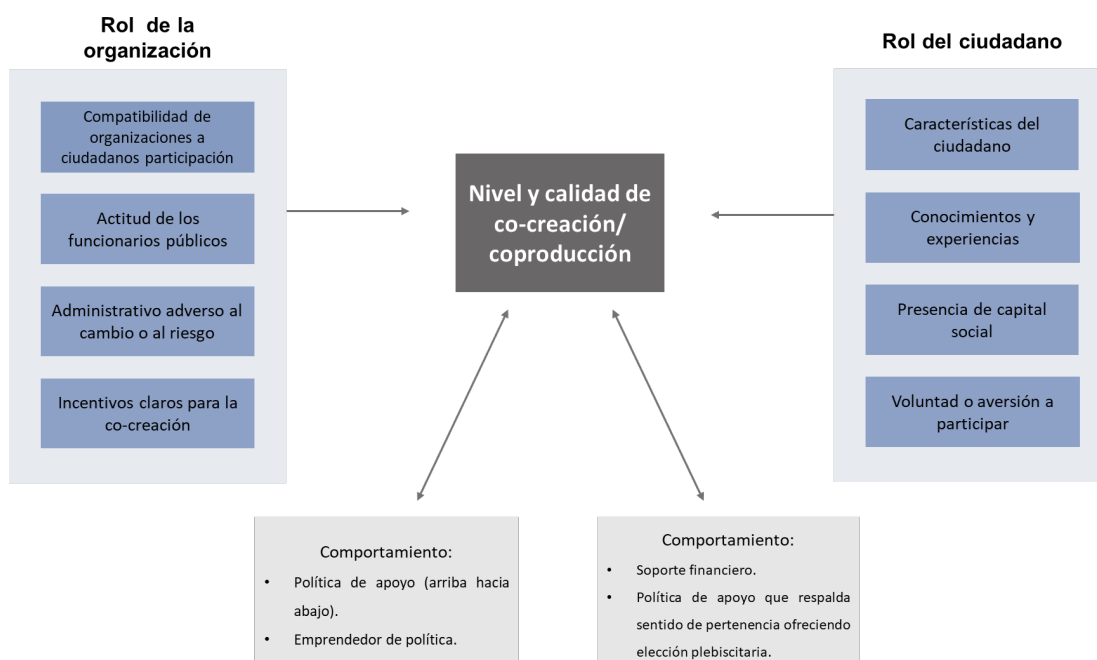
Desde la dimensión del ciudadano, el modelo de Voorberg *et al.* (2015) plantea como factores influyentes para la co-creación de políticas públicas, en primer término, características del ciudadano como son su voluntad a participar, lo cual está relacionado con valores intrínsecos como: el grado de educación, el civismo y su experiencia personal. En segundo lugar encuentra el sentido de pertenencia de los ciudadanos a participar, en el que perciban su capacidad y posibilidades de influir realmente en la creación o mejora de servicios públicos. Es decir, los procesos de co-creación se inclinan por el involucramiento en los procesos público de ciudadanos empoderados institucionalmente. Un tercer factor es la presencia de capital social, y el cuarto es la aversión al riesgo por parte de los ciudadanos, por lo que se plantea —por los autores— que los ciudadanos deben tener incentivos como la certeza de su capacidad y posibilidades de influir realmente en la creación o mejora de servicios públicos.

Por lo descrito, la efectividad de un proceso de co-creación, de acuerdo con el modelo de Voorberg *et al.* (2015), dependerá de la correlación existente entre los factores determinantes en ambas dimensiones: organizativa y del ciudadano, y, en caso de su ausencia, será necesario el despliegue de acciones para superar los elementos restrictivos en ambas esferas.

Sin embargo, la mayor carga de responsabilidad recae en el ámbito de la organización pública, pues será a través de ella que se impulse una política de respaldo a la co-creación, en la

que se generen condiciones para que los ciudadanos se acerquen a participar, más allá de sólo preguntar sobre asuntos públicos (Wise, Paton y Gegenhuber, en Voorberg *et al.* 2014); además de reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones y crear una figura o responsable de la co-creación. Estas acciones tendrían impacto significativo en los factores del ámbito de los ciudadanos y sus umbrales de participación, además de que podrían implicar, incluso, una disminución de los costos de participación (Weinberger y Jütting) o a la provisión de apoyo financiero (Pestoff); y todas las ventajas que produce la introducción de una política para fomentar el sentimiento de pertenencia (Lindahl, Lidén y Lindblad. Ostrom, referidos por Voorberg *et al.*, 2015).

Figura 2.5
Factores que propician la co-creación



Nota. Adaptado a partir del modelo de factores que favorecen la co-creación de Voorberg *et al.* (2015).

Dimensiones de la co-creación

Tomando como base el modelo de niveles de participación de Arnstein (1969), Voorberg *et al.* (2015) y Torfing *et al.* (2014), proponen que al conjunto de ciudadanos que se involucran en procesos de co-creación se les habilite como co-creadores (co-innovadores) y que se subdivida su papel de participación en tres grados: co-iniciadores; co-diseñadores y co-implementadores.

La dimensión co-implementador alude a ciudadanos como cooperantes que participan en la ejecución de actividades a favor de los ciudadanos, que en el pasado ha sido llevada a cabo solamente por el gobierno, aunque aquellos no tienen un rol en el proceso de iniciación o diseño.

La dimensión de co-diseñador comprende a procesos iniciados por actores públicos, pero que son llevados a cabo por ciudadanos.

La Dimensión de co-iniciador se refiere al rol del ciudadano proactivo que impulsa iniciativas para colaborar o crear procesos de cambio.

2.3.8. Beneficios y riesgos de la co-creación

De acuerdo con autores como Norris y Warren, citado en Torfing *et al.*, (2016), la co-creación, como un enfoque innovador para la búsqueda colectiva de soluciones a los problemas públicos, ofrece beneficios potenciales: primordialmente provoca un efecto democratizador y de transformación social, basado en la búsqueda de soluciones innovadoras para mejorar la participación ciudadana y la deliberación en un momento cuando diversos ciudadanos están ávidos de jugar un papel más activo en la toma de decisiones públicas, mejorando la legitimidad democrática y la confianza. También ayuda a provocar soluciones más eficientes a través de soluciones holísticas, sinérgicas y adaptadas a las necesidades locales, o mediante la innovación colaborativa de nuevas soluciones que superan los anteriores (Sørensen & Torfing, 2011). Por último, si bien no menos importante, la co-creación puede fortalecer la cohesión social y construir comunidades más resilientes y empoderadas, mejorando la confianza mutua y la construcción de capital social agregado que permite a los actores públicos y privados utilizar sus relaciones con otras personas para nuevas intervenciones (Torfin *et al.*, 2016).

Pese a la creciente notoriedad alcanzada por el concepto, es importante reconocer que existen riesgos que limitan la puesta en marcha de procesos de co-creación. Al igual que otras formas de gobernanza participativa, la co-creación puede dar lugar a una participación sesgada que favorezca a los segmentos más extremos y aventajados de la población con tiempo, conocimientos y recursos para participar y poder influir en decisiones conjuntas (Innes & Booher, Roiseland y Vabo, Young, citados por Voorberg *et al.*, 2015). También, la co-creación puede generar riesgos en términos de los recursos destinados a procesos de creación colectiva entre actores con diferentes expectativas, compromisos y visiones del mundo. Además, la co-creación puede llevar a conflictos que crean un «punto muerto» o resultan de un compromiso basado en el

mínimo común denominador que no estimulan la innovación. El riesgo más perjudicial es que la co-creación suceda como una práctica simbólica, en la que la inclusión de ciudadanos y organizaciones privadas se presente de manera rutinaria pero con un exiguo impacto en las soluciones co-creadas (Torfing *et al.*, 2016).

El impacto del diseño institucional y liderazgo público

Ni los modelos de gestión institucionales burocráticos basados en la jerarquía y el control centralizado del gobierno, ni el sistema basado en el rendimiento introducido por la Nueva Gestión Pública, son propicios para la co-creación; incluso, ambas perspectivas, que se basan en diseños institucionales introducidos desde el enfoque de la burocracia weberiana y reforzados por la Nueva Gerencia Pública, promueven un distanciamiento del sector público con su entorno (Torfing *et al.*, 2016).

Por tanto, para el desarrollo de la co-creación, es necesario apoyar el avance de nuevos diseños institucionales, remplazando la competencia y el control por la cooperación entre actores públicos y privados, facilitando la creación de redes y asociaciones. La literatura académica sobre redes y asociaciones (Sørensen y Torfing, 2013) argumenta que los actores interdependientes forman redes para resolver problemas complejos y proporcionar servicios interconectados.

La capacidad de generar redes de interacción con diferentes actores se ha vinculado al ejercicio del liderazgo de los actores políticos, elemento que impulsa las prácticas de co-creación. El liderazgo puede ser entendido a la luz de diferentes teorías. Una primera teoría es la del liderazgo político deliberativo, que se enfoca en cómo los políticos pueden agrupar a diversos actores internos y externos al gobierno para evaluar y deliberar sobre la solución de problemas (Lees-Marchment, citado por Torfing *et al.*, 2016). Esta teoría se complementa con teorías del «liderazgo político interactivo» (Sørensen, 2016), mediante la que se pone de manifiesto el papel de los políticos en el encuadre y la interacción de políticas deliberativas con otros líderes públicos y una gran variedad de actores diversos. Se trata de un liderazgo preocupado por enmarcar el proceso, entrenar a los participantes y promover la idea de que los esfuerzos y las tareas de cada parte forman una tarea colectiva más grande, en la misma línea de la teoría de la Coordinación relacional de Gittel (2005), orientada hacia el desafío al que se enfrentan los gerentes públicos ante procesos de co-creación complejos y transversales en los que participan personal de la administración pública y expertos de departamentos o de organización fuera de su competencia.

La teoría del «liderazgo distributivo» se centra en la dificultad que experimenta un líder formal por permanecer al frente de numerosos procesos de co-creación simultáneamente, por lo que ha de promoverse la delegación de ese liderazgo y responsabilidad en participantes experimentados y confiables (Pearce y Conger, 2003), a través de empleados públicos motivados para ejercer tal liderazgo en proyectos transversales, ámbitos de gobernanza interactiva y procesos colaborativos.

Aunque esta responsabilidad suele distribuirse en líderes y empleados de menor rango, también es posible que recaiga sobre ciudadanos y partes interesadas privadas, que se involucran en la co-creación de nuevos sistemas de servicios públicos. De este modo, los funcionarios públicos capacitados deben liderar un proyecto junto a pares del mismo estatuto jerárquico, así como con ciudadanos activos y partes privadas con experiencia en determinado tema particular, por lo que deben desplegar lo que teóricamente se ubica como «liderazgo horizontal» (Denis, Langley y Sergi, 2012), con el que se pretende resolver las desavenencias de un grupo tomando en cuenta las formas específicas de conocimiento de los miembros y respetando sus opiniones y competencias individuales.

La co-creación no puede operar sobre la base de formas tradicionales de autoridad legal, pues necesita para su función plataformas colaborativas, con poder de convocatoria y capacidad para motivar a otros actores relevantes y afectados en el tema, a fin de crear confianza y marcos de referencia mutuos, combatir desequilibrios de poder, y gestionar riesgos inherentes a la innovación que se plantea; también requiere la construcción de un sistema de rendición de cuentas que ponga atención sobre insumos, productos y los resultados del esfuerzo colaborativo. Aquello que en teoría se denomina «liderazgo integrador» (Crosby y Bryson, 2010; Page, 2010, glosado por Torfing, 2016).

Uno de los problemas que enfrenta el modelo de co-creación es el de la gestión de los voluntarios que participan en el proceso junto con los profesionales públicos, pues se piensa que darles instrucciones precisas sobre lo que deben hacer podría alejarlos, mientras que ofrecerles un pago implicaría el abandono de su condición de voluntarios. Sørensen y Torfing (2013a y 2013b) hacen frente a este dilema señalando que el liderazgo voluntario debe basarse en la motivación, el reconocimiento, acuerdos mutuos y la supervisión. Los voluntarios, estiman, deben recibir capacitación y entrenamiento, igual que en el caso de los empleados públicos, pero admiten que el ejercicio resultante de ese entrenamiento no puede sostenerse con una serie sistemática de

sanciones positivas y negativas, sino que con ellos solo puede operar la sanción extrema que resulta ser la exclusión.

2.3.9. Cambios sistémicos, oportunidad para avanzar en la co-creación

La transformación del sector público de autoridad legal a proveedor de servicio en un modelo de co-creación, está supeditado al cambio en las percepciones sobre los roles de políticos electos, gerentes públicos, y funcionarios de primer nivel, así como el de los ciudadanos y organizaciones privadas sin fines de lucro (Torfing *et al.*, 2016). No obstante, estos autores advierten que, si bien los cambios que pueden experimentar instituciones y organizaciones en el plano formal se pueden realizar con relativa rapidez, las funciones relacionadas con los roles de los actores públicos y privadas suelen ser más difíciles de transformar.

Sin embargo, para hacer efectivos los beneficios de la co-creación, se requiere más que la muestra de buena voluntad y el desarrollo de diseños institucionales de apoyo y nuevas formas de liderazgo; dimensiones centrales del sistema político-administrativo prevaleciente que parecen funcionar en contra de la expansión de las prácticas de co-creación. Torfing *et al.* (2016) plantea necesario que se introduzcan por lo menos cinco cambios sistémicos para potenciar la co-creación, que aunque no son necesariamente exhaustivos, sirven para probar que la co-creación es parte de una transformación más amplia del sector público:

- 1 Modificación del modelo de gestión basado en el control de arriba hacia abajo a un sistema de dirección basado en la confianza, las autoevaluaciones de aprendizajes de los resultados obtenidos por el público, organizaciones y redes interorganizacionales. Trascender el modelo de medición de desempeño de agencias individuales y el de control en lugar del aprendizaje, para favorecer el intercambio de recursos con otras organizaciones públicas y privadas. Cambiar el equilibrio de la responsabilidad legal y administrativa vertical a la responsabilidad profesional y horizontal.
- 2 Renovar el enfoque de gestión y organización en la eficiencia a corto plazo (que suele promover una cultura de cero errores), las operaciones estables y la eliminación del riesgo (que considera a la colaboración externa y a la innovación como una amenaza en lugar de una oportunidad), hacia un enfoque a más largo plazo en la efectividad junto con la

experimentación y la negociación de riesgos, sobre todo cuando se vislumbra que, no obstante el riesgo, los beneficios potenciales son importantes

- 3 Uso de las tecnologías de la comunicación (TIC) para mejorar la colaboración y la innovación por medio de servicios digitales, primero, y luego con el desarrollo de sistemas para promover la participación colectiva y el debate entre ciudadanos, líderes y gerentes públicos.
- 4 Transformar la cultura profesional instituida basada en la idea de que el empleado público es el único que gestiona, administra y resuelve, por una cultura que privilegia el diálogo, la curiosidad y la innovación, y percibe a los profesionales del sector público como mediadores entre administradores y ciudadanos.
- 5 Cambio en el enfoque de legitimidad del producto que emana de los administradores públicos, de un énfasis basado en el rendimiento administrativo y en la observancia y cumplimiento de una serie de normas y procedimientos que garantizan legalidad, eficiencia, imparcialidad, transparencia, equidad, etcétera, que rigen los procedimientos administrativos, a otro centrado en la satisfacción de los usuarios con los productos del sector público, acciones que, a la vez, mejorarán en consecuencia la legitimidad y la calidad de la regulación.

2.3.10. Co-creación en los procesos de planificación urbana

El concepto de co-creación en el desarrollo urbano no tiene un origen específico, aunque sí es posible advertir múltiples raíces vinculadas a los conceptos de innovación social y de los sectores privado y público, hasta en la teoría de la planeación, asociadas a tradiciones y normas de investigación en áreas como el *marketing*, gestión de servicios públicos, planeación urbana y diseño e innovación (Lund, 2018).

La co-creación se refiere a una estrategia para abordar de manera conjunta la solución a problemas sociales complejos e incluso en contextos de restricción presupuestal, es decir, como un medio para resolver los problemas de forma diferente y con mayor eficiencia, aprovechando los recursos de la sociedad civil (Voorberg *et al.*, 2014; Bason, 2010; Lund, 2018). En ese sentido, parece evidente que la co-creación en el ámbito urbano ha de enfocarse en las formas de conocimientos sobre los procesos urbanos, con el fin de crear soluciones innovadoras a problemas complejos, más allá de la inclusión, el empoderamiento y la representación y ciudadana. Para

algunos teóricos, entonces, la co-creación en el campo de la planificación urbana transita entre los enfoques teóricos de la participación en democracia participativa y democracia deliberativa, relacionadas con la acción comunicativa en la que el rasgo central «no es el poder directo de toma de decisiones [...], sino la deliberación, la ponderación de los pros y los contras a través del intercambio de ideas y argumentos» (Lund, 2018, p. 7).

No obstante, autores como Boonstra y Boelens (2011) afirman que el elemento de la acción comunicativa en el contexto de la participación para la planificación urbana es excluyente, pues sus formas son promovidas y controladas por la autoridad pública, lo que los torna pesados, dependientes de estructuras jerárquicas formales y de sistemas políticos, orientando la distribución de las responsabilidades hacia profesionales o expertos, de manera exclusiva.

Y, justamente, un principio fundamental de la co-creación desde la perspectiva de la participación, es que no tiene origen sólo en expertos. Por ello, en las ciudades, el conocimiento local de los habitantes es tan importante como el de aquellos; Como afirma Jirón:

un gestor efectivo de procesos co-creativo debe asegurar el compromiso de los participantes, gestionar riesgos, reducir la complejidad, sin imponer restricciones, establecer confianza y, sobre todo, continuar produciendo valor para todos los participantes. La co-creación mueve la balanza del poder, es decir, modifica el rol tradicional del gobierno que invita al público [...] a comentar y opinar sobre programas predeterminados. Funciona de una manera más interactiva en la toma de decisiones e implica aplanar las jerarquías, lo que exige un grado importante de confianza y transparencia entre ciudadanos y funcionarios públicos (Jirón, 2015, p. 73).

En el ámbito urbano, según Harme-Liedtke y Gianetti (2019), la co-creación se asume como un proceso abierto y colaborativo en el cual participan desde actores del gobierno municipal, el sector privado, la academia y la sociedad civil para resolver problemas sociales, económicos y ambientales de la ciudad.

Por su parte, Jirón (2015) señala que la co-creación se encuentra en los procesos de planeación colaborativa, como una forma alternativa que va más allá de la planificación urbana tradicional de arriba hacia abajo, con la finalidad de empoderar a los ciudadanos dotándolos de un rol más significativo en la planeación de su territorio.

Dicha planificación urbana participativa pone énfasis en el rol clave de los ciudadanos en sistemas de innovación abierta en la esfera pública. En ese sentido, requiere de la participación de múltiples actores de la sociedad civil: arquitectos, urbanistas, profesionales, organizaciones interesadas en temas urbanos, para ser parte del proceso de intervención, involucramiento y participación (Jirón, 2015), y quienes asumen sus respectivos roles al momento de co-crear soluciones.

Esta manera de planificar y formular políticas por medio de la participación pública ofrece ventajas en dos vías: por un lado permite acopiar y transmitir información sobre las necesidades de la comunidad, identificar actitudes y opiniones, generar nuevas ideas, permitir implementaciones más fluidas; mientras que por otro lado, en la arena de los ciudadanos y de las organizaciones comunitarias, la co-creación puede ofrecer oportunidades para consolidar la representación y ser escuchado, ejercer derechos políticos e influir en decisiones acerca de las políticas (Jirón, 2015, p.73).

En este contexto, «la co-creación de una ciudad implica revisar instrumentos de planificación como los planes maestros, que actualmente intentan incorporar todos los elementos territoriales posibles como resultados de procedimientos tradicionales de diseño y planeación urbana» (Jirón, 2015, p. 70).

Los actores de la co-creación de planeación urbana

Desde la literatura sobre innovación pública se sostiene que un amplio conjunto de ciudadanos debería ser facultado como co-creador o co-innovador (Lund,2018; Harmes y Gianett, 2019).

Así, se ubica a los ciudadanos en el papel clave de un sistema de innovación en la esfera pública, «entendida esta como el sitio y modo relacional donde organizaciones sociales, comunitarias, gubernamentales y empresariales se co-responsabilizan de lo que suceda con las cuestiones urbanas» (Harmes-Liedtke y Gianett, 2019, p. 27).

Para conceptualizar la participación ciudadana en términos de co-creación en los procesos de planificación urbana, Lund (2018) plantea diferenciar los roles de los actores que participan, más allá de los conceptos tradicionales utilizados en los procesos de planeación, que los definen como los planificadores, autoridades públicas y ciudadanos. A partir de la propuesta desarrollada por Voorberg *et al.* (2015) y Torfing *et al.* (2014), Lund (2018) considera tres dimensiones de co-creadores en el ámbito urbano: co-implementadores, co-diseñadores y co-iniciadores.

La dimensión de Co-implementador involucra a ciudadanos cuyas actividades en el proceso son importantes para hacerlo funcionar, pero no tienen ningún rol en su iniciación ni diseño ni les signifique un alto grado de actividad.

La dimensión Co-diseñador se refiere a los procesos que se impulsan a partir de actores u organizaciones públicas, pero dentro del cual participan ciudadanos como desarrolladores. Aquí se demanda un mayor compromiso ciudadano en términos de inversión de tiempo, competencia y capacidades de colaboración (Lund, 2018, p. 9).

Esta dimensión se inspira en los conceptos de diseño participativo, que de suyo buscan facilitar los procesos a partir de la experiencia en la planeación urbana colaborativa, desde un enfoque en la innovación; en el que el papel del sector público se transforma de ser un regulador a un habilitador (Lund, 2018), a fin de producir la sinergia planteada por Bason (2010), en la que el diseño fusione dos estilos cognitivos: el pensamiento analítico-lógico, característico de muchas organizaciones y burocracias profesionales, y la mentalidad interpretativa, intuitiva, que identifica a las artes con las profesiones creativas.

Se trata de un pensamiento creativo y experimental, con un equilibrio entre el análisis (capacidad de estructurar datos y pensar en forma lógica) y la síntesis (capacidad de integrar diferentes perspectivas y pensar intuitivamente). El uso de la intuición y la capacidad de interpretar la información para generar nuevas soluciones es un aspecto clave del pensamiento de diseño (Bason 2010, retomado de Zurbriggen y González Lago, 2014).

La dimensión Co-iniciador se refiere a ciudadanos que se organizan y toman iniciativa para afrontar un problema, tras lo que colaboran con autoridades públicas para aplicarlo. En esta dimensión el papel del ciudadano es más activo y demandante de recursos; la cual, tomando como referente la innovación y el emprendimiento social, pondera las iniciativas de los emprendedores sociales con capacidad de innovación y de impulsar procesos de cambio en beneficio de grupos marginados.

Así pues, bajo el modelo de co-creación, los planificadores pasan de ser expertos que diseñan planes y estrategias para convertirse en facilitadores que tomen en cuenta y ayuden a gestionar a los actores urbanos, generando redes que contribuyan a identificar, diseñar y aplicar soluciones a problemas y desafíos vislumbrados de manera colectiva.

Bason (2010) plantea que en la literatura de co-creación, el énfasis está puesto en la participación de ciudadanos principalmente en la dimensión de co-diseñador, mientras que en la

literatura de co-producción recae en el ciudadano como co-implementador. Aunque en ambas dimensiones, co-creación y co-producción son considerados «socios valiosos» en la prestación de servicios públicos.

Estos procesos necesitan el ejercicio de nuevos roles en el liderazgo para facilitar la colaboración; Lund, siguiendo a Ansel y Gash (2012), identifica al menos tres de estos roles en un proceso colaborativo:

Administrador, tipo de liderazgo al que le corresponde establecer y mantener la integridad del proceso, mientras que asegura, a través de su neutralidad, la inclusión y la transparencia para conseguir que progrese el proyecto.

Mediador, es el árbitro y gestor de conflictos, estimula las relaciones entre los participantes y les genera confianza.

Catalizador, el tipo de liderazgo que comunica y moviliza a los participantes para aprovechar oportunidades que ha identificado, a fin de generar valor.

Los procesos de co-creación, pues, requieren de liderazgos adecuados para tener éxito: un liderazgo que pueda navegar en condiciones de poder compartido y compromiso voluntario, donde los participantes no pueden o desean colaborar, sino que deben estar convencidos de los méritos de la colaboración. Temas que fueron ampliamente glosados por Torfing *et al.*, 2016, líneas arriba.

En la Figura 2.6 se representa el modelo de análisis que fue construido a partir de las diferentes perspectivas teóricas y conceptuales desarrolladas en el marco teórico, y que constituyen el referente para el estudio del Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, en sus capacidades institucionales y la co-creación urbana desplegada.

Se incluyeron dos dimensiones: capacidades institucionales administrativas y capacidades institucionales políticas, con énfasis en esta última, ya que la perspectiva de capacidades institucionales ha evolucionado de una visión endogámica a una más amplia, con mayor énfasis en las capacidades políticas, donde se ubican aquellas que impulsan modelos de participación social y ciudadana de múltiples actores, coordinación con diferentes instancias de gobierno y actores del ámbito privado, para la búsqueda de soluciones a problemas públicos de una manera conjunta, más apegada a las necesidades, demandas y expectativas de la sociedad.

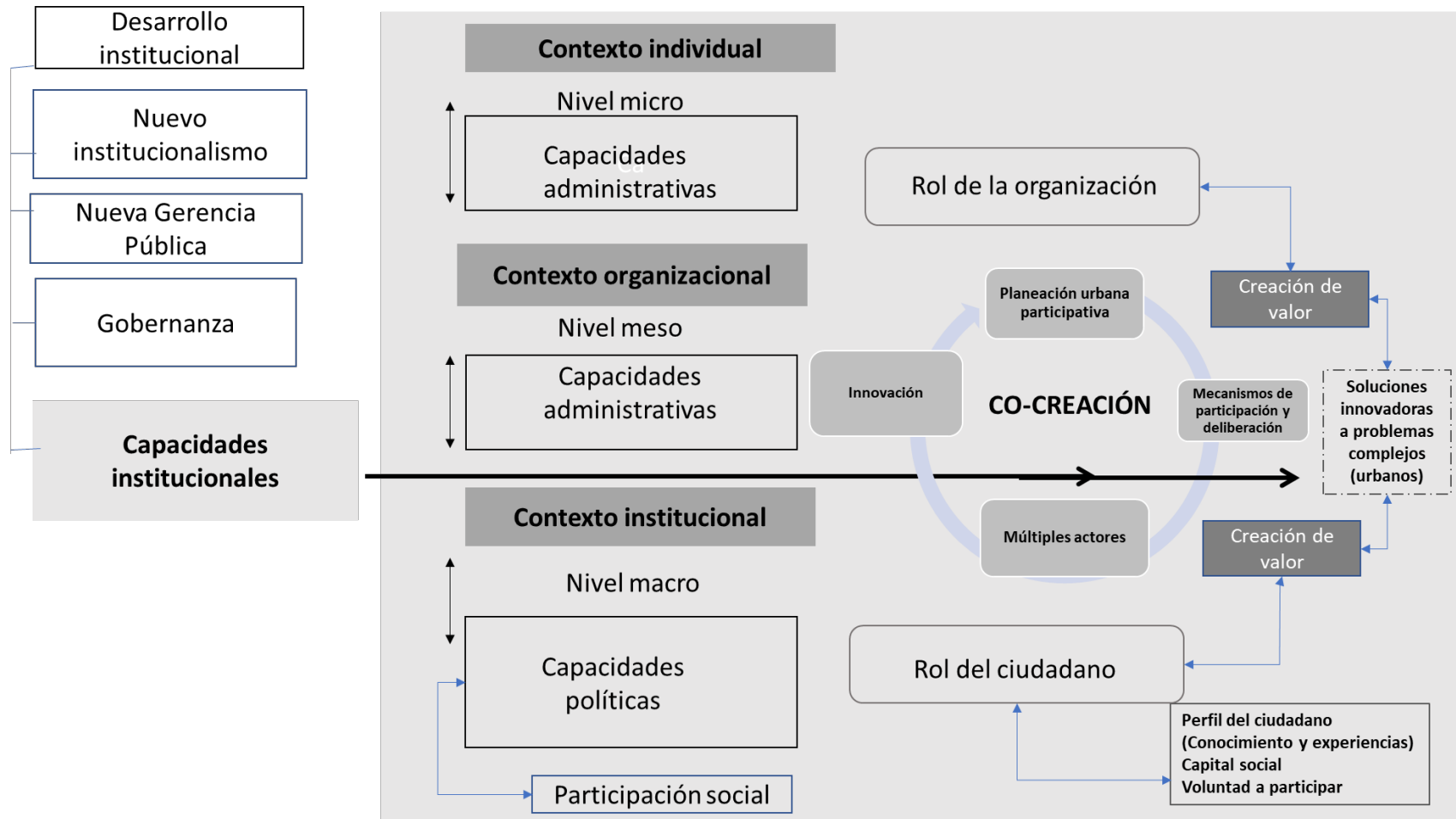
Las dimensiones y categorías, así como subcategorías (que se definen más detalladamente en el capítulo 3) para indagar en las capacidades institucionales, parten del precepto de Rosas (2008, 2019), quien sostiene que aquellos que realizan las evaluaciones de las capacidades son quienes deben determinar si se abordan todas, se seleccionan aquellas de mayor representatividad o se trabaja con las que son claves para el estudio, incluso, si esta selección debe considerar las limitaciones económicas, de información y tiempo que entraña una investigación (Rosas, 2008, 2019).

Las categorías seleccionadas para abordar la co-creación son planeación participativa, mecanismos de participación y deliberación, múltiples actores que intervienen en el proceso de co-creación, los cuales se retoman del modelo propuesto por Zurbriggen y González (2014). Y aunque el estudio de la co-creación, de acuerdo con Voorberg, et al. (2014) se puede abordar desde el lado de la organización o del ciudadano que co-crean servicios públicos o políticas, en este caso se determinó dar mayor énfasis a los factores desde la esfera de la organización (el Implan).

Cabe precisar que ambos preceptos teóricos, capacidades institucionales y co-creación, son bases conceptuales que guardan raíces en perspectivas teóricas que han estudiado el sector público y sus organizaciones, desde los postulados clásicos de la administración pública, el neoinstitucionalismo y la gobernanza.

Figura 2.6

Modelo teórico-conceptual para estudiar las capacidades institucionales y la co-creación urbana



Nota. Adaptado a partir de Torfing *et al.* (2016); Voorberg *et al.* (2014); Zurbriggen y González Lago (2014); Bason (2010); Grindle (1997) y Rosas (2008,2019).

CAPÍTULO 3. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS PARA EL ESTUDIO DE CASO

En este capítulo se presentan los fundamentos epistemológicos y metodológicos que sustentan el estudio; así como se justifica la elección del método cualitativo por el cual se decanta este trabajo y el diseño de investigación que le da sustento; se plantean las consideraciones que llevaron a la elección del estudio de caso y las unidades de análisis. También se describen las dimensiones, categorías y subcategorías que conforman el modelo de análisis teórico-conceptual desarrollado para el estudio; así como la descripción del conjunto de instrumentos de recolección de datos, y el proceso seguido para codificarlos, sistematizarlos, analizarlos e interpretarlos, lo que permitió alcanzar los objetivos trazados.

3.1. Método de investigación

3.1.1. Paradigmas de la metodología de la investigación

Comprender a la naturaleza y los constantes cambios manifiestos en el entorno ha sido una de las preocupaciones de la especie humana desde que se propuso adaptar el ambiente que le rodeaba a fin de procurar su sobrevivencia y desarrollo. En esa labor, la humanidad generó una gran cantidad de conocimiento acerca de la realidad, interesada «por penetrar en sus conexiones y en sus leyes, por atisbar hacia el futuro, descubriendo las relaciones y el posible sentido de las cosas que existen a su alrededor» (Sabino, 2008, pp. 13-14), creando con ello un cuerpo de ideas que se conoce como Ciencia, caracterizado por tratarse de un conocimiento racional, sistemático, exacto, verificable y falsable; y a través de cuya práctica —la investigación científica— el ser humano ha alcanzado una reconstrucción conceptual del mundo que es más amplia, profunda y exacta (Bunge, 2013).

La noción de paradigma científico tiene un origen antiguo en la historia del pensamiento filosófico; fue utilizado por los filósofos griegos Platón y Aristóteles, quienes proporcionaron las bases necesarias para el desarrollo de la ciencia. Sin embargo, no fue sino hasta principios de los años sesenta del siglo XX, cuando en su libro *La estructura de las revoluciones científicas* (1962)

Thomas Kuhn confiere al concepto de paradigma el carácter de progreso científico revolucionario, en el sentido de que una revolución —científica, en el caso— implica el abandono de una vieja estructura teórica y su reemplazo por una nueva, incompatible con la anterior. Chalmers (2000) lo resume con el siguiente esquema: preciencia-ciencia normal-crisis-revolución-nueva ciencia normal-nueva crisis.

La ciencia se estructura cuando una comunidad científica se suma a un solo paradigma, el cual está formado por los supuestos teóricos generales, las leyes y las técnicas para su aplicación. Así pues, el paradigma se articulará y desarrollará en lo que Kuhn llama la Ciencia Normal (aquella actividad científica que busca resolver problemas sobre la guía de las reglas de un paradigma), en su afán por explicar el comportamiento de algunos aspectos del mundo a través de los resultados de la investigación. Si en el transcurso de la producción de conocimiento se encuentran dificultades, se estará en un estado de crisis, la cual se resolverá cuando un nuevo paradigma sume la opinión de cada vez más científicos, hasta que definitivamente se abandone el anterior.

A este cambio discontinuo Kuhn lo denominó revolución científica. El nuevo paradigma orientará la actividad científica hasta que se encuentren nuevas dificultades y por lo tanto una nueva crisis que conducirá a otra revolución científica. El afán de la ciencia normal con respecto a la articulación del paradigma es tratar de compaginarlo con la naturaleza (Chalmers, 2000).

Desde la perspectiva de Kuhn, el progreso de la ciencia no está relacionado con la acumulación de conocimientos en el sentido planteado por los inductivistas (a mayor número de experimentos que confirmen la hipótesis, mayor afirmación y conocimiento), sino que ocurre a través de revoluciones científicas, que es la forma con que la ciencia pasa de un paradigma a otro.

A través del paradigma se fijan las normas para legitimar el trabajo científico en el contexto en que ese paradigma rige. Entre los componentes de un paradigma se encuentran las leyes explícitamente establecidas y los supuestos teóricos; incluye las maneras normales de aplicar esas leyes generales en situaciones diversas, así como los instrumentos y las técnicas instrumentales necesarias para relacionar a las leyes del paradigma con el mundo real.

En el decurso de la historia de la ciencia han surgido diversas corrientes del pensamiento, como son: el empirismo, el materialismo dialéctico, el positivismo, el postpositivismo, la fenomenología, el estructuralismo, y el interpretativismo, los cuales discurren a nivel de método

en dos enfoques contrapuestos, pero en ciertos aspectos complementarios (Hernández et al., 2014; Gastélum-Escalante, 2021).

En el estudio de las ciencias sociales y de la ciencia política, dos paradigmas filosóficos han estado permanentemente en disputa: el positivista y el interpretativo. Ambos paradigmas, con características opuestas, constituyen marcos de referencia globales que han impulsado el nacimiento de amplios marcos metodológicos para conocer la realidad, ya sea desde una perspectiva cuantitativa o cualitativa; en el caso de los estudios de corte institucionalista existe una amplia experiencia de estudios en torno a la administración pública en los gobiernos nacionales y subnacionales, desde los enfoques cualitativos, cuantitativos y mixtos (o *qualimétrico*: Gastélum-Escalante, 2021).

El presente estudio se inscribe en el paradigma interpretativo y el enfoque cualitativo, ya que, como lo plantean Shettini y Cortazzo (2015), la investigación cualitativa pone el foco en la construcción, de manera inductiva, de una realidad y el contexto que condiciona la investigación; profundiza en las cualidades de entidades o procesos que no están rigurosamente examinados o medidos en términos de cantidad, monto, intensidad o frecuencia, sino a partir del establecimiento de proposiciones explicativas de la relación y sus efectos, a través del análisis interpretativo.

No obstante existen diferentes posturas en el sentido de que los estudios desarrollados a partir de las teorías institucionales y neo-institucionalistas en ciencia política están suscritos en el paradigma positivista, más encuadrados en los estudios de corte cuantitativista (Fontaine, 2013); para efectos de este estudio se determinó realizar el estudio en dos unidades de análisis: capacidades institucionales y co-creación urbana, desde la perspectiva cualitativa de alcance interpretativo, a partir de las consideraciones teóricas siguientes:

En el marco en el que las instituciones son vistas más como actores que estructura y reglas alrededor de la cual se construye la actividad política (March y Olsen, 1989), «los actores responden de manera diferente a las amenazas, restricciones y oportunidades externas, porque pueden diferir en sus percepciones y preferencias intrínsecas, pero también porque sus percepciones y preferencias están moldeadas por el marco institucional específico dentro del cual interactúan» (Scharpf, 1997, pp. 36-37).

La creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre la base de normas erigidas en determinados contextos sociales, históricos y políticos, en los que, por muy sólida y permanente que parezca una institución, los actores pueden elegir opciones y romper

determinadas reglas: las instituciones no son permanentes y pueden cambiar en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, ya por respuestas a factores endógenos, ya por reacciones a componentes exógenos (Hay, 1997).

La creación de capacidades institucionales para mejorar el desempeño del sector público es, por lo tanto, un punto significativo de las iniciativas de desarrollo, las cuales dependen de las instituciones formales e informales que tienen a su alcance los funcionarios públicos para introducir cambios institucionales (Grindle, 2004, North, 1990).

Por tanto, la orientación cualitativa-casuística de la presente investigación permite profundizar en el objeto de estudio en su contexto natural del caso-objeto: el Implan de Culiacán, una organización con un régimen institucional público y ciudadanizado en la que interactúan actores gubernamentales y de la sociedad civil involucrados en la planeación y el desarrollo urbano del ámbito municipal, en diferentes ámbitos: el *macro* institucional (contexto político y social); *meso* (contexto de la organización) y *micro* (individuos de la organización y externos a ella).

3.2. Naturaleza del objeto de investigación y estudio de caso

La estrategia metodológica seleccionada para llevar a cabo esta investigación correspondió a un estudio de caso único, en la búsqueda de profundizar en el conocimiento del objeto de estudio en su espacio natural, a través de un proceso empírico y holístico (Yin, 2018), a partir de dos unidades básicas de análisis: las capacidades institucionales (administrativas y políticas) y la co-creación urbana, en el caso seleccionado para el trabajo empírico: el Implan de Culiacán, Sinaloa.

Tabla 3.1
Unidades de análisis del caso de estudio

<i>Unidades de análisis</i>	<i>Caso</i>
Capacidades institucionales	Instituto Municipal de Planeación Urbana de
Co-creación urbana	Culiacán (Implan, Culiacán)

La estrategia metodológica determinada para este estudio es resultado de la exploración del conocimiento de frontera o el estado en «cuestión» sobre el tema de capacidades institucionales (Capítulo 1 de este trabajo), del cual derivaron hipótesis para el abordaje investigativo de la gestión pública, con especial énfasis en los problemas públicos del ámbito

municipal. En la revisión de la literatura sobre capacidades institucionales se encontró una acentuada producción de trabajos empíricos que han abordado problemáticas de gobiernos locales y su gestión en torno a las capacidades institucionales asociadas con la atención de problemas urbanos y derivados del cambio climático (Rosas y Gil, 2013; Rosas-Huerta *et al.*, 2012; Romero-Lankao *et al.*, 2013; Montijo y Ruiz'-Luna, 2018; Loera *et al.*, 2017).

El punto de coincidencia en los estudios de capacidades institucionales, es que éstas deben ser estudiadas desde una concepción amplia, que vaya más allá de los elementos de capacidades administrativas en las que intervienen aspectos del aparato organizacional, habilidades y competencias del personal que habita un territorio o interviene en una organización; sino orientar la construcción de capacidades de la dimensión política, es decir, aquellas que se ubican en la creación de redes de interacción, a través de formas de gestión inclusivas, involucrando a actores privados, sociedad civil organizada y residente en los territorios. En ese sentido, la participación ciudadana y social es una variable constante en la que ponen énfasis los estudios de capacidades institucionales.

Una explicación renovada al fenómeno del desarrollo de capacidades institucionales, es la que plantean Acemoglu y Robinson (2017), quienes en su estudio *The emergence of weak, despotic and inclusive states*, introducen a la ecuación el grado de participación de la sociedad civil; si bien es cierto que su estudio se centra en Estados o gobiernos nacionales, tiene la suficiente congruencia como para explorar esta arista en el terreno de los gobiernos locales.

Al realizar un análisis en países europeos, Acemoglu y Robinson (2017) confirmaron que sociedades con ecologías, geografías y estructuras económicas similares, han diferido en términos de desarrollo de sus capacidades. De acuerdo con su modelo, establecen que en los Estados donde se había notado un mayor desarrollo de capacidades no había permanecido una sociedad mansa, sino al contrario, se habían caracterizado por poseer una sociedad civil fuerte y asertiva.

De ahí que concluyeran que, en igualdad de factores estructurales, lo que hace la diferencia en el desarrollo de las capacidades de una entidad estatal es la amplificación de la competencia entre Estado y sociedad civil (Acemoglu y Robinson, 2017). Una hipótesis que resultaba atractiva para ser explorada en el ámbito de los gobiernos locales, considerando que en las más recientes décadas a esta esfera de gobierno se le ha colocado en la escena política regional como los promotores del desarrollo institucional, buscando llegar a mayores eficacia y eficiencia de la gestión pública, con el fin de acortar la brecha entre Estado y ciudadanía (Gilo, 2016).

Por otra parte, en diversos estudios empíricos realizados en México por diferentes investigadores de las políticas públicas locales (Cabrerero 2010; Díaz, 2015; Estrada, 2015), los gobiernos locales manifiestan capacidades institucionales limitadas; se caracterizan más bien por una debilidad estructuro-funcional, producto de un diseño rezagado que no ha terminado de asimilar los cambios que demanda la vida contemporánea, producto del aumento de la pluralidad política y mayores demandas de atención de parte de la ciudadanía.

Los mismos gobiernos locales se ven restringidos por su propia capacidad institucional, situación que los lleva a afrontar barreras institucionales, como son: su estructura de gobierno; capacidad administrativa y financiera, cooperación o participación política (Rosas y Gil, 2013).

En paralelo, la revisión sobre mecanismos de participación ciudadana en el sector público condujo a la exploración del concepto de co-creación, un paradigma que ofrece una visión renovada de la perspectiva de participación ciudadana desde el ámbito de la gestión pública.

La revisión de los panoramas en cuanto a capacidades institucionales y co-creación llevó a delimitar el estudio del gobierno municipal de Culiacán sobre la base de sus atribuciones para atender problemas públicos del ámbito urbano, en los cuales los gobiernos locales tienen competencia para la búsqueda de soluciones, en relación con otras instancias de gobierno, pero en especial a través de una participación activa de actores de la sociedad civil.

Así pues, a partir del análisis de la estructura institucional de la administración municipal, y con la intención de dotar con una mayor precisión al objeto de estudio, se determinó que el organismo responsable de la planeación urbana del municipio de Culiacán, como es el Implan de Culiacán, descentralizado de la administración pública municipal, con una experiencia de más de diez años como órgano encargado de dirigir la política urbana del ámbito municipal, y con una representatividad compuesta por agentes públicos municipales y actores de la sociedad civil, poseía las características idóneas para constituirse en el caso de estudio.

En ese sentido, se determinó llevar a cabo un estudio de caso debido a que es una estrategia que busca profundizar en el conocimiento del objeto de estudio en su espacio natural, a través de un proceso empírico y holístico (Yin, 2018). El objetivo del estudio de caso «hacer una investigación profunda sobre determinado proceso, conservando la visión total del fenómeno, no existe la intención de establecer una generalización en el sentido estadístico del término» (Arzaluz, 2005, p. 114).

Además, con base en los estudios teóricos y empíricos revisados, la elección del caso de estudio de una institución pública- ciudadanizada como el Implan, que incorpora a actores sociales en la gestión urbana de un municipio como Culiacán, que en las más recientes décadas —dígase las de 1990, 2000 y 2010— ha experimentado una urbanización creciente y compleja, conlleva a una indagatoria intensiva de la unidad de análisis, y permite «arrojar luz sobre importantes variables, interacciones y procesos que merezcan ser investigados más extensivamente» (Monje, 2011). En suma,

el recurso al método de los estudios de caso se fundamenta en que este procedimiento permite detectar y analizar no sólo las funciones municipales sino también los procesos y los actores sociales y políticos implicados, es decir, los “cómo” y los medios o formas de acción utilizados para la consecución de los resultados obtenidos. Es decir, valoriza no sólo los logros, sino también la forma en que se alcanzaron (Arzaluz, 2005, p. 115).

La caracterización del Implan como caso de estudio (objeto de análisis) de esta investigación se presenta a través de una amplia radiografía en el Capítulo 6 de esta tesis.

3.3. Unidades de información y criterios de inclusión

En la perspectiva de una investigación de corte cualitativo, se conformó la muestra por conveniencia considerando su inclusión a partir de informantes clave en función de su representatividad en actividades vinculadas con la temática urbana, a partir de las preguntas planteadas por Hernández *et al.* (2002) glosando a Gorden (1975) y Valles (2009):

- ¿Quiénes tienen la información relevante?
- ¿Quiénes son más accesibles física y socialmente? (entre los informados).
- ¿Quiénes están más dispuestos a informar? (entre los informados y accesibles).
- ¿Quiénes son más capaces de comunicar la información con precisión? (entre los informados, accesibles y dispuestos).

Las respuestas a dichos cuestionamientos se encontraron mediante la revisión de documentos jurídicos y normativos de los ámbitos municipal y estatal, en los cuales se describen las características de composición de los órganos colegiados de ambas esferas de gobierno

responsables de la política urbana, distinguiendo los actores gubernamentales y sociales, así como su propósito y atribuciones en la planeación y el desarrollo urbano municipal; lo cual permitió el diseño de un mapeo de actores de los dos principales órganos ciudadanizados en el municipio (Consejo Municipal de Desarrollo Urbano e Instituto Municipal de Planeación Urbana) y la relación entre los diferentes actores (ver Figura 3.1).

Figura 3.1

Estructura de actores clave del desarrollo urbano de Culiacán



Una vez identificados los actores clave que componen la muestra, se agruparon en segmentos muestrales con base en características de representatividad y tipo de vinculación en la gestión urbana que realiza el Ayuntamiento a través de Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, como se detalla a continuación:

- Gobierno: funcionarios del Ayuntamiento de Culiacán y del Implan (directivos, consejeros y ex consejeros institucionales). Esta unidad se selecciona debido a la representación directa que tienen los actores dentro de la organización objeto de estudio.

b) Sociedad civil institucionalizada (consejeros miembros del Implan). Se trata de personas que fueron electas en un proceso participativo que convoca el gobierno del municipio.

c) Organizaciones de la sociedad civil (no miembros del Implan) asociaciones civiles, Instituciones de Asistencia Privada (IAP) y colegios de ingenieros y arquitectos. Se selecciona a organizaciones de la sociedad civil no gubernamentales involucradas en temas de planeación y desarrollo urbano, así como de participación ciudadana.

e) Actores fundadores del Implan. La consideración para incorporar a este grupo consistió en la necesidad de relatar, desde su experiencia, el nacimiento de una organización pública ciudadanizada —de apoyo al gobierno municipal—, y los alcances desde su creación, para analizar su operación en función de sus objetivos.

Tabla 3.2

Segmentos de actores clave de la población muestra

<i>Unidades muestrales de informantes clave</i>	<i>Criterio de representatividad</i>	<i>Tipo de vínculo en la gestión urbana municipal</i>
<i>Actores gubernamentales</i>		
Presidente municipal	Integrado por funcionarios del gobierno municipal que ocupan cargos directivos, con representatividad legal en el Instituto de Planeación Urbana de Culiacán. De acuerdo con el Capítulo II, artículo 4 del Reglamento del Implan Culiacán, se consideran consejeros seleccionados directamente debido a la naturaleza y atribuciones de su cargo. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley de Desarrollo Urbano y Territorial del Estado de Sinaloa, aprobada en febrero de 2019, se incrementa a 8 el número de integrantes por parte del Ayuntamiento en el Consejo del Implan.	Participarán en el Consejo Directivo del Implan con voz y voto, como consejeros por elección directa. El presidente municipal funge como Presidente del Consejo Directivo del Implan, y de acuerdo con el artículo 38, tiene voto de calidad en caso de empate.
Síndico(a) procurador(a) del Ayuntamiento		
Titular de la Tesorería del Ayuntamiento		
Titular de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento		
Titular de Obras Públicas del Ayuntamiento		
Regidor titular de la Comisión de Urbanismo, Ecología y Obras Públicas del Ayuntamiento		
Regidor titular de la Comisión de Hacienda del Ayuntamiento		
Titular de asuntos jurídicos		
<i>Integrantes del Implan</i>		
Directores del Implan (Secretario técnico).	Según el Capítulo III de Reglamento Interior del Implan de Culiacán, Artículos 13,14, 15, es designado por el Consejo Directivo de entre una terna resultado de una convocatoria abierta emitida por el Ayuntamiento.	

	artículo 37 de la Ley de Desarrollo Urbano y Territorial del Estado de Sinaloa, aprobada en febrero de 2019, concede la facultad de fungir como Secretario Técnico del IMPLAN.	
Personal de equipo técnico del Implan	Equipo humano especializado en las funciones atribuidas al Implan que integran la estructura orgánica del Instituto	Personal técnico operativo que desarrolla y ejecuta las atribuciones del Implan.
<i>Actores de la Sociedad civil institucionalizada</i>		
Consejeros ciudadanos	Representación de ciudadanos y organizaciones en la estructura formal del Implan, con base en el Reglamento interior de dicho organismo, el cual, en su artículo 4, señala: los consejeros ciudadanos forman parte del Consejo Directivo por su perfil profesional y personal, y, por tanto, dentro del mismo no representan a las organizaciones que los propusieron. Son designados por acuerdo del Cabildo a propuesta de cualquiera de las organizaciones ciudadanas presentadas en el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano.	De acuerdo con el Capítulo III, artículo 6, Apartado VII, los vocales ciudadanos participan con voz y voto, deberán ser personas con residencia mínima de diez años en el municipio, contar con trayectoria probada, no haber ejercido cargo público en los últimos cinco años,
<i>Organizaciones de la sociedad civil</i>		
Colegio de ingenieros y organizaciones de la sociedad civil	Segmento constituido por representantes de movimientos ciudadanos, algunas ONG que pugnan por una mayor participación ciudadana en las decisiones y construcción de políticas públicas.	Son promotores proactivos que no forman parte de la esfera gubernamental, es decir, promueven acciones de manera proactiva para generar proyectos públicos y privados en pro del desarrollo urbano municipal.
<i>Investigadores y académicos de instituciones educativas</i>		
Docentes e investigadores	Han desarrollado investigaciones y propuesta en materia de gestión urbana municipal en Culiacán.	Han sido parte del cuerpo técnico y consejo del Implan.
<i>Miembros fundadores del Implan</i>		
Presidente Municipal	Intervinieron en el proceso inicial de un organismo del gobierno municipal, para atender las atribuciones del ámbito local para la construcción de un desarrollo planeado del municipio.	Formaron parte del primer consejo municipal de carácter ciudadanizado, para encauzar planes, programas y proyectos, a través de la toma de decisiones consensada
Colaboradores		
Exconsejeros		
Actores de la sociedad civil		

		entre gobierno y sociedad civil.
--	--	----------------------------------

Nota. Adaptado de Arzaluz (2005) con base en Yin.

Para obtener una descripción precisa de la misión y formas de participación de organizaciones de la sociedad civil, se llevó a cabo un registro y análisis de páginas web de las organizaciones identificadas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, que cuenta con Clave Única de Inscripción (CLUNI), así como en aquellas organizaciones identificadas en el proceso de análisis de contenidos de documentos primarios del Implan.

Finalmente, del universo de informantes clave identificados fue posible obtener la participación de nueve de ellos (Anexo 1), quienes cumplieron con las características señaladas, como lo son estar bien informados, ser accesibles a los alcances del presente trabajo y manifestar disposición a ofrecer tiempo e información. Sin embargo, es oportuno anotar que el proceso de investigación documental basado en el análisis de las actas de las sesiones del Consejo de Implan, brindó la posibilidad de obtener testimonios y puntos de vista de actores clave que se habían considerado inicialmente para entrevistas a los que no se logró acceder.

3.4. Dimensiones y categorías de análisis

Para el presente estudio, se construyó un modelo de análisis teórico- conceptual, adaptado a partir de los modelos de capacidades desarrollados por Grindle (1997) y Rosas (2008, 2019), definido a partir de dimensiones, categorías y subcategorías de análisis.

Dicho modelo es complementado con las dimensiones y categorías de análisis correspondientes a la co-creación urbana, con base en las principales características que sustentan la perspectiva de co-creación y que se desprenden de la literatura revisada (Torfing *et al.*, 2016; Voorberg *et al.*, 2014, Zurbriggen y González Lago, 2014; Bason, 2010). Con el fin de operacionalizar la propuesta de análisis, se definen dimensiones clave que fundamentan la definición y solución de problemas a partir de procesos de co-creación.

3.4.1. Dimensiones y categorías para el análisis de capacidades institucionales

Como se mencionó anteriormente, esta investigación se realizó a partir de las dimensiones capacidad administrativa, capacidad política y capacidad financiera, tales y las categorías tales para el análisis de las capacidades. Es preciso retomar que la *capacidad administrativa*

corresponde a las habilidades técnicas requeridas para instrumentar los objetivos legales de la institución, al desarrollo de habilidades y competencias en sus recursos humanos y organizacionales.

En tanto *que la dimensión política* de las capacidades institucionales se entiende como «la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representan y expresen los intereses [...] de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública» (Repetto, 2003), pues la capacidad estatal/institucional se desarrolla teniendo en cuenta no sólo la existencia de cuadros burocráticos, sino también las acciones de los actores sociopolíticos; entre las que sobresalen la participación política y las formas de negociación entre los actores junto con la voluntad política de cada uno de los integrantes (Gilio, 2016).

En la dimensión de capacidades, del contexto institucional, en su dimensión política, se determinan las subcategorías siguientes:

a. Régimen de gobierno, marco jurídico y normativo que la sostiene y le confiere propósito, autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas, y, en general, las «reglas del juego» que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados; cuyos indicadores serán:

- la existencia del marco normativo pertinente y actualizado que establezca claramente funciones y competencias del gobierno municipal en la planeación y la gestión urbana;
- Marco legal para la planeación y desarrollo urbano que defina atribuciones de la organización;
- Marco normativo pertinente y actualizado que establezca claramente funciones y ámbitos de competencia del gobierno municipal en la planeación y la gestión urbana;
- Marco legal que defina la participación ciudadana y democrática en el diseño de planeación urbana de las ciudades.
- Los actores: representatividad de consejeros ciudadanos y públicos de la organización
- Procesos de toma de decisiones o modos decisionales vigentes;
- Formas de negociación, liderazgo y distribución del poder.

b. Relaciones interinstitucionales, son aquellas que, enmarcadas en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del organismo con agencias de los órdenes de gobierno. Los indicadores son:

- Mecanismos de coordinación con otras instituciones de los ámbitos local, nacional y estatal de gobierno para una mejor planeación y desarrollo urbano.
- Relaciones de coordinación con unidades administrativas de la administración pública municipal.

c. *Participación social.* A partir de considerar que el desarrollo de capacidades institucionales no depende sólo de la existencia de un servicio civil y cuadros administrativos formados, sino también de las relaciones entre los diferentes actores políticos que encaran y participan de la gestión de lo público, en las normas y procedimientos que articulan las relaciones entre el organismo y los ciudadanos (Grindle, 1997; Rosas 20008,2019; Acemoglu y Robinson, 2017). Los esfuerzos vinculados con la innovación y modernización de capacidades institucionales en el ámbito local se orientan a resultados que buscan democratizar la administración pública, colocando al ciudadano como el principal servidor público (Gilio, 2016), ya que construir capacidad institucional, al decir de Ospina (2002), también significa crear y promover redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales.

Las subcategorías a explorar son:

- Mecanismos formales para incorporar la participación social en la gestión y planeación urbana participativa;
- métodos para articular las relaciones entre el organismo y los ciudadanos para incorporar sus propuestas a la conformación de planes, programas y proyectos;
- Alianzas con organizaciones de la sociedad civil involucradas en temas urbanos
- Voluntad política y apertura de agentes de gobierno para abrir la participación ciudadana

De la dimensión de capacidades administrativas, correspondientes a los contextos *micro* y *meso* de la organización, se determinan las subcategorías siguientes:

a. *Organización interna.* Entendida como la distribución en departamentos de la institución de modo que implique especializar las actividades y operar nuevos procesos de organización, la estructura y distribución de funciones, responsabilidades, propósitos y funciones de la organización, los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas

y funciones específicas; el tipo y características de las políticas y programas que diseñan y aplican; entre otros elementos;

- Política de personal;
- Correspondencia del personal con la estructura orgánica;
- Estructuración de relaciones sobre la base de manuales internos

A los recursos económicos, que forman parte de las capacidades administrativas, se les considera una categoría independiente, que surge con mayor densidad en el proceso de investigación empírica, y es considerada parte esencial para el cumplimiento de objetivos de las instancias del sector público. En esta instancia se encuentran los recursos económicos con que cuenta una organización (Rosas 2008,2019; Rosas y Gil, 2013), que comprenden las fuentes de financiamiento para cumplir con sus tareas y objetivos. Para analizar esta categoría se revisa mediante la subcategoría:

- Autonomía financiera, que ofrece cuenta de la sustentabilidad financiera con que opera el Implan.

3.4.2. Categorías para el análisis de la co-creación

Con base en las principales dimensiones que caracterizan la perspectiva de co-creación, que se desprenden de la literatura revisada (Torfing *et al.*,2016; Voorberg *et al.*,2014; Zurbriggen y González Lago, 2014; Bason, 2010), y con el fin de operacionalizar la propuesta de análisis, se definen cinco dimensiones clave que fundamentan la definición y solución de problemas a partir de procesos de co-creación.

Como se ha planteado, la co-creación en el sector público, de acuerdo con Torfing *et al.* (2016), es un proceso de elaboración y (re) diseño de políticas y servicios públicos con la participación de múltiples actores, no sólo del ámbito público sino de los privados y sociales. Dicho proceso —siguiendo a los autores— ocurre mediante un intercambio constructivo de conocimiento, recursos, competencias e ideas que mejoran la producción de valor público (en planes, políticas, estrategias, marcos regulatorios o servicios) ya sea a través de una mejora continua de productos o resultados o mediante cambios y formas innovadoras de resolver problemas públicos.

La co-creación comprende soluciones innovadoras a problemas complejos en el que están implicados diferentes actores en el proceso de gobierno (Zurbriggen y Lago, 2014); lo que implica que este proceso complementa y transforma las formas convencionales de practicar la gobernanza pública (Torfing et al, 2016). La co-creación desafía la forma tradicional de gobernar, pensando en la participación ciudadana, «[...] es una forma diferente de aproximarse a los problemas públicos, genuinamente innovadora, que rompe con las prácticas habituales de elaboración de políticas públicas en varios niveles, hay necesidad de aprendizaje colaborativo más allá del sector y los límites jerárquicos» (Zurbriggen y González Lago, 2014, pp. 343-344).

En ese sentido, las dimensiones de análisis de la categoría de co-creación seleccionadas y que guiaron la investigación, se desarrollan enseguida:

a. Planeación urbana participativa

En el ámbito urbano, la co-creación se asume como un proceso abierto y colaborativo en el cual participan desde actores del gobierno municipal, el sector privado, la academia y la sociedad civil para resolver problemas sociales, ambientales y económicos de la ciudad (Harmes y Gianetti, 2019).

La co-creación en el campo de la planificación urbana transita entre los enfoques teóricos de la intervención en democracia participativa y democracia deliberativa, relacionadas con la acción comunicativa en la que el rasgo central «no es el poder directo de toma de decisiones [...], sino la deliberación, la ponderación de los pros y los contras a través del intercambio de ideas y argumentos» (Lund, 2018, p. 8).

Jirón (2015) señala que la co-creación se encuentra en los procesos de planeación colaborativa, como una forma alternante que va más allá de la planificación urbana tradicional de arriba hacia abajo, con la finalidad de empoderar a los ciudadanos dotándolos de un rol más significativo en la planeación de su territorio.

Las subcategorías que se desprenden para el estudio de la co-creación urbana en este análisis son:

- Planeación urbana participativa,
- Movilización de actores,
- Niveles de co-creación de actores,
- Enfoque deliberativo y colaborativo de participación.

b. Movilización de actores y recursos

La co-creación en el sector público es un proceso mediante el cual dos o más actores públicos, privados y de la sociedad civil, se involucran en la solución de problemas públicos, a través del intercambio constructivo de diferentes tipos de conocimientos, recursos, competencias e ideas que mejoran la producción de valor público en términos de visiones, planes, políticas, estrategias, marcos regulatorios o servicios, ya sea por medio de la mejora continua o mediante innovaciones que transforman la comprensión del problema y conducen a nuevas formas de resolverlo (Torfing *et al.*, 2016). En función de ello, los actores pueden ser políticos, gerentes públicos o personal de primera línea; los actores privados puede ser usuarios de servicios, empresas y corporaciones privadas, así como la sociedad civil organizada y los ciudadanos. En síntesis, todos los que puedan contribuir a la producción de valor público, materializado en diseños, organizaciones, decisiones de gobierno, planificación y políticas (Stickdorn y Schneider, glosados por Torfing *et al.*, 2016).

Niveles de co-creación de actores

Una pregunta clave en el estudio de la co-creación se refiere a la prevalencia empírica de la creación conjunta. Podría argumentarse que la co-creación presupone la proximidad de los actores públicos con los usuarios, los ciudadanos y las partes interesadas privadas. El enfoque de la co-creación involucra a todos los interesados en el proceso (Leclercq et al., citado por Torfing *et al.*, 2016). En el caso de la co-creación urbana, a las autoridades públicas, los ciudadanos y los planificadores (Agger & Lund, 2017).

De la literatura sobre innovación pública deriva que un amplio conjunto de ciudadanos debería poder ser habilitado como co-creador o co-innovador. Autores como Lund (2018), Voorberg, Bekkers & Tummers (2015) subdividen este papel en tres dimensiones, a saber: co-complementadores, co-diseñadores y co-iniciadores, para describir por analogía a las formas de participación ciudadana de acuerdo con el modelo de la escala de participación de Arnstein (1969). Siguiendo la propuesta de Bason (2010), en la co-creación el énfasis se ha puesto en el ciudadano como co-diseñador. De esta manera, desde la co-creación, se encuentran los tipos de co-creación de la siguiente manera:

- Ciudadanos como iniciadores.
- Ciudadanos como co-diseñadores.

- Ciudadanos como co-constructores.

c. Enfoque deliberativo y colaborativo de participación

Los procesos de co-creación se distinguen por ser eminentemente deliberativos y colaborativos para poner en una sola línea la diversidad de visiones de actores involucrados, por lo que «facilita la interacción, el diálogo, el intercambio de opiniones y la adopción de acuerdos entre los participantes» (Zurbriggen y Lago, 2014, p. 345). Todo ello contribuye a democratizar las decisiones públicas y aumentar la confianza entre los actores, que a su vez consolidan capital social.

Mecanismos e instrumentos de co-creación

La co-creación de la ciudad implica revisar instrumentos de planificación como los planes maestros que en la actualidad intentan incorporar todos los elementos territoriales posibles, resultado de procedimientos tradicionales de diseño y planificación urbana. Pasar de la planeación urbana tradicional a la co-creación que busca un mosaico de transformaciones, requiere que los planificadores cedan un poco de su control en su quehacer e implica la distribución del poder en la toma de decisiones (Jirón, 2015).

La implementación de procesos de co-creación en el sector público puede conducir a la obtención de resultados tangibles e intangibles a problemas públicos, observables en la generación de servicios (tangibles), así como en la producción de conocimiento y reconocimiento de los participantes (resultados intangibles). Los resultados intangibles «están relacionados con la legitimidad del logro de una posición alcanzada de interés público, el reconocimiento mutuo entre los interesados y el aprendizaje social producido por el proceso» (Zurbriggen y Lago, 2014, p. 345).

Generar valor público es otra de las características que distingue a los procesos de co-creación. Según autores como Zurbriggen y Lago (2014), el valor público se genera a través del cambio en las relaciones de poder, es decir,

el valor público consiste en el reconocimiento ciudadano de que los servicios ofrecidos por los gobiernos son de calidad y responden fehacientemente a sus necesidades y preferencias. Esencialmente las administraciones públicas crean valor en la forma como

producen los servicios mediante el diálogo, el consenso, la cooperación y la participación social (Zurbriggen y Lago, 2014, p. 346).

La co-creación es «un proceso conjunto, colaborativo, concurrente y similar a la producción de nuevo valor, tanto material como simbólicamente» (Galvagno & Dalli, 2014, p. 644). A la vez, se define el término como un proceso conjunto durante el cual se crea valor recíprocamente para cada actor (individuos, organizaciones o redes) (Lechner, 1996).

Tabla 3.3

Preguntas que guían el análisis de las dimensiones de la categoría de co-creación

<i>Dimensiones de análisis</i>	<i>Preguntas conductoras</i>
Innovación	¿Qué? ¿Hacia dónde se orienta? ¿Qué características presenta la innovación? ¿Implica una nueva forma de abordar el problema?
Mobilización de actores y recursos	¿Quiénes? ¿Cuáles son los diferentes actores y sectores que forman parte de la iniciativa? ¿Qué espacios institucionales se generan? ¿Cuáles son las diferentes relaciones y cómo influyen en el resultado?
Enfoque deliberativo y colaborativo de participación	¿Cómo? ¿Cómo fue el proceso, cómo se organizó y cómo se gestionó? ¿Cuáles son las formas de trabajo? ¿Qué técnicas se utilizaron?

Nota. Adaptado de Zurbriggen y Lago (2014).

Tabla 3.4

Categorías y subcategorías de análisis de capacidades institucionales y co-creación del Implan de Culiacán

<i>Entorno</i>	<i>Dimensión</i>	<i>Categoría</i>	<i>Subcategorías</i>
<i>Macro y Meso</i>	Capacidades institucionales/ políticas	Régimen de gobierno, marco jurídico y normativo que la sostiene y le confiere propósito.	Existencia del marco normativo pertinente y actualizado que establezca claramente funciones y competencias del gobierno municipal en la planeación y la gestión urbana; Marco legal para la planeación y desarrollo urbano que defina atribuciones de la organización; Marco normativo pertinente y actualizado que establezca claramente funciones y competencias del gobierno municipal en la planeación y la gestión urbana; Marco legal que defina la participación ciudadana y democrática en el diseño de planeación urbana de las ciudades.

<i>Macro y Meso</i>	Capacidades políticas	«Reglas del juego» que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados	Representatividad de consejeros ciudadanos y públicos de la organización; Procesos de toma de decisiones o modos decisionales vigentes; Formas de negociación, liderazgo y distribución del poder.
<i>Macro</i>	Capacidades políticas	Relaciones interinstitucionales	Mecanismos de coordinación con otras instituciones de los ámbitos local, nacional y estatal de gobierno, para una mejor planeación y desarrollo urbano; Relaciones de coordinación con unidades administrativas de la administración pública municipal.
<i>Macro</i>	Capacidades políticas	Participación Social	Mecanismos formales para incorporar la participación social en la gestión y planeación urbana participativa; Métodos para articular las relaciones entre el organismo y los ciudadanos para incorporar sus propuestas a la conformación de planes, programas y proyectos; Alianzas con organizaciones de la sociedad civil involucradas en temas urbanos; Voluntad política y apertura de agentes de gobierno para abrir la participación ciudadana.
<i>Meso</i>	Capacidades administrativas	Organización interna	Política de personal; Correspondencia del personal con la estructura orgánica; Estructuración de relaciones sobre la base de manuales internos
	Capacidades administrativas	Recursos financieros	Autonomía financiera, que da cuenta de la sustentabilidad financiera con que opera el Implan.
<i>Co-creación urbana</i>		Planeación urbana participativa	Innovaciones para resolver problemas y generar políticas públicas (planes, programas y proyectos); Espacios institucionales se generan para la participación y deliberación; Diferentes actores que participan en la solución de problemas.
		Mecanismos de participación y deliberación	
		Actores de la co-creación	

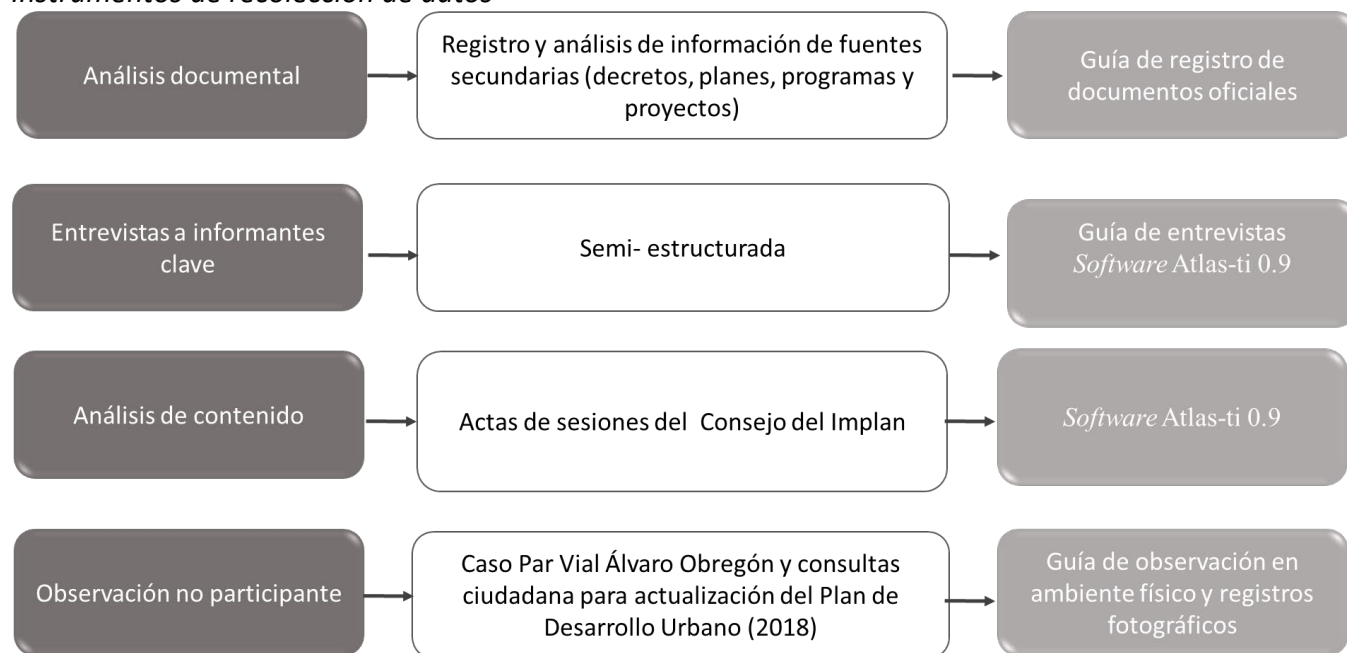
3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos cualitativos

Alineados con la investigación cualitativa que se planteó, así como con las preguntas y objetivos de investigación fijados para realizar el presente estudio, en el trabajo de campo se utilizaron los

siguientes instrumentos: entrevistas semi-estructuradas, revisión e interpretación de documentos primarios y secundarios y observación no participante (ver Figura 3.2).

Figura 3.2

Instrumentos de recolección de datos



3.5.1. Entrevistas semiestructuradas

Para la realización de las entrevistas se construyeron guiones con sendas baterías de preguntas abiertas (Anexo 2), los cuales fueron incorporados con base en las categorías y subcategorías concebidas a partir del marco teórico que guía la presente investigación. No obstante, se precisaron durante el proceso inicial de levantamiento de información a través de entrevistas a informantes clave, particularmente en aspectos que requerían mayor precisión. Asimismo, luego de las primeras entrevistas realizadas, surgieron conceptos vinculados con los factores que pudieran ser restrictivos de las capacidades institucionales (a los que resultaba necesario poner énfasis en las entrevistas), como fue lo relativo a la actualización del marco legal, la autonomía del Implan, el liderazgo de la autoridad municipal (el alcalde) en el consejo del Instituto; la transparencia del proceso de selección de representantes de la sociedad civil en el consejo del Implan y el factor político por los cambios de administraciones municipales por periodos gubernamentales. Por otra parte, es pertinente mencionar que al inicio se elaboró un solo cuestionario genérico que se había diseñado originalmente para aplicar a todos los informantes

clave, pero luego de las primeras consultas se procedió a elaborar la guía de entrevista semi-estructurada por cada uno de los informantes considerados, pues los alcances de las respuestas de cada quien de ellos se vislumbraban de manera diferenciada.

De la muestra proyectada de actores que participarían como informantes clave mediante entrevistas, se aplicaron nueve al mismo número de miembros fundadores del Implan, directivos, personal técnico, consejeros ciudadanos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos y representantes del gobierno entre los meses de octubre a diciembre de 2019 (Anexo 1). Con los testimonios de los entrevistados «cara a cara», así como los que se incluyeron a partir del análisis de contenido (proceso que se detalla en el siguiente apartado) de las actas del Implan, se alcanzó un nivel de saturación teórica idóneo.

3.5.2. Análisis documental de fuentes primarias y secundarias

En los procesos de investigación cualitativa, los documentos pueden ayudar a la comprensión del fenómeno central de estudio. Para el desarrollo de la presente investigación, los documentos primarios y secundarios que fueron registrados a partir de una Guía de Registro de Documentos Oficiales (Anexo 3), resultaron de utilidad para conocer los antecedentes y el funcionamiento cotidiano del caso de estudio.

En primera instancia se analizaron las fuentes secundarias, a partir de la revisión de documentos históricos y normativos que dan sustento al Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, decretos, manuales, planes, programas y proyectos, así como el marco legal de los ámbitos federal y estatal en materia de desarrollo urbano.

El marco legal que da cauce a la planeación, el desarrollo urbano y de los territorios nacional y subnacional (de estados y municipios) comprende la legislación y normatividad relativa a la gestión y el desarrollo urbano, que se ha ido actualizando y adecuando a medida que cambian las políticas de urbanización.

Tomando en cuenta que los marcos legales son factor determinante de la capacidad institucional, para efectos de esta investigación se realizó una revisión del marco jurídico y normativo de los ámbitos federal, estatal y local inherente a la gestión y el desarrollo urbano, con la finalidad de identificar la competencia de los distintos ámbitos de gobierno, en particular del municipal. También se analizó la normatividad que garantiza espacios, instrumentos y mecanismos de participación social en el diseño de políticas de desarrollo urbano (ver Tabla 3.5).

Tabla 3.5***Documentos jurídicos y normativos de competencia en el ámbito municipal***

<i>Ámbito municipal</i>	<p>Decreto de creación del Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, publicado en el Periódico Oficial «El Estado de Sinaloa», número 009, de fecha 21 de enero de 2004. Y reformado por última vez el 3 de agosto de 2007.</p> <p>-Reglamento Interior del Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, publicado en julio de 2007.</p> <p>-Reglamento Interior de la Administración del Municipio de Culiacán, Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial «El Estado de Sinaloa», de fecha 10 de enero del 2005.</p> <p>-Reglamento Interior del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano de Culiacán, Sinaloa, que rige las disposiciones contenidas en la Ley de Desarrollo de Centros Poblados del Estado de Sinaloa, en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, y en la actual Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.</p> <p>Manual de Organización del Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán. Aprobado por el Consejo Directivo del Implan el 18 de febrero de 2013.</p>
<i>Ámbito estatal</i>	<p>Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa</p> <p>Ley de Planeación del Estado de Sinaloa</p> <p>Ley del Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa</p> <p>Nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa</p>
<i>Ámbito federal</i>	<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Territorial y Urbano</p> <p>Agenda de Desarrollo Urbano</p>

Los documentos oficiales, considerados como documentos primarios, como son las actas y minutas, tienen la función de registrar la vida institucional de un organismo y de dar orden y estructura a sus funciones; en ellos se pueden encontrar las rutinas institucionales y asuntos excepcionales que de manera oficial son tratados por una institución pública o privada.

En el caso de estudio de esta investigación, el Instituto de Planeación Municipal de Culiacán realiza sesiones que son documentadas mediante actas en las que se registran los asuntos tratados y los acontecimientos de las asambleas del órgano colegiado.

En un ejercicio de preparación se analizaron las actas generadas durante el año 2018, a fin de identificar las categorías de análisis a ubicar en el resto de los documentos; sin embargo también se identificó que, al contener las actas una versión estenográfica de las sesiones las que se reproduce con relativa fidelidad el discurso de los participantes, era posible observar la interacción entre los actores de gobierno y de la sociedad civil que forman parte del consejo, sus formas de negociar, coordinar, deliberar y obtener consensos, lo que enriqueció la estrategia de recolección de datos para realizar el análisis de contenido de dichas actas, pues hacía posible

apreciar la dinámica de los actores en el contexto de interés, expresándose sin los matices que suelen generarse en una entrevista cara a cara.

A partir de actas de sesiones del consejo directivo que se obtuvieron de la plataforma de internet de Transparencia y Acceso a la Información del Implan, se conformó una base de datos de sus contenidos, los debates, toma de decisiones y asuntos tratados por el colegiado. El compendio de documentos corresponde al periodo de 2015 a 2019.

En total se analizaron cincuenta y tres actas generadas por el Consejo del Implan, las cuales se procesaron a través de la matriz de análisis de categorías y subcategorías elaborada para el análisis de las capacidades institucionales en co-creación de políticas urbanas del Implan.

Tabla 3.6

Número de actas del Consejo del Implan analizadas

<i>Año</i>	<i>Número de actas</i>	<i>Presidentes municipales</i>	<i>Origen partidista</i>
2015	10	Jesús Vizcarra Calderón	PRI
2016	9	Sergio Torres Félix	PRI
2017	14	Jesús Valdez Palazuelos	PRI
2018	10	Antonio Castañeda	PRI
2019	10	Jesús Estrada Ferreiro	MORENA

Por otra parte, se integró un registro de documento de planes, programas y proyectos de impacto en el desarrollo urbano de Culiacán, relacionados con las instancias de gobierno que los diseñaron o implementaron, la intervención de expertos, y el grado de involucramiento ciudadanos-beneficiarios finales, a través de los cuales se pudo identificar los factores relacionados con la unidad de análisis de co-creación urbana.

3.5.3. Registro y análisis de otras fuentes

Otros instrumentos de recolección de datos útiles para este trabajo, fueron notas periodísticas de medios de comunicación locales; información pública administrada por el Implan obtenidas a través de solicitudes de acceso a la información a sus plataformas de transparencia; registro y análisis de información publicada en páginas web, particularmente la del Implan, del Ayuntamiento de Culiacán, la de Gobierno del estado de Sinaloa, la del Congreso del estado de Sinaloa, la de organizaciones de la sociedad civil en Sinaloa, así como de organismos internacionales relacionados con el tema de las políticas públicas de desarrollo territorial urbano.

3.5.4. Observación

El proceso de observación se llevó a cabo en dos momentos: en la inmersión inicial al objeto de estudio y el Implan, y conforme fue avanzando el proceso inductivo; en este último, a partir del análisis de asuntos más tratados por el Implan en cuanto a planes, programas y proyectos desarrollados para el municipio de Culiacán.

De manera específica, las pautas de observación se aplicaron en relación con el segundo objetivo de esta investigación, sobre el caso específico del proyecto del Par Vial de Culiacán Avenida Obregón y Aquiles Serdán, con la finalidad de identificar, en el ambiente físico, a través de una Guía de Observación (Anexo 4), de qué manera se atendieron las demandas de actores de la sociedad civil residente y resoluciones de una autoridad jurisdiccional para proceder al cambio de sentido de vialidad de un tramo de la Avenida Álvaro Obregón de la zona norte de la ciudad de Culiacán.

3.6. Procesamiento y análisis de datos

3.6.1. Codificación abierta

De acuerdo con los planteamientos de Bazezeley; Coffey; y Atkinson, glosados por Hernández *et al.* (2014), se llevó a cabo una codificación abierta con la finalidad de:

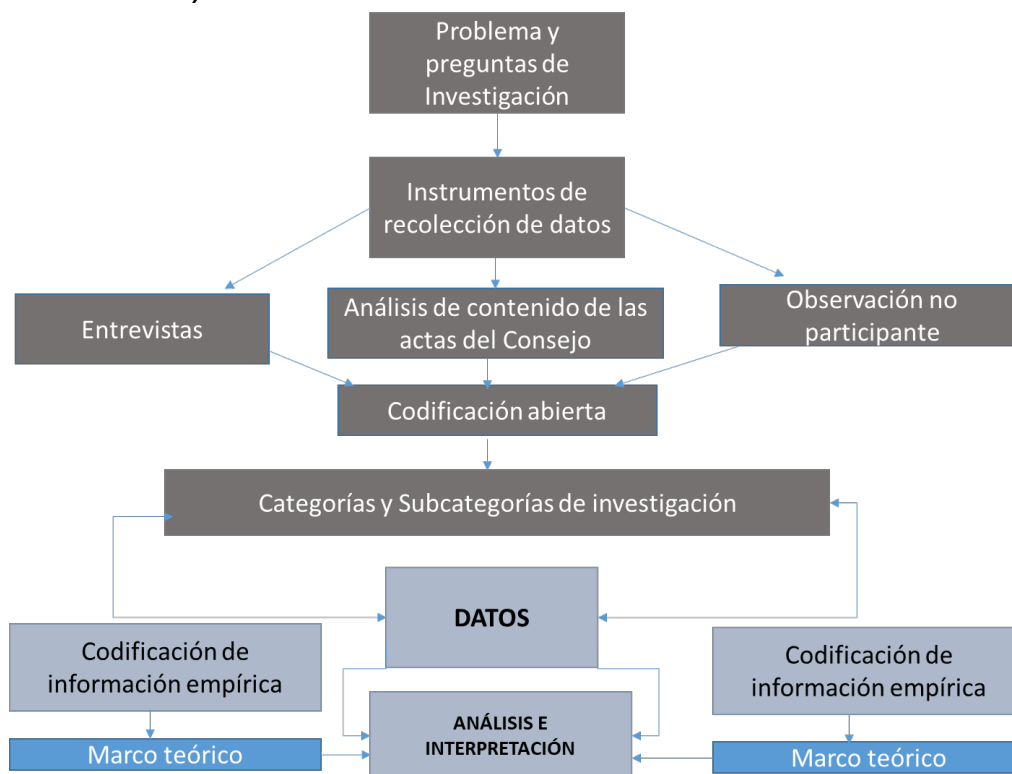
- Advertir cuestiones relevantes en los datos.
- Analizar cuestiones para descubrir similitudes y diferencias.
- Recuperar ejemplos de unidades y segmentos.

A partir de entrevistas realizadas a los actores clave y del análisis de contenido de las actas generadas por el Consejo del Implan, se realizó un proceso de codificación abierta y axial, extrayendo los códigos relevantes de mayor densidad asociados con las categorías y subcategorías de estudio (Anexo 5). A partir del proceso de descomposición de los textos en citas de los documentos y audios de entrevista analizados, se procedió a sistematizarlos siguiendo la lógica de las categorías y subcategorías determinadas para el estudio (primer capítulo). Esta misma lógica de ordenación fue retomada para la presentación del informe de los resultados que se presenta en el Capítulo 5.

De manera concatenada se analizaron los documentos jurídicos y normativos que otorgan sustento legal a la organización y funcionamiento del Implan, lo que permitió conformar una

radiografía que caracteriza el origen, naturaleza y alcances del estudio de caso, que se presenta en el Capítulo 4 de esta tesis.

Figura 3.3
Procesamiento y análisis de resultados



3.6.2. Análisis e interpretación de datos

El procesamiento y análisis de los datos se produjo de manera deductiva partir de las unidades de análisis establecidas previamente: capacidades institucionales y co-creación urbana, constituyéndose en las dos unidades hermenéuticas de estudio. Al mismo tiempo, se elaboró un proceso inductivo de examen y registro de códigos emergentes (códigos en «vivo») que se detectaron en el proceso de codificación y fueron representativos a partir de códigos cualitativos, mediante los que se buscó identificar semejanzas y diferencias. Con el apoyo del *software* Atlas-ti.9, se identificaron códigos vinculados con citas textuales y categorías como subcategorías de las unidades de análisis: capacidades y co-creación.

Para asegurar la confiabilidad de los resultados del trabajo de campo, se procedió a la triangulación de datos, mediante la verificación de repetición de observaciones e interpretaciones, de acuerdo a lo postulado por Stake (citado por Hernández *et al.*, 2014).

3.6.3. Análisis de resultados

Las capacidades institucionales sólo pueden ser analizadas en función de los objetivos que debe alcanzar una organización, de modo que, en esa línea, los resultados de esta investigación han sido analizados a través de un modelo de elaboración propia, adaptado a partir del Modelo de Análisis de Capacidades Institucionales SDCI⁶ (*Institutional Capacity Analysis and Development System*, por sus siglas en inglés) desarrollado por Alan Tobelem (1992).

La metodología de Tobelem ha sido utilizada en casos en los que se pretende identificar el grado de desarrollo de las capacidades institucionales de instituciones u organizaciones para evaluar el cumplimiento de sus propósitos, mediante la contrastación de objetivos y acciones en la consecución de sus proyectos, así como evaluar los obstáculos y debilidades, eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello (Tobelem, 1992).

Así pues, el modelo de análisis que se ha construido para aplicar en esta investigación, contempla un catálogo de capacidades institucionales al que se le han incorporado los atributos correspondientes elaborados a partir del marco teórico y los datos obtenidos del trabajo empírico, correlacionados con cada una de las categorías y sus códigos de identificación (ver Tabla 3.7).

Tabla 3.7
Categorías de capacidades institucionales desarrolladas

Código de Capacidades Institucionales	Categoría de Capacidades Institucionales	Subcategorías (Atributos)
CIML	Capacidades relacionadas con marco legal	<ul style="list-style-type: none"> Existencia del marco normativo pertinente y actualizado que establezca claramente funciones y competencias del gobierno municipal en la planeación y la gestión urbana. Marco legal para la planeación y desarrollo urbano que defina atribuciones de la organización (Implan). Marco jurídico sólido es indispensable para la construcción de políticas de planeación y desarrollo urbano en el ámbito local, que favorece la ejecución de los planes, programas y proyectos. Legislación que garantice que los planes sean documento jurídicos vinculantes e incluso sancionados por falta de cumplimiento.
CITD	Capacidades relacionadas con proceso de toma de decisiones, roles y estilos decisionales	<ul style="list-style-type: none"> Proceso de toma de decisiones, roles y estilos decisionales.

⁶ El SADC (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional) es un desarrollo conceptual realizado por el Dr. Alain Tobelem, en su etapa de consultor del Banco Mundial. Ha sido aplicado en numerosos países y en diferentes tipos de proyectos, particularmente en América Latina, con diseños adaptados a la naturaleza de las instituciones y organizaciones estudiadas.

		<ul style="list-style-type: none"> • Distribución de la representación (gobierno y ciudadanos) • Representación con perspectiva de género • Procesos de toma de decisiones o modos decisionales vigentes • Formas de negociación • Liderazgo público (democrático) • Distribución del poder con grupos de interés
CIRINT	Capacidades relacionadas con Relaciones intergubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidades institucionales con relaciones intergubernamentales • Colaboración entre los niveles de gobierno para una mejor planeación y desarrollo urbano • Redes de coordinación con unidades administrativas de la administración pública federal • Redes de coordinación con unidades administrativas de la administración pública estatal • Redes de coordinación con unidades administrativas de la administración pública municipal • Mecanismos para seguimiento y evaluación a los resultados de las decisiones tomadas
	Capacidades relacionadas con Participación ciudadana y social	<ul style="list-style-type: none"> • Marco jurídico y normativo que incorpora la participación ciudadana y en la generación de políticas, planes y programas de desarrollo de las ciudades y los territorios. • Área responsable de promover la participación ciudadana y social • Redes con organizaciones de la sociedad civil • Voluntad política y apertura a incorporar la participación ciudadana
CIROI	Capacidades relacionadas con estructura organizacional interna	<ul style="list-style-type: none"> • Manual de organización en donde se precisa la división de funciones de cada uno de los departamentos que componen la estructura técnica del Implan • Correspondencia de la distribución en departamentos con el marco regulatorio • Estructuración de las relaciones internas sobre la base de manuales de organización • Estructuración de las relaciones con dependencias externas de las dos Coordinaciones que no aparecen en el Manual.
CIPP	Capacidades relacionadas con la Política de personal	<ul style="list-style-type: none"> • Idoneidad de los perfiles • Procedimientos para la selección de perfiles y contratación • Capacitación y actualización del personal • Estabilidad laboral y permanencia del personal
CIRF	Capacidades relacionadas con recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> • Suficiencia presupuestaria • Autonomía financiera • Marco legal que propicia la generación de ingresos financieros

Adaptada a partir de Tobelem (1992); Rosas (2008, 2019).

Una vez ubicadas las capacidades institucionales desplegadas por el Implan, su grado de desarrollo se determinó en función del número de atributos identificados para cada categoría,

correlacionándola con la descripción de las características en las que se enmarcan y definen los grados de desarrollo: óptimo, suficiente o requiere intervención prioritaria (ver Tabla 3.8).

Tabla 3.8

Parámetros para analizar el grado de desarrollo de capacidades institucionales

Grado de desarrollo		Características
Óptimo		Cuando se encontraron atributos de capacidades institucionales para el cumplimiento del objetivo viables y el déficit registrado no genera mayores riesgos.
Suficiente		La viabilidad disminuye y es posible que los déficits identificados no permitan que el objetivo se cumpla
Requiere intervención prioritaria		La viabilidad es casi cero, y si no se toman los correctivos necesarios para superar el déficit no habrá ninguna manera de que se cumpla el objetivo

Con respecto a los resultados relacionados con la co-creación urbana, los hallazgos se clasificaron en función de dos dimensiones: por una parte los factores que propician la co-creación y por otra aquellos factores limitantes, planteados en el marco teórico.

Finalmente, los resultados de ambas categorías (capacidades y co-creación) permitieron contar con los datos para determinar la influencia de las capacidades institucionales y las acciones de co-creación urbana identificadas en el Implan, premisa que se ha delineado en la hipótesis general de esta investigación.

3.7. Validez y confiabilidad del estudio de caso

El rigor científico de una investigación se ha vinculado con la calidad del diseño que incluye la validez, fiabilidad, confiabilidad de los datos, inherentes en estudios cuantitativos como cualitativos. Sin embargo, validez y confiabilidad son términos que surgen en la práctica central en los estudios cuantitativos, para determinar la exactitud con la que un instrumento mide un fenómeno u objeto de estudio, o el grado en que un instrumento mide de la misma forma en otras condiciones con los mismos sujetos. «Pero en el estudio de caso cualitativo estas concepciones no pueden utilizarse tan estrictamente» (Arzaluz, 2005).

En relación con la validez interna y externa, para el estudio de caso cualitativo Yin (2018) plantea que la generalización es posible pero no en términos como lo conciben los estudios cuantitativos desde el paradigma positivista (que centra su objetivo de enumeraciones y frecuencias de generalización estadística), sino a través de la generalización analítica.

Aunque es importante reiterar que la generalización no es uno de los atributos latentes de una investigación cualitativa de estudio de caso, sino hacer una investigación que profundice en el proceso del estudio y tener una visión integral del fenómeno.

A partir de pruebas y tácticas propuestas por el creador de la técnica de estudio de caso (Yin, 2018), para la construcción de validez del estudio de la presente investigación se tomaron las medidas tendientes a vigilar la validez interna y externa del caso y los instrumentos de recolección y análisis de resultados (ver Tabla 3.7):

Tabla 3.9

Pruebas y tácticas de validez y confiabilidad para un estudio de caso

<i>Prueba</i>	<i>Táctica de Estudio</i>	<i>Instrumento aplicado</i>	<i>Fase de investigación en la que ocurre la táctica</i>
<i>Construcción de validez</i>	Se usan múltiples fuentes de evidencia.	Revisión de documentos oficiales y archivos históricos. Guía de entrevistas a actores clave.	Recolección de Datos
	Informantes clave que revisen el reporte de investigación.		Composición de resultados.
<i>Validez interna</i>	Las ideas, categorías y relaciones deben ser útiles y usadas por diferentes autores.	Guía de entrevistas a actores clave.	Recolección Análisis de datos.
<i>Validez externa</i>	Los estudios de caso no pueden generalizar, sólo a través del estudio de casos múltiples.	No aplica por tratarse de un estudio de caso único.	No aplica por tratarse de un estudio de caso único.
<i>Confiabilidad</i>	Desarrollar una base de datos del estudio de caso.		Recolección de datos.
	Triangulación.	A partir de resultados de entrevistas, análisis de contenido y revisión documental e histórica del caso.	Análisis de datos y Procesamiento.

Nota. Adaptado de Arzaluz (2005) a partir de Yin.

En síntesis, la construcción de validez del presente estudio contempla las siguientes estrategias:

Revisión de estudios previos para definir dimensiones, categorías y subcategorías (atributos) de análisis, a partir de lo que se elaboró una matriz metodológica para evaluar las capacidades institucionales en el caso de estudio que aquí se plantea (Tabla No. 3.7)

Elaboración de guía de entrevistas a partir de las dimensiones, categorías y atributos que se desprenden del marco teórico y la operacionalización de variables para cubrir en mayor medida las dimensiones de la unidad de análisis de capacidades institucionales.

Selección de actores como informantes clave bajo el rigor de elaboración de mapeo de actores y saturación teórica que se alcanza cuando las respuestas de los entrevistados y resultados del análisis de documentos alcanzan una representatividad constante.

3.7.1. Validez interna

Considerada la flexibilidad que comprende un estudio cualitativo, la construcción de validez del estudio de caso de esta investigación se produjo en la etapa de recolección de datos, así como en la de su análisis e interpretación. Dicha validez se sustenta en la utilización de múltiples fuentes para definir las categorías, variables de estudios realizados en el ámbito de capacidades institucionales y desarrollo urbano, así como para operativizar sus atributos a través de una serie de preguntas que se incorporaron a los guiones de entrevista y elaboración de la matriz metodológica para el análisis de capacidades institucionales descrita en el apartado de dimensiones y categorías.

Algunos documentos que desde la perspectiva de la OCDE deben tomar como punto de referencia los formuladores de políticas públicas para mejorar la capacidad institucional de planeación y desarrollo urbano, y que fueron de utilidad para el diseño de instrumentos de recolección de datos, se detallan a continuación:

- La Ciudad Inclusiva, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Cooperazione Italiana, Marcello Balbo, Ricardo Jordán, Daniela Simionii (Compiladores). Chile, 2003.
- ONU-Hábitat III (2017). Nueva Agenda Urbana, Hábitat III, Quito, octubre de 2016. Naciones Unidas.
- Programa de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat). (2016). Urbanización y Desarrollo. Futuros emergentes. Reporte Ciudades del Mundo, 2016.

- OECD. (2015). Urban Policy Reviews México-Transforming Urban Polici and Housing Finance, OECD Publishing, Paris. La publicación está disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/978926422793-en>.
- Ciudades sostenibles en México. Una propuesta conceptual y operativa. Jaime Sobrino, Carlos Garrocho, Boris Graizbord, Carlos Brambila, Adrián Guillermo Aguilar. 2015.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). (2014). Planteamiento Urbano para las Autoridades Locales. 1ra. Edición.
- Particularmente, el Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2030, creado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y el Foro de los Ministros y Máximas Autoridades en el sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (Minurvi), fue un insumo clave para la definición de variables e indicadores medibles y el diseño de las guías de entrevistas.

El Plan de Acción Regional busca ser un marco estratégico y de referencia para las ciudades y asentamientos humanos de América Latina y el Caribe, como también una herramienta para promover la implementación de la Nueva Agenda Urbana en esa región, capaz de orientar el desarrollo urbano y territorial en los ámbitos nacional y subnacional (estatales y locales). Fue elaborado en colaboración por más de más de 125 expertos regionales asociados con diversos grupos de actores (ministros, gobiernos locales, academia, ONG, bancos de desarrollo y sector privado) para orientar la Nueva Agenda Urbana en la región.

Organizaciones como Naciones Unidas, CEPAL y ONU-Hábitat, han tenido un rol relevante para fortalecer las estrategias del desarrollo urbano y territorial y los programas, aplicando un enfoque integrado para la urbanización sostenible y así implementar la Nueva Agenda Urbana, para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2030.

3.7.2. Confiabilidad

En cuanto a medidas para asegurar la confiabilidad en la interpretación de los datos, se realizó un control por medio de su triangulación, recomendada por Stake (1998), lo que, a partir de los testimonios de los informantes clave entrevistados y que respondieron a las mismas preguntas,

como de los contenidos discursivos de las actas generadas por el Implan, y el análisis de documentos primarios y secundarios, permitió contrastar las múltiples percepciones, encontrar coincidencias y divergencias, hasta llegar a conferir forma al informe de los resultados.

Adicionalmente, para asegurar la confiabilidad del estudio, de acuerdo con la línea del esquema de Yin (2018) se sometió al juicio de expertos en materia urbana y estudiosos de las políticas públicas los resultados del trabajo empírico, de quienes se recibieron observaciones que permitieron perfeccionar las pautas de análisis, el procesamiento de la información empírica y la presentación del informe final.

CAPÍTULO 4. INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN URBANA DE CULIACÁN: CARACTERIZACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a los Ayuntamientos conducir la política del desarrollo urbano en las demarcaciones territoriales de sus municipios, una noción que afina la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa al establecer que es tarea de los gobiernos municipales promover la modernización, innovación y el desarrollo de los asentamientos humanos.

Al margen de las dependencias gubernamentales que fueron creadas para cubrir este propósito, el Ayuntamiento de Culiacán fundó en 2004 el Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán (Implan), como un ente ciudadanizado de consulta y participación social cuyo objetivo es prestar servicios técnicos y de asesoría al Ayuntamiento de Culiacán en materia de planeación del desarrollo urbano. Fue concebido como un organismo público descentralizado, de interés público y carácter preponderantemente técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio (Decreto de creación, 2004).

Las circunstancias de su creación, los componentes normativos que fueron caracterizando y modelando su estructura técnica y de representación política y ciudadana, que definen sus relaciones internas y con otras instituciones, así como el desarrollo de sus capacidades en razón de sus atribuciones y funciones, son elementos que se exponen en este capítulo. Del mismo modo, debido a su vínculo directo con el Implan, se ofrece una breve descripción del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano.

4.1. Antecedentes

En la década de 1990 la sociedad sinaloense percibió la necesidad de ciudadanizar las políticas públicas como una forma moderna y congruente para participar con el gobierno en las decisiones de la colectividad (Manual de Organización del Implan de Culiacán, 2013).

De allí que, entre la sociedad civil, la academia y los organismos empresariales, surgió la inquietud de contar con un Instituto Municipal de Planeación Urbana, por lo que, durante casi cinco años, se analizó y desarrolló el proyecto y se investigaron experiencias exitosas para aprovecharlas en el nuevo instituto (Manual de Organización, 2015, p. 8).

De acuerdo con testimonios ofrecidos por Entrevistado A, quien formara parte del equipo técnico de la primera administración del Implan Culiacán, en la época en que se gestaba su creación no existía una práctica profunda de planeación urbana como tal en el municipio; si bien existía una Dirección de Desarrollo Urbano y en efecto se habían publicado planes y hasta un plan director, estos eran en realidad muy generales: «eran prácticamente monografías. Además, no se seguían al pie de la letra, y no había quien vigilara y diera seguimiento a las cartas urbanas» (Entrevistado A).

Según narra el Entrevistado B, el Implan de Culiacán fue el primero que se creó en Sinaloa y cita como antecedente a la Comisión Municipal de Urbanismo que nace con el presidente municipal Jorge Romero Zazueta, en la cual había tres consejeros del Colegio de Ingenieros de Sinaloa y tres consejeros del Colegio de Arquitectos de Sinaloa, quienes apoyaban a la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Ayuntamiento con la planeación del desarrollo de la ciudad.

La concepción original del proyecto era la de un Instituto Municipal de Planeación de Culiacán, más allá de lo exclusivamente urbano y más cerca de la planeación integral de la ciudad: planeación estratégica de corto, mediano y largo plazo, donde converjan el desarrollo urbano, el desarrollo económico, educativo, cultural y social de Culiacán (Entrevistado B).

Hay que recordar que las ciudades se diseñan para el ciudadano, que son los que habitan un determinado territorio. Entonces, el Implan era con ese objetivo, después le agregan el apellido urbano, lo cual le restringe sus alcances, y nada más lo remite a la planeación urbana de la ciudad (Entrevistado B).

El Implan surge en la idea de que hubiera un órgano ciudadanizado, es decir, no ciudadano, no una ONG, sino que fuera en parte gobierno, pero también donde los ciudadanos participaran y tomaran decisiones en representación del resto de la ciudadanía, observaran y dieran seguimiento a lo que está haciendo el Ayuntamiento en materia de desarrollo urbano, y en general tener un proyecto de ciudad (Entrevistado A).

Si bien fue un grupo de arquitectos los que gestaron esta idea de un Implan, también hubo el impulso de figuras como los empresarios Enrique y Agustín Coopel, quienes «eran, digamos, el poder a la sombra del Implan» (Entrevistado A), por lo que la viabilidad del proyecto en su relación con la fuerza de la vida económica estaba garantizada.

La constitución de un Implan no fue una idea que naciera en Sinaloa, en Culiacán, sino que fue más bien una iniciativa que se insertó en una tendencia, un movimiento nacional para crear Implanes en esa época, la cual tuvo como uno de sus principales promotores a Alfonso Iracheta, uno de los investigadores mexicanos más prestigiados en estudios de desarrollo urbano (Entrevistado A).

Fue un movimiento que tuvo su primer impacto internacional: el instituto pionero se creó en Alemania, luego se instaura el de Curitiba, Brasil,

después nace el de León Guanajuato (1994), Ciudad Juárez (1995) y Tijuana (1998), estos últimos fueron los primeros institutos en el país, coincidentemente en tres administraciones panistas, precisamente en Alcaldías panistas porque en ese momento el PAN (Partido Acción Nacional) traía la idea del concepto de buen gobierno y aplicar la gerencia pública a la acción de gobierno, llevarse la acción empresarial y trabajar con políticas públicas, indicadores y resultados. Y eso dio precisamente con la creación de los Implanes (Entrevistado B).

En el año 2003, el grupo promotor de Culiacán consiguió hacerse escuchar, y tras lograr un amplio consenso con organismos del sector público, social y privado, el 4 de diciembre de 2003, en sesión Ordinaria de Cabildo, el H. Ayuntamiento de Culiacán, en la presidencia municipal de Jesús Enrique Hernández Chávez, acordó la creación del Instituto Municipal de Planeación del municipio de Culiacán. El Decreto de su creación fue publicado en el Periódico Oficial «El Estado de Sinaloa» del 21 de enero de 2004.

En la exposición de motivos del decreto se relata que esta instauración fue producto de una serie de reuniones en las que participaron organismos del sector público, privado y social, conformados a través de una comisión cuya línea de trabajo fue dotar al municipio por conducto de su Ayuntamiento, de un organismo con amplia representación ciudadana que garantizara, en materia de planeación urbana, establecer las propuestas necesarias que permitieran promover la

modernización, innovación y el desarrollo de los asentamientos humanos, a través del ejercicio responsable y eficiente de la función pública, según lo exige la Ley de Gobierno Municipal.

En el decreto de creación se sostiene que el Ayuntamiento de Culiacán considera impostergable la creación de una entidad pública de apoyo en materia de planeación del desarrollo urbano, que anticipe el crecimiento desmedido e irregular de los asentamientos humanos del municipio, y, además, sea capaz de visualizar la mejor ruta del crecimiento hacia terrenos que tengan una mayor factibilidad de servicios públicos, que proponga la zonificación y usos de suelo pertinentes.

Este Instituto Municipal, detalla el documento de decreto, deberá estar en situación de establecer las propuestas necesarias para cumplir con la mayor eficiencia sus fines institucionales, conforme con las políticas establecidas, y de esta manera coadyuvar a que el municipio esté en condiciones de avanzar en forma ordenada y adecuada.

De acuerdo con el Entrevistado B, no se debe perder de vista el hecho de que la creación de estos institutos no implica que los Ayuntamientos abduquen de su responsabilidad que tienen en materia de licencias y permisos de construcción relacionadas con el desarrollo urbano, sino que delegan la elaboración de la planeación a un organismo como es el Implan, pero quien autoriza finalmente esos planes es el Ayuntamiento y lo canaliza a la Dirección de Desarrollo Urbano que depende cien por ciento del ayuntamiento.

Las tareas del Implan Culiacán dieron inicio a finales del año 2004. Según afirma Entrevistado A, los Coppel querían que una figura reconocida en la materia fuera su primer director, por lo que impulsaron para este puesto al mismo Alfonso Iracheta, quien declinó el ofrecimiento por compromisos laborales. «Querer traer a Iracheta te habla de que era un proyecto muy ambicioso; tenían sus intereses económicos puestos en esta iniciativa, pero también tenían intenciones buenas.»

El 14 de octubre de 2004 se eligió a la Directora General del Instituto, recayendo el cargo en Jimena Iracheta, hija de Alfonso Iracheta y egresada de una maestría en estudios urbanos en el Colegio de México (Entrevistado A). En enero de 2005, bajo la presidencia de Aarón Irizar López, se conformó el primer equipo de trabajo y se le proporcionó un espacio propio (Manual de Organización, 2015, p. 8).

Con respecto a los primeros años de gestión del Implan, el Entrevistado A señala que

Jimena [era] una chica joven, recién egresada, entonces, yo creo que uno de los primeros aciertos de Jimena fue el conformar un equipo de trabajo, empezar a buscar, acercarse a la universidad, empezar a formarlo, a agruparlo. Creo que durante ese tiempo se hizo muy buen trabajo.

Continúa el Entrevistado A:

Creo que [a Jimena] le costaba esa constante negociación con los poderes, pues era una mujer que no era política, era una mujer que venía de la academia, con conocimiento y sobre todo con muchas ganas de hacer las cosas; eran años de mucho idealismo. Entonces, pues se formaron diversas áreas [como la de] financiamiento y vinculación, [dedicada] a gestionar recursos nacionales e internacionales para impulsar proyectos desde el Implan. Aparte, [se empezó] a trabajar en la gestión social de los proyectos, creamos foros participativos, a trabajar en las comunidades, creamos una coordinación nueva que entonces se le llamó Análisis y Gestión Social, desde ahí estudiamos las ciudades desde el interior [...] Uno de los primeros programas en los que nosotros estuvimos trabajando fue en crear un gran proyecto del Implan, la mayoría de las áreas del Implan estuvimos dedicadas a eso.

En la percepción de Entrevistado A,

durante el tiempo de Aarón Irizar, el Implan era gris, era una oficina más del Ayuntamiento, nos llamaban a todos a que fuéramos a los actos políticos, ya sabes, a la inauguración de una calle, a aplaudir, entonces, todo era mucho membrete y simulación.

El 3 de agosto de 2007, tres años y medio después de su creación, se publicó en el periódico oficial «El Estado de Sinaloa» una reforma al decreto del Implan, aprobada el 17 de julio por el cabildo de Culiacán en la gestión como Presidente Municipal de Aarón Irizar López, en la que se ampliaron y fueron mejor conceptualizadas algunas de sus atribuciones, como darle ámbito regional con énfasis en el desarrollo territorial en la materia de planeación del desarrollo urbano y señalar que la prestación de sus servicios técnicos y de asesoría —a los que se les agrega capacidad para ofrecer capacitación— ya no serían destinados exclusivamente al Ayuntamiento de Culiacán sino también, en lo general, a los sectores público, privado y social.

Es notable que en 2007 fue derogada la disposición implantada originalmente en la fracción III del artículo 2, en la que se le confería al Implan facultades para la creación de reservas territoriales y su intervención en temas como la vialidad, el transporte y el crecimiento de los centros poblados del municipio.

Así pues, tras la reforma señalada, las funciones del Implan quedarían expresadas mediante la realización de estudios técnicos, socioeconómicos, territoriales y ambientales; la elaboración de los planes, programas y proyectos estratégicos orientados al desarrollo territorial; la prestación de servicios relacionados con la planeación del desarrollo urbano y regional; el otorgamiento de asistencia técnica y capacitación; el establecimiento de relaciones de intercambio de información y colaboración con otras entidades públicas, privadas, académicas y sociales; y la actividad de especialistas en el área de su competencia.

En esta reforma, también se agregaron las atribuciones para el Secretario Técnico y las facultades de los Vocales, entre otras precisiones de orden administrativo y de procedimiento, modificaciones producto de la observación de los primeros años de operación práctica del Instituto.

En la misma fecha en que fueron aprobadas las modificaciones al decreto de creación, en julio de 2007, el Ayuntamiento de Culiacán emitió el decreto 35 mediante el cual se acordó la publicación del Reglamento Interior del Instituto de Planeación Urbana de Culiacán, mismo que había sido aprobado por el cabildo el 24 de noviembre de 2006 pero del que se había omitido su publicación, quedando así armonizados el reglamento interior y el decreto de creación, tras sus reformas.

El Reglamento otorga nominalmente la calidad de Consejeros Ciudadanos a los que en el decreto son referidos como vocales. También incluye un apartado sobre medios de impugnación contra actos definitivos o resoluciones emitidas por los titulares de los órganos del instituto, en el que se advierte que la interposición de algún recurso de inconformidad, según su naturaleza y cuando se satisfagan ciertos requisitos, pueda suspender la ejecución de la resolución o acto impugnado.

Así pues, el decreto de creación es el instrumento que contiene los lineamientos fundamentales que definen y rigen al instituto, como lo son su naturaleza jurídica, objeto, patrimonio, estructura orgánica, y principales facultades de sus órganos de gobierno; mientras que el Reglamento Interior es el instrumento jurídico que norma su funcionamiento interno, como la

integración de sus órganos, el desarrollo de las sesiones del Consejo Directivo, el funcionamiento del equipo técnico, entre otros.

En febrero de 2013, el Consejo Directivo del Implan Culiacán aprueba el Manual de Organización del Instituto, en el que se establecen las áreas técnicas que lo componen y sus funciones. En noviembre de 2015, este documento es reformado por el Consejo Directivo, para reincorporar una de sus áreas y crear una nueva.

En enero de 2018 fue promulgada la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Sinaloa (LOTyDUES, 2018), en la que se estableció la creación de Implan en los municipios del estado, los que, aunque cambiaron de denominación formal (Instituto Municipal de Planeación de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano), conservaron el mismo acrónimo.

Esta ley modifica la integración del Consejo Directivo al incluir nuevas figuras como Consejeros funcionarios o Institucionales y aumenta a ocho el número de Consejeros Ciudadanos.

En el artículo transitorio quinto se señala que los Ayuntamientos que como el de Culiacán poseen ya un Implan, tendrán un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor de la ley para homologar su decreto de creación y el Reglamento Interior; aunque el transitorio cuarto establece que el ejecutivo estatal tendría un plazo de 180 días para formular el reglamento para la debida ejecución de esta ley y que en tanto no se produzca, serán aplicables en lo conducente las disposiciones legales vigentes. El reglamento estatal no ha sido formulado ni el Implan Culiacán ha modificado sus documentos básicos.

4.2. Atribuciones del Implan

El artículo 25 del decreto de creación establece las atribuciones conferidas al Implan, las cuales fueron reformuladas en la reforma de 2007 e incluso eliminadas dos fracciones, la V (en la que había quedado dicho que el Implan era el encargado de «formular las propuestas de zonificación urbana así como las declaratorias de provisiones, usos, destinos y reservas de áreas y predios, para ser sometidas a la consideración del H. Ayuntamiento») y la X, en la que se precisaba que el Instituto debía «elaborar, evaluar y aprobar los proyectos de infraestructura urbana, estructura vial, transporte, equipamiento y servicios públicos que requiera el Municipio, así como promover y dar seguimiento a la ejecución de los mismos». Las atribuciones, entonces, son las siguientes:

- I. Formular o gestionar su formulación, y proponer al H. Ayuntamiento políticas y proyectos en materia de desarrollo urbano: estudios, planes, programas, proyectos y normas técnicas necesarias respecto del uso de suelo, infraestructura urbana, estructura vial, transporte, equipamiento y servicios públicos, para instrumentar la zonificación urbana, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente de los centros de población, y definir los criterios de desarrollo urbano en la materia;
- II. Formular, o gestionar su formulación, y realizar los estudios y trámites necesarios para proponer al Ayuntamiento planes, programas, estrategias, políticas y proyectos en materia de desarrollo territorial y municipal con visión integral, sustentable, de largo plazo, estratégica y participativa;
- III. Proponer al H. Ayuntamiento las políticas y normas específicas de utilización del suelo y para la regularización de la tenencia de la tierra;
- IV. Proponer al Ayuntamiento las normas técnicas y demás estudios y documentación necesarios para zonificación y usos del suelo, declaratorias de provisiones, usos, destinos, reservas de áreas y predios, reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra, infraestructura, equipamiento, servicios, estructura vial, transporte, vivienda, protección del ambiente y todas aquellas relacionadas con el desarrollo territorial;
- V. Formular y proponer al H. Ayuntamiento los planes, programas y normas técnicas necesarias para la creación de reservas territoriales para el crecimiento, desarrollo y promoción de vivienda, así como de zonas sujetas a conservación y áreas de preservación ecológica;
- VI. Formular, evaluar y actualizar el plan municipal de desarrollo urbano, los programas de desarrollo urbano de centros de población; los programas y estudios sectoriales, los planes y programas parciales de desarrollo urbano y de conservación y mejoramiento del equilibrio ecológico, sometiéndolos a la consideración del H. Ayuntamiento para su revisión y aprobación;
- VII. Formular las propuestas de zonificación urbana, así como las declaratorias de provisiones, usos, destinos y reservas de áreas y predios, para ser sometidas a la consideración del H. Ayuntamiento;
- VIII. Realizar los estudios y gestiones necesarios que le sean solicitados por el Ayuntamiento dentro de los procesos de elaboración, ejecución, control, equilibrio ecológico y protección del ambiente, para la implementación de edificaciones y acciones de urbanización;
- IX. Crear, actualizar, administrar y mantener los mecanismos para la operación del Sistema Municipal de Información Geográfica para la recopilación, concentración, procesamiento,

- resguardo, intercambio, análisis y difusión en su caso, de información con todos los sectores del municipio;
- X. Realizar estudios, ensayos e investigación de los fenómenos físicos, sociales, económicos y urbanos del municipio, y recopilar, procesar, analizar, evaluar y resguardar la información correspondiente;
 - XI. Realizar los estudios técnicos que se requieran para determinar y establecer las causas de utilidad pública conforme lo establecen las leyes vigentes en la materia;
 - XII. Elaborar, evaluar y aprobar los proyectos de infraestructura urbana, estructura vial, transporte, equipamiento y servicios públicos que requiera el Municipio, así como promover y dar seguimiento a la ejecución de los mismos;
 - XIII. Formular, promover y convenir programas de estudios para la formación y capacitación del personal del Instituto Municipal de Planeación Urbana y personas en general, en disciplinas afines a la administración pública y a la planeación, en coordinación con instituciones educativas, e impartir y recibir cursos en dichas materias;
 - XIV. Suscribir acuerdos de colaboración y celebrar convenios y contratos con entidades públicas y privadas o con personas físicas especializadas, dentro del territorio del Estado de Sinaloa, otras entidades federativas y del extranjero, para la realización de investigaciones, estudios y acciones conjuntas en materia de administración pública, fenómenos socioeconómicos, de planeación urbana, o alguna otra que sea de interés para el Municipio;
 - XV. Proporcionar al Municipio el sustento técnico para la implementación de acciones en materia de desarrollo urbano, en los términos de las leyes en la materia;
 - XVI. Difundir y comercializar información, estudios, planes, proyectos, ensayos, servicios y demás productos derivados de su actividad, que sean de interés general y susceptibles de ser publicados;
 - XVII. Todas aquellas que, en apoyo a las dependencias de la administración pública municipal centralizada, le encomiende el H. Ayuntamiento o el ejecutivo municipal y sean inherentes a su objeto; y,
 - XVIII. Las demás que se establezcan en su Reglamento Interior. (Decreto de creación del Implan reformado, 2007).

4.3. Estructura orgánica del Implan

El Implan está regido por un Consejo Directivo que es presidido por un Presidente y un Presidente Ejecutivo o Coordinador Ejecutivo (nombrado de entre los miembros ciudadanos del consejo), un Director General y número determinado de vocales o consejeros. En sus orígenes, y hasta 2018,

además del presidente municipal que hace las veces de Presidente del Consejo, formaban parte del Consejo cuatro funcionarios públicos (los titulares de las direcciones de Desarrollo Urbano y Ecología; Obras Públicas; Asuntos Jurídicos y el Regidor presidente de la Comisión de Urbanismo, Ecología y Obras Públicas) y siete vocales ciudadanos. La puesta en vigor, en 2018, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Sinaloa, agregó la presencia de tres funcionarios más: Síndico Procurador, Tesorero y Regidor de la Comisión de Hacienda y un Consejero Ciudadano más.

- El Presidente Municipal, quien lo presidirá, con voz y voto; su suplente será el Secretario del Ayuntamiento (Inciso a) artículo 5 del Reglamento Interior del Implan).
- El Presidente Ejecutivo o Coordinador Ejecutivo; quien es a la vez uno de los consejeros ciudadanos;
- El Director General del Instituto, que fungirá como secretario técnico, con voz pero sin voto;
- El Director de Desarrollo Urbano y Ecología del H. Ayuntamiento, o quien haga las funciones de éste, que fungirá como Vocal con voz y voto; nombrará a un suplente ante el Consejo Directivo del Implan, previa aprobación del Presidente Municipal (Inciso b), artículo 5 del Reglamento Interior del Implan). Este funcionario es a la vez Secretario Técnico del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano.
- El Director de Obras Públicas del H. Ayuntamiento, o quien haga las funciones de éste, que fungirá como vocal con voz y voto; nombrará a un suplente ante el Consejo Directivo del Implan, previa aprobación del Presidente Municipal (Inciso b) artículo 5 del Reglamento Interior del Implan).
- El Director de Asuntos Jurídicos del H. Ayuntamiento, o quien haga las funciones de éste, que fungirá como vocal con voz y voto; nombrará a un suplente ante el Consejo Directivo del Implan, previa aprobación del Presidente Municipal (Inciso b) artículo 5 del Reglamento Interior del Implan).
- El síndico procurador del H. Ayuntamiento.
- El tesorero municipal.
- El regidor presidente de la Comisión de Urbanismo, Ecología y Obras Públicas del H. Ayuntamiento, que fungirá como vocal con voz y voto; su suplente será nombrado por el cabildo (Inciso c) artículo 5 del Reglamento Interior del Implan).
- El regidor presidente de la Comisión de Hacienda.
- Ocho consejeros ciudadanos, uno de los cuales habrá de ser el Coordinador Ejecutivo

El Presidente del Consejo Directivo

El alcalde de Culiacán recibe la facultad de ser el presidente del Implan, con derecho a voz y voto. Su voto es de calidad en aquellos casos en que se suscite un empate durante la sesión. Tiene la facultad de representar al Instituto; presidir las sesiones del Consejo Directivo, someter a la consideración del Consejo Directivo, estudios, proyectos y programas de trabajo; facilitar el buen desempeño del Consejo Directivo del instituto, como tal y promover la participación activa de la ciudadanía del municipio y de las dependencias en las tareas y responsabilidades de la planeación urbana.

En 2007 fueron agregadas a la figura del presidente las siguientes atribuciones: la posibilidad de delegar la coordinación de la sesión al coordinador, y en ausencia de este, al director general; gestionar y promover ante el Cabildo la aprobación de las propuestas que solicite el instituto; diferir o suspender la sesión por causas que pudieran afectar su celebración o el desarrollo de la misma y que a su juicio así lo amerite; cumplir, hacer cumplir y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo Directivo; y mantener informado al Consejo Directivo de las decisiones del H. Ayuntamiento respecto de las propuestas hechas por el propio Consejo Directivo.

El director general del Implan

El director del Implan funge como secretario técnico y tiene derecho a voz en las sesiones, pero no a voto. Actuará con el carácter de apoderado general con todas las facultades generales y especiales; lo mismo que para para actos de administración y dominio, para pleitos y cobranzas; para otorgar y suscribir títulos de crédito; para ceder, vender o enajenar o gravar los bienes inmuebles que formen el patrimonio del instituto (con acuerdo previo de su respectivo Consejo Directivo y del Ayuntamiento). Tendrá igualmente facultades para formular querellas en los casos de delitos y denuncias de hechos, así como otorgar el perdón extintivo de la acción penal y para representar al Instituto ante toda clase de autoridades, organismos e instituciones.

También está facultado para ejecutar los acuerdos del Consejo Directivo; proponer el Reglamento Interior del instituto, su organización general y, los manuales de procedimientos administrativos; presentar para su aprobación las propuestas de proyecto de planes y programas de trabajo, así como las actividades que se pretendan ejecutar;

Gestiona la realización de los planes y dictámenes específicos en materia de desarrollo urbano que las autoridades municipales requieran; somete a la consideración y aprobación del Consejo Directivo la designación o remoción del personal que integren el Instituto y que no formen parte del Consejo Directivo.

Al director le corresponde la facultad para formular los programas de trabajo y operación, así como los estados financieros, balances e informes generales y especiales, para someterlos a la consideración y aprobación del Consejo Directivo, a quien también Informa sobre los avances de los programas y proyectos encomendados.

Para cubrir sus ausencias por lapsos superiores a 30 días y menores a 90, el Consejo Directivo nombrará a un encargado de despacho de entre los integrantes del equipo técnico del instituto (artículo 17 del reglamento interior).

El secretario técnico

Aunque desde la creación del Implan había quedado establecido que el director general habría de fungir como secretario técnico, no fue sino hasta 2007 que se describieron esas facultades por medio de la incorporación del artículo 16 bis al decreto. Así, sus atribuciones son asistir a las reuniones del Consejo Directivo con voz; proveer para los puntos a tratarse en el orden del día; levantar, autorizar y llevar un registro de las actas de las sesiones celebradas por el Consejo Directivo, debiendo recabar en cada una de ellas la firma de cada miembro asistente; fungir como escrutador en las votaciones del Consejo Directivo y asentar en el acta el resultado de los asuntos sometidos a votación.

Pasar lista a los miembros del Consejo Directivo, llevar el registro correspondiente; dar lectura al acta de la sesión anterior; y dar informe previo a la reunión de la condición que guardan los asuntos que fueron aprobados en sesiones pasadas.

El coordinador ejecutivo o presidente ejecutivo

En su fase inicial y hasta 2018, el séptimo vocal ciudadano sería el coordinador ejecutivo del Consejo, quien es propuesto y elegido por los miembros del Consejo Directivo; A partir de la publicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Sinaloa, en 2018, en la que se agregó un consejero ciudadano más, el cargo pasará a denominarse Presidente ejecutivo (LOTyDUES, 2018, Art. 37, fracción II).

Sus atribuciones son: citar a sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Directivo; supervisar el debido y oportuno cumplimiento de los acuerdos del Consejo Directivo; y, supervisar en función de los lineamientos marcados por el Consejo Directivo, el desempeño del director general del instituto.

La reforma de 2007 suma a las atribuciones de esta figura las de coordinar el desarrollo de las sesiones en ausencia del Presidente, o cuando así se lo hubiera este encomendado; integrar conjuntamente con el director los puntos del orden del día a tratar en las sesiones ordinarias y extraordinarias (incluyendo los asuntos que con anticipación debida sean propuestos por los demás vocales); convocar a los vocales ciudadanos a reuniones específicas para tratar asuntos concretos en relación a las tareas del instituto; y las demás que le señale el Reglamento o el Consejo Directivo.

Los consejeros o vocales ciudadanos

De acuerdo con el decreto de creación, forman parte del Consejo Directivo del Implan siete vocales ciudadanos, seis de los cuales serán nombrados por el Cabildo a propuesta de las organizaciones ciudadanas representadas en el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, quienes deberán ser personas de reconocida calidad moral, méritos, prestigio y experiencia, relacionadas con la planeación y el desarrollo urbano. El séptimo vocal ciudadano lo elige el Consejo Directivo del Implan para ejercer el cargo de coordinador ejecutivo o presidente ejecutivo.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Sinaloa aprobada en 2018, sumó un consejero ciudadano más haciendo llegar su número a ocho (LOTyDUES, 2018, Art. 37, fracción XI).

En la reforma de 2007, se agrega a modo de artículo 16Ter, las facultades de los vocales del Consejo Directivo, entre las que se encuentran proponer al Consejo los acuerdos que considere pertinentes para el cumplimiento del objeto, planes y programas del Instituto; desempeñar las comisiones que le sean encomendadas por el Consejo; Informar y buscar el apoyo de la comunidad y de los organismos intermedios para las decisiones y acuerdos tomados en el Consejo Directivo.

El Consejo Directivo

El Consejo Directivo deberá sesionar una vez al mes, aunque pueden celebrar tantas sesiones extraordinarias como sean necesarias. Para que una sesión sea válida, hace falta la presencia de

más de la mitad del número total de sus integrantes (Art. 24 del Reglamento interior); mientras que para la validez de los acuerdos que se tomen en sesión, se requerirá el voto aprobatorio de la mayoría simple de sus miembros, aunque el decreto de reforma de 2007 enfatizó en el artículo 15 que se requerirá de la presencia mínima de seis vocales ciudadanos para votar los acuerdos del Consejo Directivo que por su naturaleza y a consideración del coordinador ejecutivo, sean inherentes a los objetivos del instituto.

Para grabar las sesiones en audio o vídeo, es necesaria la autorización del Consejo Directivo, según señala la fracción IV del artículo 42 del Reglamento Interior.

El Consejo Directivo tiene la facultad para designar y remover al director general del Instituto (quien deberá ser ratificado por el H. Ayuntamiento); elaborar, actualizar y proponer al H. Ayuntamiento, los programas y planes de desarrollo urbano para el municipio así como la política en materia de desarrollo urbano y ambiental para el municipio.

Además de definir las prioridades a las que se sujetará el instituto, tiene que aprobar la estructura básica para su funcionamiento y las modificaciones que procedan a la misma; proponer al H. Ayuntamiento para su aprobación, el Reglamento Interno del instituto.

Asimismo, deberá observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidad financiera; así como analizar, revisar y, en su caso, aprobar los informes presentados por el director general sobre las actividades desarrolladas por el instituto; los estados financieros; el programa operativo anual y el correspondiente presupuesto de egresos de la entidad y evaluar los avances y resultados de sus objetivos; y el gasto operativo y administrativo estimado para cada ejercicio fiscal a efecto de que se remita oportunamente al H. Ayuntamiento para su consideración en el presupuesto de egresos.

Aprobar la celebración de convenios con instituciones educativas, centros de investigación y desarrollo o empresas de ingeniería, arquitectura y consultoría en actos jurídicos que no signifiquen gasto al presupuesto del H. Ayuntamiento.

Acordar y aprobar al director general, realizar la cesión, venta, enajenación o gravamen de los bienes inmuebles que formen parte del patrimonio del Instituto, siempre que se cuente con el consentimiento expreso del H. Ayuntamiento.

Aprobar los programas internos de trabajo; tomar las resoluciones, dictar los acuerdos y realizar los actos necesarios para el cumplimiento de las funciones que correspondan al instituto;

nombrar apoderados para la atención de negocios jurídicos, otorgando al efecto las facultades necesarias; y crear, en su caso, la Comisión de Conurbación en el territorio municipal.

El decreto de reforma de 2007 incorporó nuevas atribuciones: aprobar la convocatoria pública para la selección del director; promover y proponer mecanismos de participación y consulta ciudadana encaminados a dar solución a problemas o temas generales o específicos relacionados con el trabajo del instituto; acordar, con la autorización previa del H. Ayuntamiento, la contratación de financiamientos y el otorgamiento de garantías; aprobar y presentar al H. Ayuntamiento a más tardar el 15 de octubre de cada año, su presupuesto de ingresos el cual contendrá la solicitud de transferencia de recursos del erario municipal, así como las tarifas por los servicios que preste el instituto;

Aprobar el informe de cuenta pública conforme con los lineamientos y disposiciones que establezcan la Tesorería Municipal, la Contraloría Municipal y la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, mismo que se presentará a la Comisión de Hacienda del H. Cabildo Municipal; presentar al Tesorero Municipal, sus estados financieros trimestrales y anuales; ordenar que se revisen anualmente sus estados financieros por un auditor externo independiente; vigilar que el instituto cumpla con todas las disposiciones en materia de revisión, fiscalización y glosa de las cuentas públicas a que están sujetos los municipios; y aprobar la contratación de servicios externos.

Cuando así sea necesario, el Consejo Directivo podrá formar comisiones, las que tendrán carácter temporal con el objetivo de analizar y atender asuntos específicos relacionados con la planeación y el desarrollo territorial y municipal. Su composición tendrá que ser mixta, es decir, integrar en ellas a consejeros ciudadanos y consejeros institucionales. Las reglas y condiciones de operación de las comisiones se encuentran asentadas en los artículos 43, 44 y 45 del Reglamento Interior.

4.4. Configuración del patrimonio del Implan

Con respecto al patrimonio de la institución, estará constituido por la transferencia que a su favor se establezca en el presupuesto de egresos anual del municipio y que fije el H. Ayuntamiento (la cual será de acuerdo con el dictamen de la H. Comisión de Hacienda ratificado por el H. Cabildo Municipal); los bienes inmuebles y muebles que le pertenezcan y los que en lo futuro adquiera por cualquier título legal; las donaciones, legados y demás bienes que reciba, aportaciones,

subsidios que le asignen particulares, los gobiernos federal, estatal o municipal, organismos nacionales e internacionales; los ingresos que obtenga derivados de la prestación de servicios técnicos propios, de asesoría o de cualquier naturaleza que sean propios o inherentes al objeto del instituto; y todos los estudios y proyectos, documentación, bibliografía y cartografía que conserve en sus archivos.

El instituto administrará su patrimonio conforme a los presupuestos y programas que formule y apruebe anualmente su Consejo Directivo, señala el artículo 5 del decreto de su creación.

La reforma de 2007 al decreto del Implan señaló que la contabilidad habrá de estar sujeta a la normatividad y lineamientos que rijan para la administración pública municipal y que la Dirección General establecerá un sistema de evaluación y control que le permita el ejercicio del presupuesto de egresos del instituto en forma programada, ordenada, transparente y racional.

El artículo 3 del reglamento interior del Implan declara que el instituto deberá administrar su patrimonio en términos de una política de transparencia, eficacia, legalidad, austeridad y prudencia.

Con respecto a los ingresos por concepto de asesoría en materia de planeación, elaboración de estudios cartográficos, formulación de proyectos, planes y programas que preste a la población general y las instituciones públicas o privadas que se lo soliciten, el reglamento interior previene que serán de conformidad a la Ley de Ingresos del Municipio de Culiacán y la Ley de Hacienda Municipal, de manera que el Consejo Directivo, en ejercicio de sus atribuciones, queda facultado para hacer las gestiones necesarias para regular el cobro de los derechos que le corresponden por sus servicios.

La Ley de Ordenamiento Territorial de 2018 señala en su artículo 40 que los ayuntamientos destinarán las aportaciones suficientes para satisfacer las necesidades de operación de los Implan. También advierte que el instituto

tendrá como ingresos adicionales complementarios a su presupuesto el 3 por ciento previsto en el fondo que dispone el párrafo segundo del artículo 28 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas del Estado de Sinaloa, sobre las obras que ejecute el Municipio; el 3 por ciento por los derechos por la prestación de servicios públicos por concepto de alineamiento de calles y expedición de licencias para construcción, reconstrucción, remodelación o demolición de edificios; y el 3 por ciento de

los derechos cobrados por la aplicación de los instrumentos fiscales y financieros contemplados en la presente Ley. El control, disposición y administración de las finanzas del Instituto le corresponderán a él como ente público autónomo y entre su asignación conforme a la presente Ley y su recepción, no deberá haber intermediario ni retraso alguno.

4.5. El equipo técnico del Implan

El artículo 20 del reglamento interior señala que, para su operación y funcionamiento, el Implan contará con un equipo técnico integrado por las áreas, unidades, coordinaciones y personal que, a propuesta del Director General, autorice el Consejo Directivo. La misma norma describe la estructura mínima o funciones que deberán integrar este equipo técnico:

- *Planeación Estratégica*, a la que corresponde elaborar una estrategia de desarrollo integral, de largo plazo y participativa para el Municipio de Culiacán.
- *Proyectos Estratégicos*, a los que corresponde integrar continua y dinámicamente la cartera de proyectos estratégicos requeridos por el Municipio de Culiacán, mediante un proceso sistematizado de identificación, selección, formulación, jerarquización y gestión de las iniciativas de inversión, derivadas de la estrategia del desarrollo territorial.
- *Gestión Social*, enfocada en consolidar al instituto como un espacio incluyente que favorezca la participación de todos los sectores, manteniendo comunicación permanente con los principales actores urbanos, tanto públicos como privados y de la sociedad civil, así como en establecer una estrategia de gestión social para las tres fases del proceso de planeación, definiendo estrategias para cada proyecto.
- *Información y Documentación*, a quien corresponde integrar y administrar el sistema de información geográfica (SIG) y el centro de documentación para la planeación del desarrollo municipal del Instituto que permita generar los insumos y productos requeridos durante el proceso de planeación estratégica.
- *Área Jurídica*, a la que corresponde revisar y organizar el marco jurídico en materia de planeación del desarrollo municipal, urbano y ambiental así como asesorar y apoyar a la Dirección General y a las distintas áreas del instituto en materia jurídica proporcionando orientación para la adecuada aplicación de la normatividad vigente;

- *Administración*, enfocada en procurar y organizar los recursos humanos, financieros y materiales para la operación del Instituto.

Al Consejo Directivo se le confiere la facultad de autorizar las modificaciones necesarias en la estructura organizacional, así como en la creación de nuevas áreas, cuando sea necesario.

Para el cumplimiento de estas funciones, el Manual de Organización del Implan, aprobado en 2013 y reformado en 2015, establece la existencia de una Subdirección Técnica y de nueve coordinaciones, a saber:

- Coordinación Administrativa
- Coordinación Jurídica y Órgano Interno de Control
- Coordinación de Comunicación Social
- Coordinación de Seguimiento y Documentación
- Coordinación de Proyectos Estratégicos
- Coordinación del Centro de Información Geográfica (CIG)
- Coordinación de Planeación Estratégica
- Coordinación de Gestión Social
- Coordinación de Espacio Público y Paisaje Urbano

Como se ve, las seis funciones descritas en el artículo 20 del reglamento interior han sido cubiertas para su operación, desagregando en las coordinaciones del Centro de Información Geográfica y la Coordinación de Seguimiento y Documentación las tareas de «Información y Documentación».

En sesión del Implan con fecha 18 de noviembre de 2015, fue recuperada para la estructura técnica la Coordinación de Comunicación Social (la cual había desaparecido en 2011 por falta de presupuesto) y se incorpora la de Espacio Público y Paisaje Urbano (Acta de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Implan de Culiacán No. 9/2015).

De la Dirección General dependen la Subdirección Técnica y, directamente, las coordinaciones de Administración, Comunicación Social, Jurídica y de Control Interno, y de Seguimiento y Documentación.

De la Subdirección Técnica se desprenden las coordinaciones de Proyectos estratégicos; del Centro de Información Geográfica (CIG); de Planeación estratégica; de Gestión social; y la de Espacio público y Paisaje urbano.

Subdirección técnica

Tiene como objetivo auxiliar a la Dirección General en la coordinación del trabajo de las áreas del Implan y participar en la elaboración del Plan de Trabajo Anual, así como su seguimiento y evaluación

Sus funciones principales son apoyar a la Dirección General en la coordinación de los trabajos para la consolidación, fortalecimiento y seguimiento del quehacer del Instituto; promover la vinculación con organismos públicos, privados y sociales relacionados con el desarrollo urbano, social, económico y sustentable; coordinar las actividades del equipo técnico del instituto; auxiliar en la coordinación del trabajo a las áreas del Implan; elaborar informes y dar seguimiento general a los programas, proyectos y trabajos de las coordinaciones; y suplir las ausencias del director general.

Coordinación administrativa

Tiene como propósito procurar y organizar el personal, los recursos financieros y materiales para la operación del Implan, mientras que sus funciones son administrar el personal, finanzas y servicios generales; coordinar y supervisar el presupuesto de ingresos y egresos del Instituto, a partir de los lineamientos establecidos por el Consejo Directivo, con base en los estados financieros del instituto; y así mismo, presentar para su aprobación los estados financieros en las juntas del Consejo Directivo.

También forma parte del Comité de Adquisiciones del Implan, como Secretario Técnico; y le corresponde llevar el control del subsidio municipal, así como del gasto ejercido; atender las diversas auditorías contables y administrativas; administrar los programas de capacitación; mantener contacto permanente con las dependencias gubernamentales que se requieran para la coordinación y resolución de situaciones administrativas diversas.

Coordinación jurídica y órgano interno de control

Esta área se encarga de dos funciones diferenciadas. En su aspecto jurídico revisa y organiza el marco jurídico en materia de planeación del desarrollo municipal, urbano y ambiental; de asesorar y apoyar a la Dirección General y a las distintas áreas del Implan en materia jurídica, proporcionando orientación para la adecuada aplicación de la normatividad vigente.

En su vertiente como órgano interno de control realiza las funciones de control y auditoría en el Implan.

En su calidad de Coordinación jurídica tiene las siguientes funciones: asesorar a la dependencia para que tome las decisiones más adecuadas; mantener actualizado el marco jurídico que se relaciona con la dependencia mediante la revisión de las leyes y demás ordenamientos; coordinar los proyectos de reglamento y normas en materia de desarrollo urbano, vialidad, transporte urbano y ambiente, que se generen por el instituto, para la implementación de edificios y acciones de urbanización y en general los relativos a iniciativas y reformas al marco jurídico existente en las leyes y reglamentos aplicables en la materia.

Asimismo, debe fomentar un régimen de capacitación jurídica al personal del instituto, sobre todo en las áreas de interés que el ejercicio del trabajo demande, privilegiando la aportación que el derecho otorga a la planificación urbana y ambiental como parte de sus ligas interdisciplinarias; representar a la dependencia en las juntas municipales y comités técnicos de los organismos públicos a través de los comentarios y votaciones emitidos, con la finalidad de establecer acuerdos.

También tiene la función de ser enlace con diversos organismos públicos y privados, atención a reuniones con los mismos y seguimiento de los acuerdos; brindar asesoría jurídica a otros organismos públicos y privados previo acuerdo con la Dirección General; vincularse con las áreas de atención jurídica que existen en la administración municipal y estatal.

En su calidad de Órgano Interno de Control tiene como funciones instaurar y sustanciar hasta su resolución, el procedimiento de responsabilidad administrativa respectivo y aplicar las sanciones a que se refiere la Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa; identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de los deberes establecidos en el artículo 15 de la Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, así como imponer las sanciones previstas; llevar a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas;

formular observaciones cuando detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, decisión, autorización, recepción, aplicación, administración de fondos, valores y de recursos económicos del Instituto.

Coordinación de seguimiento y documentación

Se encarga de dar seguimiento al trabajo del Consejo Directivo y auxiliar a la Dirección General en la organización, coordinación y control del trabajo del equipo técnico.

Sus funciones son apoyar a la Dirección General en la convocatoria, organización y seguimiento de todas las reuniones y acuerdos tomados en las sesiones del Consejo Directivo, así como a las peticiones, sugerencias y asuntos relacionados con los miembros de este; integrar el plan de trabajo anual; dar seguimiento a la agenda de la Dirección General y al cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo en los temas y acciones; apoyar a la Dirección General en la planeación y organización del trabajo del equipo técnico y de las actividades y plan de trabajo de este, mediante la evaluación de metas y objetivos alcanzados; seguimiento a sesiones y acuerdos del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano en temas inherentes al Implan.

Del mismo modo tiene la tarea de establecer coordinación con las diferentes áreas del H. Ayuntamiento, las administraciones estatal, federal, y con los Consejos Estatal y Municipal de Desarrollo Urbano en los temas inherentes al Implan; gestionar apoyos provenientes de organizaciones, instituciones nacionales e internacionales y del sector público federal, estatal o municipal para el financiamiento de proyectos derivados de los planes y programas de desarrollo urbano; formular, promover y convenir programas de estudios, cursos, seminarios y conferencias para la formación y capacitación del personal del instituto y personas en general, en disciplinas afines al desarrollo territorial y municipal y a la planeación, en coordinación con instituciones educativas e impartir y recibir cursos en dichas materias.

Coordinación de proyectos estratégicos

Tiene como objetivo —según se establece en los documentos respectivos— integrar continua y dinámicamente la cartera de proyectos estratégicos requeridos por el Municipio de Culiacán, mediante un proceso sistematizado de identificación, selección, formulación, jerarquización y gestión de las iniciativas de inversión, derivadas de la estrategia del desarrollo territorial. Asimismo, consolidar al Implan como un espacio incluyente que favorezca la participación de

todos los sectores, manteniendo comunicación permanente con los principales actores urbanos, tanto públicos como privados y de la sociedad civil, así como establecer una estrategia de gestión social para las tres fases del proceso de planeación, definiendo estrategias para cada proyecto

Sus funciones son: integrar el inventario inicial de proyectos externos existentes (en ejecución como en etapa de anteproyecto); formular, integrar, valorar, evaluar y jerarquizar los proyectos estratégicos que emerjan directamente, tanto del diagnóstico de la situación actual del municipio, como del modelo urbano estratégico y de la estrategia de desarrollo integral; coordinar los procesos de estudio, propuestas de anteproyecto y elaboración de proyectos ejecutivos; elaborar las bases para recopilar información y establecer los diagnósticos de los sitios de intervención; promover y conducir discusiones de estudios y proyectos ante las autoridades estatales, municipales y organizaciones empresariales, académicas y sociales.

Sus tareas incluyen canalizar los proyectos ejecutivos a las dependencias municipales; coordinar los procesos de estudio, propuestas de anteproyectos y elaboración de proyectos ejecutivos con apoyo de asesores externos (desde la contratación hasta el pago de servicios); lanzar la convocatoria de concurso para la elaboración de proyectos ejecutivos; establecer y consolidar una cartera de proyectos estratégicos.

Coordinarse institucionalmente para gestionar y definir los proyectos estratégicos; así como participar en la mesa de fraccionamientos o su homóloga; y definir y administrar el Sistema de Movilidad del Municipio, son parte de sus funciones.

Coordinación del Centro de Información Geográfica (CIG)

Tiene como objetivo integrar el centro de documentación para la planeación del desarrollo municipal, analizando y procesando información demográfica, social, económica, ambiental y territorial que permita generar los insumos requeridos durante el proceso de planeación y la toma de decisiones, así mismo, integrar y administrar el sistema de información geográfica (SIG) del Implan que permita generar los insumos y productos cartográficos georreferenciados requeridos durante el proceso de planeación estratégica.

Sus funciones, en materia del CIG, son coordinar avances del programa de trabajo anual; cubrir y evaluar necesidades de *hardware* y *software* de todas las áreas del Implan; proveer información al público en general; crear y mantener el banco de información geoestadística; impartir cursos de capacitación técnica y diseñar nuevos productos digitales para la venta.

Sus funciones en materia de cartografía y estadística son: implementar métodos de digitalización; supervisar los resultados de los trabajos cartográficos; supervisar, revisar y diseñar la elaboración de la base de datos utilizadas internamente; mantener actualizado el Banco de Información del Implan y diseñar los contenidos y metodologías para elaborar los diferentes documentos respecto a las estadísticas temáticas.

También tiene funciones en materia de sistemas, actualización de portal *web* y soporte técnico.

Coordinación de planeación estratégica

Su objetivo es generar estudios y dictámenes técnicos con rigor metodológico, debidamente sustentados, de toda situación, conflicto o problemática que implique a diversos actores urbanos, como resultado del proceso de crecimiento de los sectores urbanos de la región y que puedan orientar a políticas congruentes con el proceso de planeación estratégica del municipio, así como elaborar una estrategia de desarrollo integral de largo plazo y participativa para el Municipio de Culiacán.

Sus funciones son coordinar y participar en la elaboración, revisión o actualización de proyectos de investigación, planes, programas, reglamentos o proyectos relacionados con el desarrollo y la planeación urbano-regional; coordinar la revisión de planes maestros, proyectos de fraccionamientos o condominios en coordinación con las áreas relacionadas en la materia; elaborar propuestas de nuevos planes sobre la base del análisis de los requerimientos de la ciudad; participar en los procesos de planeación instrumental para planes maestros, programas y proyectos.

También propone, desarrolla y documenta las metodologías de revisión de instrumentos de planeación y procesos de elaboración o revisión de instrumentos de planeación aplicados en el instituto, con su correspondiente base de datos impresa y digital. Elabora mapas urbanos para los diversos planes de desarrollo; atiende y apoya a las dependencias municipales en todo lo referente a los temas relacionados con la planeación urbana y colabora en la definición de la cartera de proyectos estratégicos.

Coordinación de gestión social

Esta área busca promover y consolidar la participación de los actores sociales en el proceso de planeación estratégica y en la elaboración, seguimiento y ejecución de los planes, estudios, programas y proyectos que se realizan en el Implan, así como consolidar económicamente al Implan y obtener los recursos económicos y en especie que le permitan llevar a cabo el objeto de su creación.

Para conseguirlo realiza las siguientes funciones: promover, facilitar y apoyar la participación real y efectiva de los actores sociales en el proceso de planeación estratégica, y en la elaboración, seguimiento y ejecución de los planes, estudios, programas y proyectos que se desarrollan en el Implan; realizar o coadyuvar en los procesos de consulta y las estrategias de participación de la sociedad en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos en coordinación con las áreas involucradas; realizar encuestas y entrevistas sistemáticas para conocer el sentir de la sociedad sobre los problemas y oportunidades de desarrollo municipal y apoyar la realimentación del proceso de planeación.

Igual diseña esquemas y detecta necesidades específicas de gestión para cada proyecto que se realiza en el instituto; da seguimiento al proceso de ejecución de los planes, programas y proyectos que emanan del Implan, desde la perspectiva social; participa en foros de consulta y académicos en representación del Implan y elabora mecanismos de participación social según los proyectos de planeación sobre la base del análisis de los requerimientos del municipio.

Coordinación de comunicación social

Tiene como objetivo colaborar en todas las actividades, fundamentalmente apoyando las labores de comunicación e información de las actividades internas y externas que se realicen en el Implan.

Tiene las siguientes funciones planear, organizar, dirigir y evaluar el sistema de comunicación entre el Implan y la población; desarrollar, implementar y supervisar los instrumentos a través de los cuales se publique la información relativa al desarrollo de las acciones realizadas por el Implan; recibir, identificar, registrar y documentar las demandas ciudadanas captadas a través del sistema de comunicación del Implan a fin de diseñar, conjuntamente con las coordinaciones de área correspondientes, acciones de respuesta; formular e implementar proyectos de alcance masivo a través de radio, televisión y medios impresos, con el fin de difundir acciones del instituto y elaborar y difundir boletines de radio, prensa y televisión, así como circulares y folletos de información relativos a las actividades que realiza el Implan.

Coordinación de espacio público y paisaje urbano

Se le propone diseñar programas, proyectos y lineamientos técnicos tendientes a proteger, conservar, rescatar o restaurar el espacio público y el paisaje urbano y a validar acciones de intervención, administración y control que contribuyan a recuperar, preservar o regenerar la imagen o el paisaje urbano, respetando el valor cultural, histórico, artístico, patrimonial, de imagen urbana o ambiental y que se constituya en un detonador local de actividad social, cultural, comercial y turística.

Para ello se vale de las funciones siguientes: identificar, registrar y realizar el análisis sectorial de la imagen urbana del espacio público y del patrimonio inmobiliario municipal, para determinar su estado, necesidades de intervención, modificaciones y revitalización; diseñar los lineamientos para la elaboración y seguimiento de las normas para la revitalización del espacio público y el mejoramiento de la imagen urbana; elaborar soluciones arquitectónicas y de imagen y paisajismo urbano a las problemáticas sociales y urbanas, a través del desarrollo de programas y anteproyectos prioritarios y estratégicos tendientes a proteger, conservar y restaurar la imagen urbana del espacio público y el paisaje urbano, así como del patrimonio cultural municipal.

También ejerce las funciones de elaborar propuestas técnicas que incentiven la inversión privada en la restauración y conservación del espacio público de los centros de población del municipio, de interés histórico, cultural, turístico y ambiental; analizar y dictaminar, desde el punto de vista de imagen y paisaje urbano, la viabilidad de desarrollo y construcción de obras que ejecuten las instancias públicas y privadas; brindar servicio de asistencia técnica y apoyo a las dependencias municipales que lo soliciten para una adecuada y oportuna atención al desarrollo de proyectos y obras de restauración.

Realizar estudios preliminares y propuestas para la rehabilitación de la imagen urbana en áreas de estudio señaladas o aquellas que se consideren detonadoras de un mejoramiento de la imagen urbana municipal, identificar las edificaciones con valor patrimonial histórico asentadas en el territorio municipal, a fin de actualizar el Catálogo de Bienes Patrimoniales del Municipio o su homólogo, integrando propuestas de intervención para modificar, rehabilitar o revitalizar su uso actual; proponer y apoyar la elaboración y gestión de programas para la revitalización del espacio público y del patrimonio cultural y ambiental del municipio, así como las edificaciones que representen un testimonio significativo de la historia y cultura locales, y coordinarse con las

dependencias de la federación y del estado que regulan la materia de conservación y protección del patrimonio arqueológico, artístico histórico y cultural.

4.6. El Consejo Municipal de Desarrollo Urbano

El Consejo Municipal de Desarrollo Urbano es una institución intermedia entre el Implan y el Ayuntamiento. Con la premisa de ser un órgano de consulta y opinión, es el encargado de realizar el análisis y revisión de los trabajos de planeación urbana que el Implan someterá al Pleno Municipal y de hacer sugerencias y recomendaciones a ambas instituciones, mediante documento escrito.

Tiene facultades para conocer, proponer y opinar sobre los proyectos, planes y programas del Implan; conocer y opinar sobre los proyectos de vialidad y transporte del municipio; analizar y revisar las políticas que presente el Implan sobre la planeación para el desarrollo del municipio y opinar sobre la propuesta técnica de las mismas; conocer y opinar sobre la política municipal de información y divulgación ambiental, sobre la conformación de las comisiones técnicas para el diseño de los instrumentos del Plan Municipal de Desarrollo (en lo relativo al desarrollo urbano del municipio) y sobre los proyectos y planes para las áreas de equipamiento urbano.

Ambas instituciones deberán reunirse cuando cualquiera de las dos así lo solicite, para revisar las líneas de planeación para el desarrollo del municipio, y en general, para tratar asuntos de su competencia.

Aunque el artículo 26 del decreto de creación del Implan indica que este instituto será vigilado por la Contraloría General del H. Ayuntamiento, el artículo 47 del reglamento interior del Implan expresamente advierte que

para su relación con el Instituto, el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano ejercerá las facultades enunciadas en el artículo 26 del Decreto de Creación por conducto de su Vicepresidente, quien ejerce la coordinación del mismo y funge como Consejero Ciudadano en el Consejo Directivo (artículo 47, Reglamento interior, 2007).

Una redacción demasiado confusa pues, en principio, no existe la figura del vicepresidente en el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, según su propio reglamento interior (otra mención al vicepresidente del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano se encuentra en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa —promulgada en agosto de 2004— en la fracción II del

artículo 23, en la que se le otorga el carácter de vicepresidente a un representante del sector privado, que será nombrado de entre sus miembros, situación que no recoge el reglamento interior del dicho Consejo). Además, la redacción implica que tal vicepresidente es también un Consejero Ciudadano del Implan, en situación de que las únicas figuras comunes en ambas instituciones son el Presidente Municipal y el Director de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento, con carácter de Consejeros en el Implan, ciertamente, pero no ciudadanos, sino figuras institucionales.

CAPÍTULO 5. CAPACIDADES INSTITUCIONALES DESARROLLADAS POR EL IMPLAN DE CULIACÁN

En este apartado se presenta el análisis de las capacidades institucionales del Instituto de Planeación Urbana del Municipio de Culiacán (Implan), organismo ciudadanizado responsable de la gestión y planeación urbana en el municipio de Culiacán, el cual —como se ha señalado en apartados anteriores— nace como estrategia de descentralización, para que un ente ciudadanizado y coadyuvante del gobierno municipal se encargue de trazar el rumbo de la política de planeación y desarrollo urbano del municipio de Culiacán.

Los resultados aquí expuestos son producto del proceso de inmersión en el estudio de caso, a través del proceso metodológico seguido a partir de las siguientes técnicas de investigación: entrevistas con actores clave mediante muestreo de saturación teórica, análisis de los testimonios de los actores clave plasmados en las actas generadas por el Implan (en versión estenográfica). Con el presente apartado se respondió a la pregunta secundaria de investigación trazada en los siguientes términos:

¿Cuáles son las capacidades institucionales que posee el organismo de planeación urbana del municipio de Culiacán (Implan) y de qué manera inciden en la co-creación?

5.1. Capacidades institucionales desarrolladas por del Implan de Culiacán

5.1.1. Capacidad política

La capacidad institucional, en su dimensión política, desde el ámbito local, tiene que ver con la capacidad del gobierno municipal para cumplir con sus atribuciones. De allí que una de estas capacidades se encuentre relacionada con sus aspectos legales, entendiéndose esta como el cumplimiento de las disposiciones que le atribuyen facultades, así como de la disposición del gobierno local para normar tales atribuciones, es decir, obtener un marco jurídico que se cumpla y actualice en función de las necesidades.

Implica la interacción regulada por normas y costumbres que ocurre entre actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos, en dos vertientes: la primera se refiere a las interacciones que establecen los actores del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y los ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal); la segunda enfatiza las relaciones del Estado con grupos de la sociedad civil (Rosas, 2019).

La capacidad política describe la construcción de poder y la identificación con otras autoridades jerárquicamente iguales en el seno de la administración pública (capacidad política horizontal), como de autoridades políticas signadas como superiores (capacidad política vertical) (Chudnovsky *et al.*, 2018).

Desde la perspectiva de la gobernanza democrática en la primera década del siglo XXI, las capacidades institucionales extienden su espectro incluyendo la capacidad de gestión de los aparatos administrativos del sector público, para integrar grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en general, con la finalidad de concatenar la capacidad administrativa con la capacidad política (Duque, 2012).

Ospina (2002) sostiene que el desarrollo de capacidades institucionales requiere de un marco «ecológico» en el que discurran cambios en el rol del Estado en relación con la resolución de problemas públicos, mediante el robustecimiento de la organización a través de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia, en referencia con otras organizaciones; lo cual significa también promover y crear redes de interacción entre los organismos del sector público, privado y las organizaciones no gubernamentales (Díaz, 2015; Savitch, 1998; Rosas, 2008; Hall, 2002).

Rosas (2008) y Moreno (2007), cada quien a su tiempo y por su lado, plantean que cualquier evaluación sobre capacidad institucional no sólo debe restringirse a la dimensión administrativa que engloba al aparato organizacional —desarrollo de habilidades y competencias en el personal y en el recurso organizacional—, sino además hacer referencia al contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca.

En esta línea, con base en los preceptos expuestos por los autores estudiosos de las capacidades institucionales, la categoría de capacidades políticas del Implan se consideran a través de las siguientes categorías:

- Régimen de gobierno, marco jurídico y normativo que la sostiene y le da propósito
- «Reglas del juego» que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados
- Relaciones interinstitucionales
- Participación social
- Organización interna
- Recursos financieros

5.1.2. Las reglas formales e informales y los jugadores

Las instituciones, según North (1990), son las reglas del juego establecidas en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el ser humano que dan forma a la interacción humana. En ese sentido, las elecciones o toma de decisiones de los individuos están determinada por limitaciones formales e informales las primeras, refieren normas estrictas y prescritas en leyes o constituciones, en tanto que las informales resultan de acuerdos y códigos de conducta. Ambas definen las reglas en las que la acción pública se realiza por los «jugadores» jugadores en una arena política.

En su estudio *Institutional Change and Economic Performance*, North (1990) plantea un marco conceptual en torno al diseño de las instituciones formales e informales, poniendo énfasis en dos elementos que, a su juicio, requieren de una diferenciación conceptual: las reglas y los «jugadores» que interactúan y negocian en una institución, así como en organizaciones y organismos políticos. Partiendo de esta diferenciación teórica, en este apartado se analizan las reglas formales, es decir, los «arreglos institucionales» (marco jurídico normativo, leyes, reglamentos, manuales y en general las reglas que rigen el conjunto de atribuciones), así como las normas informales que configuran las capacidades institucionales del Implan en la interacción de actores internos y externos, que influyen en el comportamiento y racionalidad de las decisiones tomadas por el Instituto.

El Implan de Culiacán fue el primer organismo en su género, descentralizado del gobierno municipal, en constituirse en Sinaloa. Los objetivos se encaminaron a que se encargara del diseño y gestión de políticas para el desarrollo planeado de las ciudades de su territorio, coordinados con otras dependencias como la Dirección de Planeación y Desarrollo Urbano, Tesorería Municipal, entre otros de los ámbitos municipal, estatal y federal.

A partir su misión y fundamentos constitutivos, el Implan es concebido como una organización que fundamenta su conducción interna a través de la participación de ciudadanos representados mediante de la figura del Consejo Ciudadano, pero también en el proceso de elaboración de la política local urbana, sus programas y proyectos.

Al Implan de Culiacán se le atribuye como misión ser un: «ente ciudadanizado de consulta y participación social», que tiene como obligación prestar «servicios técnicos y asesoría a los sectores público, privado y social, así como de apoyo al Ayuntamiento de Culiacán, en materia de planeación y desarrollo urbano» (Decreto de creación del Implan, reformado, 2007, p. 34).

5.1.3. Marco legal (jurídico y normativo)

El concepto de marco legal, como variable de las capacidades institucionales de la dimensión política, refiere las normas de la organización que la sostienen y le dan propósito, autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas, y, en general, las «reglas del juego» formales que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados.

Un marco jurídico sólido es indispensable para la construcción de políticas de planeación y desarrollo urbano en el ámbito local, ya que favorece la ejecución de los planes, propicia las condiciones para que todos los actores trabajen con certidumbre, y otorga sustento para que las ciudades posean una legislación que garantice que los planes sean documento jurídicos vinculantes e incluso sancionados por falta de cumplimiento (ONU-Hábitat, 2014).

En virtud del alcance de este trabajo en el ámbito de la política de planeación urbana a escala municipal, resulta indispensable revisar el marco jurídico y normativo estatal y el que regula en el ámbito de su competencia, así como de las facultades del Implan, objeto de estudio de esta investigación.

En México, el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde al Estado la

rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Para los fines de la planeación económica y social en México, el artículo 26 de la Constitución, Apartado A, determina que el «Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación».

Más específicamente, para lo que se refiere a la planeación urbana, en términos de lo dispuesto en el artículo 27, párrafo tercero de la CPEUM, establece que son de interés público y de beneficio social los actos tendentes a establecer provisiones, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios de los centros de población, contenida en los planes o programas de desarrollo urbano.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) promulgada en 2016 (LGAHOTDU, 2016), marca las directrices generales para la planeación, regulación, gestión y ordenamiento de los asentamientos humanos y centros poblados del territorio nacional, «política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental». Con esta ley se abrogó la Ley de Asentamientos Humanos (1993), que estuvo vigente durante los 20 años anteriores, ya que resultaba obsoleta para los contextos del territorio mexicano y los desafíos futuros del país.

La ley federal vigente (LGAHOTDU, 2016) en materia de asentamientos humanos, incorpora principios que no habían sido considerados en la legislación anterior, como el derecho a la ciudad, la movilidad, la resiliencia y la sustentabilidad ambiental; participación ciudadana y transparencia, los cuales deberán atender los diferentes ámbitos de gobierno en la generación de políticas, planes y programas de desarrollo de las ciudades y los territorios.

También considera por primera vez el ámbito metropolitano y megalopolitano⁷ en la planeación y gestión urbana, e incorpora sanciones y el derecho a que cualquier ciudadano denuncie actos u omisiones.

El artículo 1º de dicha ley, confiere al Estado la rectoría de la política en materia de ordenamiento territorial y planeación urbana, y le atribuye llevar a cabo acciones para generar «la concurrencia de la federación, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones

⁷ Según el artículo 3, Apartado XXIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Territorial y Urbano de México, se considera megalópolis al sistema de zonas metropolitanas y centros de población y sus áreas de influencia, vinculados de manera estrecha geográfica y funcionalmente. El umbral mínimo de población de una megalópolis es de 10 millones de habitantes.

territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional»; también fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos; el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente, así como establecer:

[...] los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos (LGAHOTDU, 2016, apartado II, artículo 1º).

El artículo 11 de la LGAHOTDU, establece las atribuciones del municipio representado a través del Ayuntamiento, como el encargado de formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de estos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento. También, regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del municipio. Además, el de formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven.

Reconoce que los municipios tienen, entre otras, la atribución para formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de estos deriven; y evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local. Para cumplir con la política nacional,

los gobiernos municipales y los de las entidades federativas podrán suscribir convenios de coordinación, con el propósito de que estos últimos asuman el ejercicio de funciones que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano que corresponden a los municipios, o bien

para que los municipios asuman las funciones o servicios que les corresponden a las entidades federativas (LGAHOTDU, 2016, artículo 3, 2016).

De acuerdo con la normatividad estatal, al gobierno del municipio, representado por el ayuntamiento, le corresponde determinar la planeación y el control de la zonificación y del desarrollo urbano municipal desde una perspectiva del territorio con visión regional, enfocando las políticas, según el artículo 125, fracción V de la Constitución Política del Estado de Sinaloa y el 29 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa.

El 28 de febrero de 2018 se publica en el periódico oficial «El Estado de Sinaloa», la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa (LOTyDUES), la cual deroga la Ley de Desarrollo Urbano de Sinaloa de 1997, que fue reformada por última vez en 2013.

Dicha Ley es la primera que en Sinaloa reconoce formalmente la existencia de los Implan e, incluso, impone la necesidad de su creación en aquellos municipios en donde a la fecha de su publicación aún no contaban con uno. Aunque hasta el momento de la realización de este estudio seguía utilizándose el acrónimo Implan, su nueva denominación sería Instituto Municipal de Planeación de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En su artículo 2, la LOTyDUES establece los principios de participación democrática y transparencia a fin de

proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la presente Ley y demás legislación aplicable en la materia.

El artículo 38 de esta ley señala un primer conjunto de atribuciones para los Implan, de las que se extraen los siguientes productos:

- Planes y programas de desarrollo urbano del municipio.
- Planes y programas de desarrollo de zona conurbada.
- Planes sectoriales y especiales, en coadyuvancia.
- Evaluación, modificación y actualización de planes y programas de desarrollo urbano del municipio con visión integral de desarrollo.

- Evaluación, modificación y actualización de planes y programas de desarrollo de zona conurbada del municipio con visión integral de desarrollo.
- Investigaciones en materia de desarrollo urbano, ordenamiento y desarrollo sustentable del territorio.
- Emisión de opiniones para asesorar al Ayuntamiento respecto a planeación integral con visión de largo plazo.
- Proyectos estratégicos e integrales para el ordenamiento ecológico del territorio.
- Proyectos estratégicos e integrales para la protección al ambiente, cambio climático.
- Proyectos estratégicos e integrales para la prevención de riesgos.
- Opiniones técnicas sobre programas y proyectos presentados por autoridades de otros ámbitos de gobierno.
- Planes con grados de prioridad, a corto, mediano y largo plazo, y con descripción de niveles de concurrencia.
- Proyecto de infraestructura urbana.
- Proyecto de estructura vial.
- Proyecto de transporte público.
- Proyecto de equipamiento y servicios públicos.

El artículo 42, abunda en las atribuciones del Implan, en cuya relación numerada coexisten atribuciones ya mencionadas en el artículo 38 con otras distintas. Los instrumentos que de esta lectura se derivan son:

- Propuestas para elaboración, modificación o actualización del Plan Estatal de Ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
- Programa municipal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
- Programas de desarrollo urbano de centros de población y evaluación de su cumplimiento.
- Programas de ordenamiento de zonas metropolitanas y conurbaciones.
- Evaluación y modificación de programa de desarrollo urbano municipal.
- Desarrollar y promover actividades de investigación de desarrollo municipal y de desarrollo urbano municipal.

- Estudios técnicos en materia de planeación y evaluación de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ambiental.
- Opiniones técnicas sobre programas y proyectos que presenten autoridades de otros ámbitos de gobierno.
- Programas y proyectos de acciones, obras y servicios relacionados con el desarrollo urbano municipal, participación en elaboración, vigilancia, evaluación y actualización.
- Propuestas de proyectos estratégicos de desarrollo urbano y ambiental.
- Propuestas de proyectos estratégicos de ordenamiento ecológico.
- Propuestas de proyectos estratégicos de cambio climático.
- Propuestas de proyectos estratégicos de prevención de riesgos.
- Elementos técnicos para elaboración de propuesta de presupuesto de inversión para el desarrollo urbano y la protección del ambiente municipales.
- Sistema de indicadores del desarrollo municipal.
- Sistema de información geográfica (SIG) municipal.
- Opinión técnica sobre proyectos de impacto municipal.
- Promoción del observatorio municipal de desarrollo urbano, de los sistemas de información geográfica y de indicadores de desarrollo.

De acuerdo con el artículo cuarto transitorio de la LOTyDUES, el titular del ejecutivo en el Estado tendría un plazo de 180 días para emitir el reglamento para la instrumentación y debida observancia de esta ley, hecho que no ha ocurrido; sin embargo, el mismo artículo, en prevención, afirma que en tanto que no se emita tal reglamento, serán aplicables las disposiciones vigentes en la materia.

Por otro lado, el artículo transitorio cinco declara que los Ayuntamientos que hayan instituido un Implan antes de la emisión de la LOTyDUES, tendrán un plazo de 180 días para homologar con esta Ley el Decreto de creación y el Reglamento interior del Implan. En el transitorio décimo se les concede a los Ayuntamientos un periodo de 365 días a partir de la entrada en vigor de la ley, para que actualicen sus programas de desarrollo urbano. El Ayuntamiento de Culiacán aprobó la actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano así dispuesto, el 21 de octubre de 2021 (PMOTyDUC actualizado, 2021), dos años y ocho meses después de haber concluido el plazo establecido en la LOTyDUES.

En consecuencia, la capacidad del marco legal que norma la organización y el funcionamiento del Implan de Culiacán, que coadyuva con el Ayuntamiento en materia de desarrollo urbano así como para la prestación de servicios técnicos y de asesoría a los sectores público, privado y social, se sustenta en la CPEUM y leyes federales, tanto como estatales y municipales.

En el ámbito municipal, el documento jurídico que sustenta la creación del Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, es el decreto publicado el 21 de enero de 2004, que enfatiza se trata de un organismo cuyo carácter es preponderantemente técnico, cuyas funciones son descritas en el artículo 2:

- I. La realización de estudios técnicos, socioeconómicos, territoriales y ambientales;
- II. La elaboración de los planes, programas y proyectos estratégicos orientados al desarrollo territorial;
- III. *(Se eliminó en 2007)*
- IV. La prestación de servicios relacionados con la planeación del desarrollo urbano y regional;
- V. El otorgamiento de asistencia técnica y capacitación;
- VI. El establecimiento de relaciones de intercambio de información y colaboración con otras entidades públicas, privadas, académicas y sociales;
- VII. La actividad de especialistas en el área de su competencia; y,
- VIII. Cualesquiera otros medios conducentes al objeto señalado.

De aquí se infieren los productos, herramientas y documentos que deben generarse desde el Implan son estudios:

- Técnicos.
- Socioeconómicos.
- Territoriales.
- Ambientales.
- Planes y programas de desarrollo territorial.
- Proyectos estratégicos de desarrollo territorial.
- Plan de capacitación.

El artículo 25 detalla las atribuciones del instituto, de las que se colige la responsabilidad en la generación de los siguientes productos:

- Planes, programas, estrategias, políticas o proyectos de desarrollo territorial, con visión integral, sustentable, de largo plazo, estratégica y participativa.
- Normas técnicas para zonificación y uso de suelo.
- Normas técnicas para declaratorias de provisiones, usos, destinos, reservas de áreas y predios.
- Normas técnicas para reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra.
- Normas técnicas de infraestructura, equipamiento, servicios, estructura vial, transporte, vivienda y protección del ambiente.
- Estrategias de gestión social para el proceso de planeación y evaluación
- Plan municipal de desarrollo urbano.
- Programa de desarrollo urbano de centros de población.
- Programas y estudios sectoriales.
- Plan y programa parcial de desarrollo urbano y de conservación y mejoramiento del equilibrio ecológico.
- Proyectos de desarrollo territorial.
- Sistema Municipal de Información Geográfica.
- Programas de capacitación.
- Convenios y contratos de colaboración para la investigación conjunta en materia de desarrollo territorial.
- Difusión de publicaciones.
- Cartera de proyectos estratégicos.

El reglamento interior del Implan de Culiacán, aprobado por decreto municipal el 17 de julio de 2007, no abunda en las atribuciones del instituto y se ocupa más bien de definir su estructura y funcionamiento administrativos. Sin embargo, el artículo 51 refiere los servicios que el Implan debe prestar a la población en general y a las instituciones públicas y privadas que lo soliciten: «Asesoría en materia de planeación; elaboración de estudios cartográficos; formulación de proyectos, planes y programas; y los demás que determinen el Ayuntamiento y el Consejo Directivo». De allí se establece que otro de los productos que debe elaborar el Implan Culiacán es:

- Cartografía del municipio de Culiacán.

En la misma sesión del cabildo de Culiacán en la que se aprobó el Reglamento Interior del Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, fueron aprobadas reformas a algunas fracciones y artículos del Reglamento Interior de la Administración del Municipio de Culiacán, entre las que se encuentra la modificación a la fracción VIII del artículo 93, en el que se señala que en lo adelante la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología debe colaborar con el Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán en la elaboración y actualización del inventario de los recursos naturales, de infraestructura y equipamiento con que cuenta el municipio, así como la nómina del personal y el control de la estadística en general;

De allí se infiere la producción de dos instrumentos más:

- Lista de personal, inventario de los recursos naturales, de infraestructura y equipamiento con que cuenta el municipio.
- Estadística en general.

El 18 de febrero de 2013 el Consejo Directivo del Implan aprobó el Manual de Organización del Implan de Culiacán, el cual fue reformado el 18 de noviembre de 2015. De su lectura, se extrae que dicho instituto debe generar los siguientes instrumentos:

- Política en materia de desarrollo urbano para el municipio.
- Informe sobre actividades desarrolladas.
- Programa operativo anual.
- Mecanismos de participación y consulta ciudadana encaminados a dar solución a problemas o temas generales o específicos relacionados con el trabajo del Instituto.

Tomando en cuenta que los documentos normativos revisados conservan su vigencia, se concluye que los instrumentos aquí descritos, producto del análisis, son también actuales, de modo que al ubicarlos en una sola relación, luego de hacer un ejercicio de identificación, concordancia conceptual, fusión o eliminación de productos repetidos, se obtiene un catálogo de 44 instrumentos que debe producir o gestionar el Implan de Culiacán, los cuales se presentan a continuación, clasificados en tres grupos: aquellos que son únicos, es decir, que habrán de generarse una vez, aunque son susceptibles de revisiones o modificaciones posteriores (instrumentos únicos permanentes); los que deben componerse anualmente (instrumentos anuales); y los que no tienen un periodo definido pues están correlacionados con los del primer

grupo y habrán de producirse de manera eventual o casuísticamente (instrumentos eventuales o casuísticos).

Instrumentos únicos permanentes

1. Reglamento interior del Instituto.
2. Manuales de procedimientos administrativos.
3. Política en materia de desarrollo urbano para el municipio.
4. Plan municipal de desarrollo urbano (planes y programas de desarrollo urbano del municipio).
5. Planes y programas de desarrollo de zona conurbada.
6. Programa municipal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
7. Programas de desarrollo urbano de centros de población y evaluación de su cumplimiento.
8. Programas de ordenamiento de zonas metropolitanas y conurbaciones.
9. Planes con grados de prioridad, de corto, mediano y largo plazos, y con descripción de niveles de concurrencia.
10. Plan, programa y proyecto estratégico de desarrollo territorial, con visión integral, sustentable, de largo plazo, estratégica y participativa.
11. Plan y programa parcial de desarrollo urbano y de conservación y mejoramiento del equilibrio ecológico.
12. Normas técnicas para zonificación y uso de suelo.
13. Normas técnicas para declaratorias de provisiones, usos, destinos, reservas de áreas y predios.
14. Normas técnicas para reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra.
15. Normas técnicas de infraestructura, equipamiento, servicios, estructura vial, transporte, vivienda y protección del medio ambiente.
16. Proyecto de infraestructura urbana.
17. Proyecto de estructura vial.
18. Proyecto de transporte público.
19. Proyecto de equipamiento y servicios públicos.
20. Estrategias de gestión social para el proceso de planeación y evaluación.
21. Sistema de Información Geográfica Municipal (SIG).
22. Sistema de indicadores del desarrollo municipal.
23. Promoción del observatorio municipal de desarrollo urbano, de los sistemas de información geográfica y de indicadores de desarrollo.
24. Cartografía del municipio de Culiacán.

25. Lista de personal, inventario de los recursos naturales, de infraestructura y equipamiento con que cuenta el municipio.
26. Cartera de proyectos estratégicos:
 - a. Propuestas de proyectos estratégicos de desarrollo urbano y ambiental.
 - b. Propuestas de proyectos estratégicos de ordenamiento ecológico.
 - c. Propuestas de proyectos estratégicos de cambio climático.
 - d. Propuestas de proyectos estratégicos de prevención de riesgos.
27. Mecanismos de participación y consulta ciudadana encaminados a solucionar problemas o temas generales o específicos relacionados con el trabajo del Instituto.

Instrumentos anuales

1. Programa operativo anual.
2. Plan de trabajo anual.
3. Informe anual.
4. Planes o programas de capacitación.

Instrumentos eventuales o casuísticos

1. Evaluación y actualización de planes y programas de desarrollo urbano del municipio, con visión integral de desarrollo
2. Evaluación y actualización de planes y programas de desarrollo de zona conurbada del municipio, con visión integral de desarrollo
3. Programas y estudios sectoriales y especiales, en coadyuvancia.
4. Convenios y contratos de colaboración para la investigación conjunta en materia de desarrollo territorial, desarrollo municipal y desarrollo urbano municipal.
5. Investigaciones en materia de desarrollo urbano, ordenamiento y desarrollo sustentable del territorio.
6. Divulgación de publicaciones.
7. Opiniones técnicas sobre programas y proyectos presentados por autoridades de otros ámbitos de gobierno.
8. Emisión de opiniones técnicas de proyectos de impacto municipal con planeación integral y visión de largo plazo.
9. Estudios técnicos en materia de planeación y evaluación de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ambiental.
10. Estudios socioeconómicos.

11. Propuestas para elaboración, modificación o actualización del plan estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
12. Programas y proyectos de acciones, obras y servicios relacionados con el desarrollo urbano municipal, participación en elaboración, vigilancia, evaluación y actualización.
13. Elementos técnicos para elaboración de propuesta de presupuesto de inversión para el desarrollo urbano y la protección del ambiente municipales.

De acuerdo con la revisión de los contenidos de la página *web* del Implan Culiacán y con los datos que la misma institución ofreció por medio de la respuesta a una serie de preguntas que se plantearon a través del sistema de Transparencia (IMPLAN UT/042/2021/IMPLAN, 2021) nueve de los 44 productos mencionados están contenidos en el Programa Municipal de Ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano de Culiacán, (PMOTyDUC, 2021) que el Ayuntamiento de Culiacán aprobó el 21 de octubre de 2021, mientras que catorce se localizan en el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Culiacán (PDUCPC, 2021), aprobado en la misma fecha; sin embargo, algunos de estos productos sólo se encuentran enunciados en unos cuantos párrafos, mientras que para el caso de otros únicamente se señala la ruta para su producción.

Por lo que respecta al tema de los planes o programas de capacitación, el Implan sostiene que «le corresponde al Ayuntamiento de Culiacán, a través de la dirección de Recursos Humanos, proponer y formular las políticas y programas de planeación, administración y evaluación del personal de Administración Pública Municipal» (IMPLAN UT/042/2021/IMPLAN, 2021).

En relación con el punto convenios y contratos de colaboración para la investigación conjunta en materia de desarrollo territorial, desarrollo municipal y desarrollo urbano municipal, en el mismo documento del Implan se señala que no se han realizado; también refiere que no han ocurrido «opiniones técnicas sobre programas y proyectos presentados por autoridades de otros ámbitos de gobierno» (IMPLAN UT/042/2021/IMPLAN, 2021).

En lo que concierne al producto «Propuestas para elaboración, modificación o actualización del Plan Estatal de Ordenamiento territorial y desarrollo urbano», en dicho documento se afirma que «le corresponde al Estado la competencia del plan estatal no al municipio», en lo que parece advertirse ninguna participación (ni siquiera en calidad de opinante) en la elaboración de tal plan.

Finalmente, en el punto Elementos técnicos para elaboración de propuesta de presupuesto de inversión para el desarrollo urbano y la protección del ambiente municipales, señala el Implan

que el sujeto obligado de esta tarea es el Ayuntamiento de Culiacán, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano Sustentable.

Reconocimiento jurídico de los Implanes

Un elemento del sistema de ordenamiento territorial y desarrollo urbano que estaba ausente en la Legislación federal en materia de asentamientos humanos y desarrollo territorial y urbano del país para México aprobada en 2018, en el que incluso se adelantó la legislación del estado de Sinaloa, fue el reconocimiento de los Implanes para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, fue enmendado con la reforma a la LGAHDTU en junio de 2021, en la que se adiciona los tipos y el proceso de conformación de dichos Institutos, como se detalla a continuación:

Instituto Municipal de Planeación: organismo público descentralizado de la administración pública municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado y operado en los municipios con un rango de población igual o mayor a cien mil habitantes, cuyo objetivo es contribuir a la planeación, ordenamiento territorial y desarrollo urbano del municipio;

Instituto Multimunicipal de Planeación: organismo público descentralizado de la administración pública municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado, operado de manera conjunta por municipios asociados, los cuales estén situados en un rango de población menor a cien mil habitantes, cuyo objetivo es contribuir a la planeación, ordenamiento territorial y desarrollo urbano de los municipios asociados;

Instituto Metropolitano de Planeación: organismo público descentralizado de la administración pública estatal y municipal con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado y operado de manera coordinada por las entidades federativas y los municipios que conforman una determinada zona metropolitana, cuyo objetivo es contribuir a la planeación y ordenamiento territorial de la zona metropolitana correspondiente.

Se facultó al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHDTU, artículo 16, apartado VIII) para «apoyar a las autoridades de las entidades federativas y municipales que lo soliciten, en el asesoramiento y capacitación sobre la creación,

implementación, operación, organización, solicitud y generación de ingresos de los institutos, ya sean municipales, multimunicipales, y metropolitanos de planeación».

Mientras que a las entidades federativas se les otorgan facultades para impulsar y promover la creación de los institutos municipales, multimunicipales y metropolitanos de planeación, así mismo, establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana (LGAHDTU, artículo 10, apartado XIV, capítulo tercero). Además, se les confiere las siguientes atribuciones:

Coordinar sus acciones con la federación, con otras entidades federativas, sus municipios, municipios asociados o demarcaciones territoriales, según corresponda, para el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, incluyendo las relativas a la movilidad y a la accesibilidad universal;

Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en el asesoramiento y capacitación sobre la administración de la planeación del desarrollo urbano, o para la celebración de convenios entre estas para la creación y mantenimiento de institutos multimunicipales, metropolitanos de planeación o, en dado caso, convenir con ellas la transferencia de facultades estatales en materia urbana, en términos de los convenios que para ese efecto se celebren.

Por tanto, a escala municipal los gobiernos municipales deberán:

Impulsar y promover la conformación de institutos metropolitanos de planeación junto con los municipios que conforman una zona metropolitana determinada, así como participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local.

Esto con la restricción de que se trate de ciudades que se encuentren en un rango de población de cien mil habitantes o más. Para municipios que se encuentren por debajo del rango de población de cien mil habitantes, la legislación federal contempla la estrategia de celebrar convenios de asociación con otros municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana,

así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes; o en su caso, crear y mantener un instituto multimunicipal de planeación.

5.2. Los jugadores: actores gubernamentales y ciudadanos del Implan

La capacidad política, en tanto componente constitutivo de la capacidad institucional, se desprende del modo en que los actores sociopolíticos que intervienen en el fenómeno se relacionan entre ellos, así como en la acción de grupos o individuos que luchan por involucrarse activamente en ciertos ámbitos de lo público; de sus formas de participar y de negociar (Gilio, 2016).

La capacidad política se trasluce mediante la acción de los actores, en quienes, desde el punto de vista de Rosas (2018), resaltan los siguientes factores: participación política (quiénes y cómo participan), negociación (voluntad política entre los actores y sus maneras de negociación), y lucha de poder (grados de aceptación de la distribución de poder).

El marco normativo y su declaratoria de principios señalan al Consejo del Implan como un ente ciudadanizado de apoyo al gobierno municipal. En su composición no es exclusivamente ciudadano, pues también está integrado por funcionarios del gobierno municipal, quienes en el marco legal son denominados consejeros institucionales, porque son funcionarios que acceden a un puesto en dicho consejo, de manera automática por ostentar cargos en áreas del Ayuntamiento por mandato de la Ley de Ordenamiento Urbano Estatal y el decreto de creación del Implan, a quienes en adelante llamaremos aquí consejeros del Ayuntamiento.

5.2.1. Distribución de la representación en el consejo del Implan

De acuerdo con el artículo 37 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Sinaloa, promulgada en enero de 2018, el cuerpo colegiado-ciudadanizado del Instituto de Planeación Urbana de Culiacán está integrado por un presidente, que será el presidente municipal; un presidente ejecutivo, elegido de entre los ciudadanos representantes por el pleno del consejo; un secretario técnico, que será el director del Implan; el Síndico Procurador del Ayuntamiento; el Tesorero Municipal; el Regidor titular de la Comisión de Desarrollo Urbano, Ecología y Obras Públicas; el Regidor titular de la Comisión de Hacienda; el titular de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento; el titular de Obras Públicas; el titular de Asuntos Jurídicos; ocho Consejeros

ciudadanos titulares y ocho consejeros suplentes. El carácter ciudadanizado del Implan deriva de su integración en la toma de decisiones de ciudadanos elegidos por el cabildo.

5.2.2. Los consejeros del Ayuntamiento

El nombramiento de los consejeros del Ayuntamiento ocurre instantáneamente, pues recae en las personas titulares de las unidades administrativas municipales que tienen representación en el Consejo del Implan y en el presidente municipal. El caso de los consejeros ciudadanos es distinto.

5.2.3. Los consejeros ciudadanos: la representación ciudadana en el procedimiento y selección de consejeros

De acuerdo con el decreto de creación, forman parte del Consejo Directivo del Implan siete vocales ciudadanos, seis de los cuales serán nombrados por el cabildo a propuesta de las organizaciones ciudadanas representadas en el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, quienes deberán ser personas de reconocida calidad moral, méritos, prestigio y experiencia, relacionadas con la planeación y el desarrollo urbano. El séptimo vocal ciudadano lo elige el Consejo Directivo del Implan para ejercer el cargo de coordinador ejecutivo o presidente ejecutivo.

No obstante, si se interpreta de manera literal lo referido en el decreto de creación, se entiende que el cabildo de Culiacán tendría la facultad para nombrar exclusivamente a seis consejeros ciudadanos y que el Consejo Directivo del Implan es la instancia que debería crear un procedimiento exclusivo para designar al séptimo consejero, quien habría de recibir las atribuciones de coordinador ejecutivo. Sin embargo, el Reglamento Interior del Implan impone un procedimiento distinto en el inciso d) del artículo 5, otorgando al cabildo —sin fundamento jurídico superior— la designación de la totalidad de los consejeros ciudadanos:

La designación de los consejeros ciudadanos y sus respectivos suplentes se hará por acuerdo del cabildo a propuesta de cualquiera de las organizaciones ciudadanas representadas en el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, quienes una vez electos se reunirán para deliberar y seleccionar de entre ellos al coordinador. Posteriormente se hará entrega de los oficios certificando los nombramientos de cada consejero ciudadano y consejero suplente. Los titulares tomarán posesión de su cargo en la sesión del consejo directivo determinada para el cambio de consejeros.

Siguiendo este procedimiento, ocurre que tampoco recae en el Consejo Directivo del Implan la designación del coordinador (como lo establece el decreto de creación), pues la decisión es tomada únicamente entre los ciudadanos nombrados, incluso sin formar parte de la estructura formal del instituto, pues se instruye que la reunión deliberativa ocurra antes de recibir los oficios que certifican sus nombramientos y, por ende, antes de su incorporación oficial al organismo.

La reforma de 2007 señala en el artículo 7 del decreto del Implan, los documentos con los que se deberá acreditar los requisitos para la selección de estos vocales, e indica que, para comprobar el requisito de conocimientos en materia de planeación urbana o actividades inherentes a esta, el cabildo de Culiacán podrá realizar una serie de entrevistas.

Los vocales ciudadanos tendrán un suplente, quien tendrá derecho a voz en las sesiones, pero sólo podrá votar en ausencia del titular. Los vocales ciudadanos son elegidos por un periodo de tres años, aunque, de acuerdo con la reforma de 2007, es factible la reelección de un máximo de cuatro vocales titulares por un periodo más.

Los vocales ciudadanos suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de titulares, siempre que no hubieren sustituido de manera permanente y definitiva las funciones de su titular.

Las vacantes de consejeros ciudadanos suplentes serán renovadas por el cabildo, considerando a las personas que fueron propuestas en el procedimiento inicial (artículo 5, párrafo cuarto del Reglamento Interior del Implan).

La reforma al decreto de creación de 2007 también derogó el artículo 12, en el que eran descritas las causas que ameritaban remoción de los vocales ciudadanos, pero fue incorporado como artículo 9 en el reglamento interior.

El artículo 4 del Reglamento Interior del Implan advierte que los consejeros ciudadanos forman parte del consejo directivo por su perfil profesional y personal, y, por lo tanto, dentro del mismo no representan a las organizaciones que los propusieron.

El reglamento interior estipula que la elección de consejeros ciudadanos debe realizarse por convocatoria pública, con una amplia difusión de cuando menos un mes. También señala que la convocatoria debe contener, cuando menos, las bases y requisitos para la realización de las propuestas; fecha y lugar de los procesos de selección y criterios de evaluación.

Si se toma en cuenta que la designación se realiza con base en las propuestas de los órganos que se encuentran representados en el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, poco sentido

hace que se estipule el lanzamiento de una convocatoria pública, pues es evidente que su carácter es cerrado, exclusivo para aquellos organismos que, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de Ordenamiento Territorial, se encuentran representados en el consejo municipal de la siguiente manera:

- Cuatro consejeros de Organismos No Gubernamentales designados por las asociaciones mayoritarias de comerciantes, industriales, constructores y desarrolladores de vivienda.
- Dos consejeros representantes de la asociación mayoritaria de arquitectos e ingenieros civiles en el municipio.

5.2.4. Los consejeros suplentes

Si bien el artículo 6 del decreto de creación estableció que el consejo directivo se integra con 13 miembros, siete de los cuales deben ser vocales ciudadanos, lo señalado en el artículo 8 del decreto original consentía implícitamente la participación activa -y simultánea con los propietarios- de los vocales ciudadanos suplentes, pues estableció que cada uno de ellos «tendrá voz, y sólo podrá votar en ausencia del propietario», lo que posibilita que durante una sesión del consejo concurren no siete vocales ciudadanos, sino hasta catorce si se toma en cuenta a los suplentes, cuando lo usual en otros organismos colegiados es que los suplentes sólo intervengan ante la ausencia temporal o definitiva del propietario.

La reforma de 2007 al decreto del Implan confirma y da certidumbre a esta situación, pues se agregó el artículo 16 relativo a los vocales titulares y suplentes en cuya fracción I se estableció que los vocales deben asistir a las sesiones del consejo directivo con voz y voto, pero que si ambos asisten (titular y suplente), sólo el propietario tendrá derecho a voto.

El reglamento interior detalla que además de expresar todo tipo de opinión, los consejeros suplentes pueden hacer propuestas y formar parte de las comisiones (artículo 29 párrafo dos, Reglamento Interior, 2007).

5.2.5. El director general

De acuerdo con el decreto de creación del Implan, el director general es nombrado por el consejo directivo, con la ratificación del Ayuntamiento de Culiacán; desempeñará su cargo en tanto el consejo directivo no acuerde su remoción (artículo 11, párrafo 2, Reglamento Interior, 2007). Debe tener reconocida calidad ética y solvencia moral; poseer título universitario en arquitectura,

ingeniería civil o administración de la planeación urbana; y contar con experiencia en la administración pública o privada en las áreas de planeación y desarrollo urbano.

A partir de 2007, su selección deberá realizarse mediante convocatoria pública abierta (artículo 15, reformado). Desde ese año, se agregaron a la lista los siguientes requisitos: poseer cualidades de independencia de criterio, imparcialidad y objetividad; tener capacidad directiva para dirigir al instituto al cumplimiento de sus propósitos, de conformidad con las orientaciones establecidas en el decreto; haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiere conocimientos y experiencias en materia administrativa; no desempeñar actividad alguna que se alterne con las funciones a cargo de la dirección general; y acreditar no haber sido condenado por delito intencional alguno, o inhabilitado para desempeñar un cargo público.

El artículo 41 de la Ley de Ordenamiento Territorial señala que debe ser nombrado mediante concurso de oposición que garantice conocimiento y experiencia en la materia, nulo conflicto de intereses, reconocimiento y legitimidad en el desempeño de su actividad profesional.

5.2.6. Coordinador ejecutivo o presidente ejecutivo

En su fase inicial y hasta 2018, el séptimo vocal ciudadano sería el coordinador ejecutivo del consejo, propuesto y elegido por los miembros del consejo directivo. A partir de la publicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Sinaloa, en 2018, el cargo pasó a denominarse presidente ejecutivo (LOTyDUES, 2018, artículo 37, fracción XI). Aunque el decreto de creación no establece el procedimiento, sí lo describe brevemente en el inciso d) artículo 5 del Reglamento Interior del Implan: una vez electos los consejeros ciudadanos por el cabildo y antes de formalizar sus nombramientos, se reunirán para deliberar y seleccionar de entre ellos a quien habrá de fungir como coordinador.

5.3. La representación ciudadana del consejo del Implan 2019-2021

En la etapa de inmersión en el objeto de estudio, el Consejo Directivo del Implan de Culiacán se encontraba en el proceso de convocatoria para la elección de nuevos ciudadanos para integrar dicho consejo y la Dirección General del Implan. En un contexto antecedido por la renuncia del

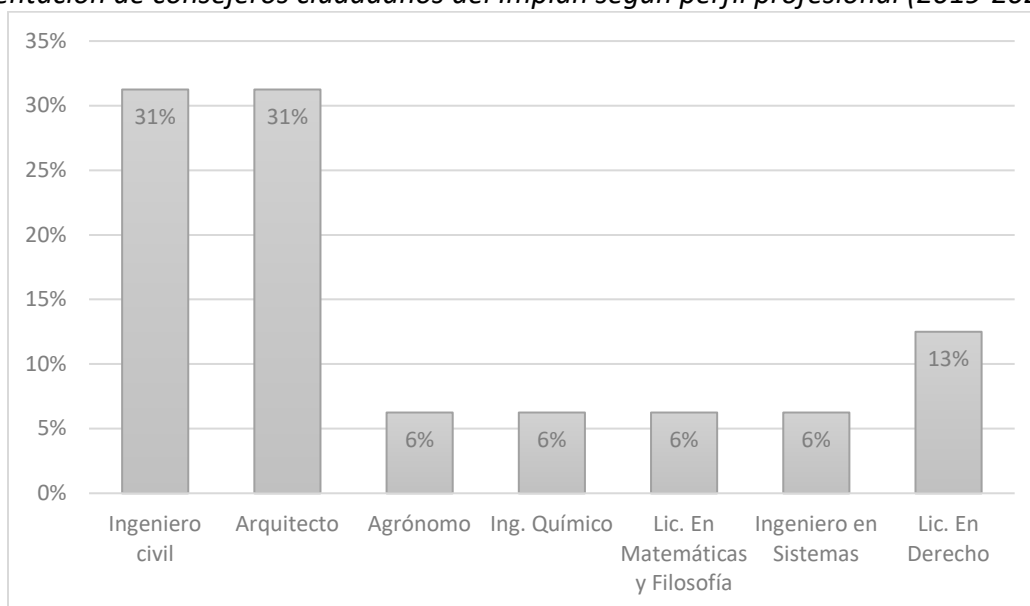
entonces director del Implan Juan Carlos Rojo Carrascá,⁸ y el arranque de la administración municipal encabezada por el alcalde Jesús Estrada Ferreiro para el periodo 2018-2021.

Dicho consejo, electo para el periodo 2019-2021, presidido por el presidente municipal Jesús Estrada Ferreiro, se integró con ocho consejeros propietarios y ocho consejeros suplentes, número que contempla la LOTyDUES (2018, artículo 37, fracción XI), y que fueron propuestos y electos por el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Culiacán.

De acuerdo con el análisis de información obtenida a través de la Ley de Transparencia del Estado de Sinaloa, se desprende que el perfil profesional predominante de los ciudadanos electos fue en un 62 por ciento de personas con estudios de ingeniería civil y arquitectura, seguido por el 13 por ciento de licenciados en derecho, en tanto que el resto de los integrantes tenían un perfil más variado (ingeniero agrónomo, ingeniero químico, ingeniero en sistemas y licenciado en matemáticas) (ver Gráfica 5.1).

Gráfica 5.1

Representación de consejeros ciudadanos del Implan según perfil profesional (2019-2021)



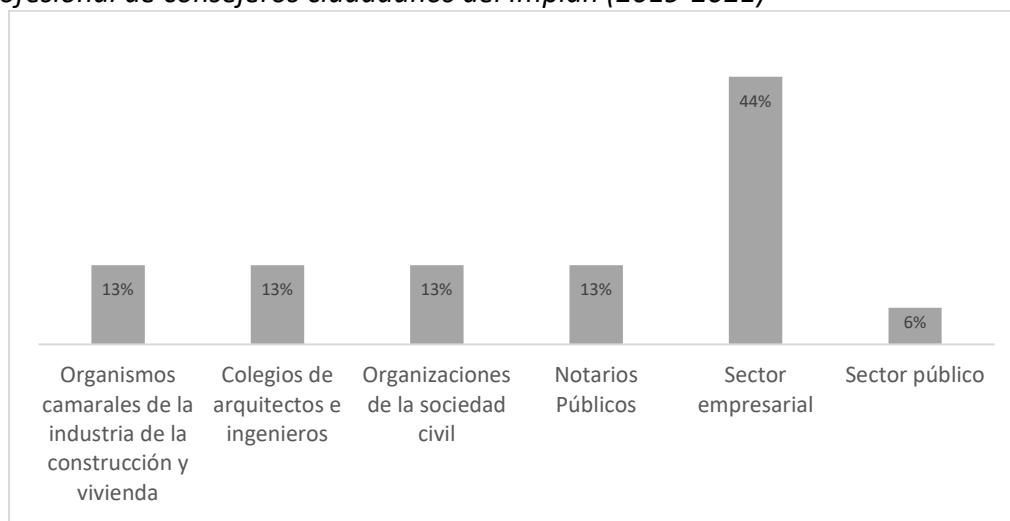
Por otra parte, del currículum de los consejeros ciudadanos se desprende que el 44 por ciento del grupo de ciudadanos que representan el Implan, forman parte del sector empresarial, al

⁸ Fue electo por el Consejo Directivo del Implan en marzo de 2017, fecha en la que estuvo al frente del Instituto hasta enero de 2019, en el gobierno municipal de Jesús Valdés Palazuelos.

desenvolverse laboralmente en actividades de desarrollo de proyectos arquitectónicos de diseños residenciales, comerciales y supervisión de obras; incluso se encuentran algunos cuya experiencia está relacionada con la gerencia de negocios no vinculados con la construcción o planeación urbana, como lo es el ramo agrícola, entre otras (ver Gráfica 5.2).

Gráfica 5.2

Perfil profesional de consejeros ciudadanos del Implan (2019-2021)



De acuerdo con testimonios del Entrevistado C, en el cuerpo de consejeros ciudadanos del Implan hay un nivel de representatividad parcialmente aceptable, pues coexisten en él diferentes perfiles, y afirma que: «hay juristas, asociaciones, empresarios... Desde esta perspectiva, se considera que la presencia de empresarios es buena, porque si llevamos (el tema) al aspecto de la sustentabilidad, la vertiente económica debe estar presente» (Entrevistado C).

Sin embargo, reconoce que para que el consejo del Implan sea una entidad eminentemente ciudadana, deberán ocurrir cambios en el procedimiento de selección de sus consejeros y modificar la representatividad en la que se basa su integración, definir con mayor precisión cuáles son los perfiles que se requieren para una mejor representatividad, y revisar el número de consejeros ciudadanos y consejeros del Ayuntamiento.

Desde el punto de vista del Entrevistado C, el hecho de que mantenga en su integración a un alto número de funcionarios del Ayuntamiento y que además sea el mismo alcalde quien presida al consejo directivo, provoca que al Implan se le imponga un trato de subordinación, de dependencia al Ayuntamiento, situación que no ocurre cuando las relaciones se realizan con una entidad del todo ciudadanizada y autónoma.

Además, coincidan los Entrevistados C y Entrevistado I, debería analizarse una modificación a la representatividad del Consejo del Implan que, de acuerdo con leyes y reglamentos, contempla un cuerpo colegiado integrado por 24 consejeros (12 propietarios y 12 suplentes), por una más compacta.

Yo creo que el Consejo del Implan sigue siendo un poco grande, habría que limitar y acotar ese consejo, porque es demasiado numeroso, inclusive asisten titulares y suplentes; cuando no hay ninguna norma que contemple esto en ningún consejo. Sale sobrando esa parte (Entrevistado I).

5.3.1. Representación de las mujeres en el Implan

En un contexto social en el que se han fortalecido los marcos jurídicos y normativos para garantizar mayor presencia de las mujeres en el ámbito público, tanto de instituciones y organizaciones de los sectores públicos, hasta alcanzar la paridad de género con respecto a los hombres, la representación de las mujeres en el consejo del Implan es escasa.

No obstante que el primer consejo del Implan en 2004 y los posteriores hasta el año 2013 estuvieron dirigidos por una mujer y que en los subsecuentes periodos de gestión el instituto ha tenido al frente a directores hombres, la integración de los diferentes consejos del Implan han sido predominantemente conformados por hombres.

La participación de las mujeres en el Implan no ha respondido a una política de paridad de género para la integración de los consejeros ciudadanos del organismo, según se desprende de la revisión de las convocatorias emitidas en el periodo de estudio; por lo que respecta a los consejeros del Ayuntamiento, por normatividad se suma como integrantes a las personas que ocupan el cargo público de la administración municipal que tienen asiento en el consejo del Implan, con independencia de su sexo: como por ejemplo, el titular de la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio o quien ocupa la titularidad de la Sindicatura de Procuración⁹.

Como se puede observar (ver Tabla 5.1), desde el primer consejero (2005-2008) hasta el que se encuentra operando actualmente (2018-2021), se produjo una subrepresentación de

⁹De acuerdo con el artículo 14 párrafo 8 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa se postula a una mujer como Síndica Procuradora en aquellos casos en que la candidatura a la presidencia municipal hubiera recaído en un hombre.

mujeres. En los consejos directivos ciudadanizados del Implan que han registrado la participación de mujeres, la mayoría han sido consejeras funcionarias que forman parte del cuerpo colegiado por ser funcionarias del Ayuntamiento, regidoras de las comisiones que, de acuerdo con la Ley, deben formar parte en el organismo, como es el caso del consejo electo para el periodo 2019-2021, en el que las cuatro mujeres son funcionarias de la administración municipal: síndica procuradora, dos regidoras del cabildo y la tesorera del ayuntamiento.

Tabla 5.1

Integración de consejo directivo-ciudadano del Implan (Periodo 2005-2021)

<i>Periodos</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Mujeres %</i>	<i>Cargo mujeres en Implan</i>		
				Presidenta	Consejera ciudadana	Consejera del Ayuntamiento
2005-2008	22	2	8.33	1	0	1
2008-2010	21	3	12.5	1	0	2
2010-2013	19	2	9.52		0	2
2016-2018	24	4	14.28		3	1
2019-2021	24	4	14.28		0	4

Si bien en los últimos dos periodos hubo el mismo número de mujeres integrando el consejo, es notable que en lo que respecta a la etapa 2019-2021 las cuatro mujeres consejeras corresponden a los asientos de las funcionarias públicas.

La mayor representación de mujeres consejeras de la sociedad civil se registró en el periodo 2016-2018, vinculadas con el ámbito universitario.

5.4. Proceso de toma de decisiones, roles y estilos decisionales

En este apartado se presenta el resultado de la interpretación de las variables: decisiones, roles y estilos de liderazgo, a partir de los testimonios de los actores clave entrevistados e involucrados en los procesos del ámbito urbano, desde el interior del Implan, así como en la representación de organizaciones ciudadanas, colegios y asociaciones, obtenidos a partir de la codificación y análisis de actas generadas por el Implan (periodo 2015-2019) y las entrevistas realizadas a actores clave involucrados en los procesos de toma de decisiones del Implan, con base de los resultados del análisis mediante el procesador de Atlas.ti 9.

5.4.1. Asuntos más tratados por el Consejo del Implan de Culiacán (2015-2019)

Como resultado de la revisión de las actas a través del procesador Atlas.ti 9 se identificaron 180 códigos de asuntos abordados por el Implan en diferentes tópicos, por lo que para un análisis más preciso fueron segmentados en 8 familias o grupos temáticos, de acuerdo con la frecuencia de repetición como asuntos más tratados en el seno del consejo, de la siguiente manera:

1. Creación y actualización de planes y programas.
2. Proyectos de obra pública estatal.
3. Proyectos de obra pública municipal.
4. Análisis de propuestos de reforma a marcos jurídicos y normativos de planeación.
5. Organización interna.
6. Presupuesto y autonomía financiera.

La ausencia de minutas públicas sobre los trabajos de las comisiones desde donde se desprendan evidencias del modo en que los consejeros por sí mismos elevan a las convocatorias de sesiones temas que forman parte del orden del día original, impide ubicar con mayor precisión la manera en que se construye la agenda de las reuniones: si es que se integra con proyectos de consejeros o exclusiva y verticalmente por iniciativa de la dirección del Implan Culiacán; sin embargo, sí es posible advertir que temas sensibles son incorporados por consejeros a las líneas de discusión desde la ventana que ofrece la inclusión de contenidos a través del mecanismo de los asuntos generales que se abre al inicio de cada sesión ordinaria.

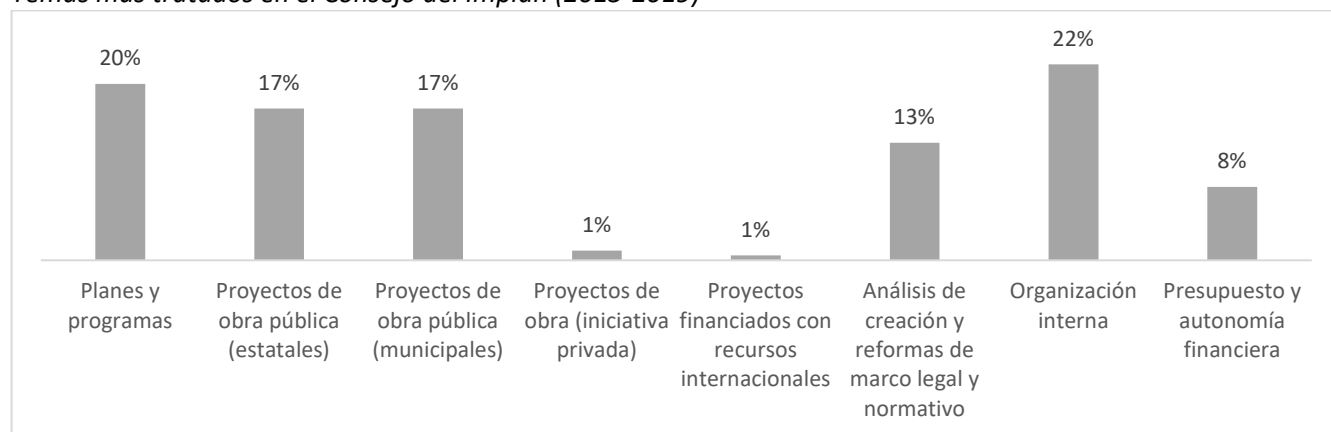
Como puede observarse en la Gráfica No. 5.3, los temas con más frecuencia debatidos en el periodo 2015-2019 en el seno del consejo del Implan, están relacionados con tareas asociadas a la organización interna del instituto, con el 22 por ciento de los asuntos tratados. Algunos de estos asuntos fueron: renovación del consejo directivo; renuncia del director; designación de encargados de despacho; modificación del organigrama y creación de nuevas áreas (Implan Acta14_diciembre_2019); contrataciones, nombramientos y reinstalaciones de personal; propuesta de reingeniería institucional, entre otras.

Le sigue en el orden de los temas más debatidos en sesiones, con el 20 por ciento, la discusión de planes y programas, como los programas municipales de desarrollo urbano; planes parcial zona centro; planes de movilidad; planes parciales Culiacán zona centro; planes directores de desarrollo urbano; planes directores de Culiacancito, Eldorado y Quilá; seguimiento al par vial Obregón-Serdán, actualización de planes y programas; entre otros de menor relevancia.

Los temas relacionados con proyectos de obras públicas estatales y proyectos de obras públicas municipales, ocuparon cada uno el 17 por ciento de los temas debatidos, entre los que destacan programas de ordenación de zona conurbada; propuesta del acceso sur para el aeropuerto; análisis de predio para auditorio Telmex; el proceso de consulta para el programa de ordenación de zona metropolitana; par vial Obregón-Serdán; plan maestro del Parque las Riberas; plan maestro drenaje pluvial; proyecto para aprovechamiento del potencial turístico de infraestructura de la JAPAC; proyecto de construcción del Puente Blanco; remodelación del estadio Ángel Flores; actualizaciones de valores catastrales; obra del paso superior vehicular Obregón-México 68; puente bimodal, plaza de asta bandera y su entorno; actualización del catálogo de bienes patrimoniales y artísticos; ciclovías a Imala y Parque las Riberas; sistema centralizado de semáforos; intervención urbana en colonias del sector oriente; atlas de riesgos; sistema integrado de transportes; propuestas de cruceros seguros; paso superior Arjona-Pedro Infante.

Gráfica 5.3

Temas más tratados en el Consejo del Implan (2015-2019)



Los temas inscritos en el grupo análisis de creación y reformas de marco legal y normativo, ocuparon el 13 por ciento de los tópicos tratados en las sesiones; se trata de asuntos como la propuesta de reglamento de imagen urbana para el centro de Culiacán; análisis de iniciativas para hacer propuestas con respecto a normas y leyes relacionadas con el desarrollo urbano, como la Ley de Desarrollo Urbano y de Asentamientos Humanos, Desarrollo territorial y urbano de Sinaloa; la Ley de obra pública; el código de ordenamiento territorial y desarrollo urbano del

Estado; así como la elaboración y actualización del reglamento de construcción; reglas para la regulación de fraccionamientos; y proyecto para la elaboración de un manual de arborización.

Otro tema recurrente en las sesiones, con el 8 por ciento, estuvo relacionado con el presupuesto para su operación y de allí la discusión que llevó a cuestionar la autonomía financiera del Implan. Se debatieron también circunstancias como recortes presupuestales aplicados por el Ayuntamiento que afectaron incluso el gasto corriente, la problemática que representa el hecho de que la nómina del instituto esté centralizada por el Ayuntamiento; así como diversas gestiones.

Sin embargo, si se agrega en un solo grupo las familias temáticas relacionadas con la materia del Implan y su operación técnica, es decir, los grupos planes y programas, proyectos de obras de infraestructura y otros impulsados desde los ámbitos estatal y federal, se encuentra que 56 por ciento de los asuntos tratados en sesión corresponden a esta naturaleza; mientras que, por otro lado, si se suman los porcentajes relacionados con aspectos meramente administrativos, como lo son la organización interna y presupuesto y autonomía financiera, destaca que ocupan un 30 por ciento de la totalidad de los temas discutidos en sesión.

5.4.2. Rol y liderazgo del alcalde

El rol y el liderazgo del alcalde, como titular del poder municipal y presidente del consejo del Implan, es una variable constante en los testimonios de los actores clave entrevistados (consejeros, trabajadores y directivos del Implan), así como en los códigos generados en el análisis mediante Atlas.ti 9.

En primer término, su posición al frente del Ayuntamiento y al mismo tiempo como presidente del Consejo Directivo del Implan, lo coloca en el centro de mayor influencia con respecto a los otros consejeros institucionales del Ayuntamiento, pues tienden a respaldar las posturas del alcalde.

En la historia del Implan ha habido presidentes municipales que han disminuido la fortaleza que tiene el instituto (Entrevistado A).

Presidentes que llegan, quieren tomar partido... sentarse en la mesa de la discusión en asuntos de la ciudad; [dicen] *yo quiero tomar decisiones* y decir por dónde va el crecimiento de las ciudades. Presidente que llega quiere sentarse en la mesa de discusión en asuntos de la ciudad, quieren tener un papel importante, y también tomar ventaja...

[Hubo uno] que sin filtros ni nada, dijo: “yo quiero tomar decisiones y decir por dónde va el crecimiento de la ciudad”. (Entrevistado C).

Además, cada que hay cambio de gobierno por relevo de la administración del Ayuntamiento, señaló otro de los entrevistados:

[...] hay que volver a la negociación, hay que sentar a los actores en la mesa, hay que discutir qué tipo de ciudad queremos, hacia donde va ir (sic), qué sí o qué no. Entonces, ha sido un desorden. Es necesaria la planeación a largo plazo, entender que no depende de la autoridad en turno, de los funcionarios en turno, de alguna coyuntura política, sino de lo que se tiene que hacer, y no de lo que le convenga a alguien (Entrevistado D).

De acuerdo con los actores clave consultados, existen evidencias del control del Ayuntamiento y el peso que tiene la presencia del alcalde como titular del Implan, situación que en ocasiones se refleja en recortes al presupuesto que el Ayuntamiento provoca al Implan, o relegando la intervención del mismo en proyectos ejecutivos de infraestructura urbana que se llevan desde el ámbito municipal.

El presupuesto del Implan depende del Ayuntamiento. Uno de los proyectos que nosotros teníamos —y que yo creo era el más idealista—, era que el Implan lograra ser autónomo en materia financiera, [pero] entonces un presidente municipal puede limitar a través del presupuesto. Y de hecho ha ocurrido así, cuando los directores [del Implan] se han opuesto en algo, les limita el presupuesto, y los ha tenido muy castigados. Lo hicieron con Avilés, lo hicieron con Juan Carlos Rojo, vamos a ver ahora a nuevos directores cómo le va (Entrevistada D).

Es necesario la planeación a largo plazo, entender que no depende de la autoridad en turno, de los funcionarios en turno, de alguna coyuntura política, sino de lo que se tiene que hacer, y no de lo que le convenga a alguien (Entrevistado C).

Tabla 5.2*Testimonios de consejeros sobre rol y liderazgo del alcalde (Entrevistas)*

<i>Informantes clave</i>	<i>Testimonios de entrevistados</i>
(Entrevistado A)	«Yo creo que sí va bien el Implan, hasta lo que le toca hacer. Más bien el “rollo” político de los alcaldes ha sido al revés, “es que el Implan no me sirve” o “no está al día con la planeación”, o “no hay buena planeación en Culiacán”».
(Entrevistado A)	«Pues sí, hay muchos [gobiernos locales] en Estados Unidos que el instrumento de planeación corre separado del alcalde, [aquí] tendría que ser un cambio el que también por ley asigne presupuesto quien sea que figure como presidente del Implan... Sería mejor que ningún alcalde estuviera a la cabeza del Implan».
(Entrevistado C)	«Ellos no le hacen caso a la planeación. Por ejemplo, la Ciudad Educadora la hizo el gobierno del Estado sin estar considerada en proyectos del Implan; la otra, la Biblioteca, cerca de la U de O, no era buena ubicación para una biblioteca, y “le valió” al gobierno».
(Entrevistado C)	«En la historia del Implan ha habido alcaldes que han disminuido la fortaleza que tiene el instituto».
(Entrevistado C)	«[El alcalde] está presente, pero debería ser un voto más, dentro de la paridad, no un voto de calidad de desempate y provocar que se incline la balanza».

Por otra parte, de acuerdo con el análisis de las actas del periodo 2014-2019 mediante Atlas.ti 9, las intervenciones de los alcaldes en las sesiones del consejo del Implan son esporádicas, generalmente es representado por el secretario del Ayuntamiento quien, con base en las leyes y reglamentos, suple al alcalde en su ausencia. Las asistencias de los presidente municipales ocurren eventualmente, cuando se incluyen temas como el cambio de titulares en la dirección del Implan (Implan, Acta de marzo de 2016, 27:5 p 4, 185 × 185), toma de protesta a nuevos consejeros, así como en sesiones en las que se abordan temas relacionados con la agenda de proyectos ejecutivos impulsados por el gobierno municipal, estatal o federal, especialmente que han sido motivo de cuestionamiento en la opinión pública o no han alcanzado el consenso de los integrantes del Implan, como ocurrió con el proyecto de par vial Álvaro Obregón-Aquiles Serdán (Implan, Acta de junio de 2017, 24:3 p 6, 220 × 220) y el paso superior Rolando Arjona (Implan, Acta de junio de 2018, 37:8 p 6, 220 × 220).

Tabla 5.3*Testimonios de consejeros sobre rol y liderazgo del alcalde (Actas)*

<i>Informantes clave</i>	<i>Citas Actas Atlas.ti 9</i>
Presidente municipal	«[...] queremos que Culiacán sea una ciudad inteligente, una ciudad segura. Para eso estamos trabajando. Los proyectos que vienen encaminados del gobierno federal, estatal y municipal, van en torno a ellos. Es por eso más que nunca que vamos unidos todos los que queremos a Culiacán, ciudadanos, gobierno municipal e Implan, todos deseamos que tenga crecimiento y desarrollo» (Implan, Acta de marzo de 27:5 p. 4, 136× 136; Implan, Acta de abril de 2016, 17:2 p. 2, 320 × 320, Implan).
Presidente municipal	«Me siento muy contento y complacido por el nuevo consejo ciudadano del Implan, puesto que cuando inició mi gobierno, los ciudadanos no tenían voz, mucho menos voto en los consejeros ciudadanos» (Implan, Acta de abril de 2016, 38:21 p 8, 337 × 337)
Presidente municipal	«[...] la decisión del gobierno fue devolver la voz y el voto a los consejeros ciudadanos. Me queda claro que un gobierno apoyado por los ciudadanos da mejores resultados» (Implan, Acta de abril de 2016, 17:2 p. 2, 480 × 73).

El rol del alcalde en la toma de decisiones e influencia en la operación del Implan de Culiacán es tal, que en un intento por alinear esfuerzos, discursos y posturas entre el Implan y el alcalde, así como para persuadirlo de la importancia de la independencia presupuestaria que requiere la institución para funcionar correctamente, los integrantes del consejo directivo acordaron solicitar una audiencia con el presidente municipal en turno, según consta en el acta de mayo de 2017 del Implan, para plantear tres asuntos:

1. La necesidad de homologar los discursos sobre movilidad y planeación urbana del ayuntamiento que preside y del Implan;
2. La necesidad de definir un programa de trabajo anual (que comprenda realizar estudios, proyectos y obras a ejecutar);
3. Replantear el déficit financiero que soporta el Implan, particularmente en el renglón de la insuficiencia de recursos para cubrir la nómina del personal.

5.4.3. Rol polivalente del director del Implan

En el curso de los 15 años desde su fundación, el Implan ha tenido cuatro directores electos mediante convocatoria pública, y con perfiles profesionales mayoritariamente del área de

ingeniería y arquitectura, sólo uno de ellos en planeación territorial y promoción de la obra urbana.¹⁰

Quienes han dirigido el Implan han tenido que alternar su gestión como líderes de un cuerpo técnico especializado que conforma la estructura administrativa, y al mismo tiempo desempeñar el rol de enlace entre instancias y actores del Ayuntamiento, en su representación ante el consejo ciudadano del instituto, en periodos de diferentes administraciones municipales del gobierno de Culiacán, con constantes cambios de titulares del ejecutivo por renovación de poderes o relevos del cargo (ver Tabla 5.4).

De acuerdo con los testimonios de los entrevistados B y E, el director debe poseer liderazgo para coordinar un equipo de trabajo con perfiles especializados y con dominio de la materia del Implan. Pero además, con aptitudes políticas para interactuar con actores de los gobiernos municipal, estatal y federal, empresarios y ciudadanos involucrados en temas urbanos; así como capacidad negociadora y de deliberación que exige su participación en el órgano deliberativo como el consejo del Implan, el cual, como se ha mencionado, está compuesto por una representación ciudadana y agentes gubernamentales como son los consejeros del Ayuntamiento que ostentan la consejería por mandato legal. En este sentido, es posible afirmar que el cargo de director del Implan exige un perfil polivalente.

«El director debe tener un 80 por ciento de *expertise* técnico y algo de manejo político. Porque el Implan es un instrumento eminentemente técnico...», señaló Entrevistado B. Además, «debe ser una persona abierta a la innovación [...] tanto el director como el equipo deben ser atrevidos», para generar a partir de otras experiencias nacionales e internacionales (que marca la ONU Hábitat, en la Nueva Agenda Urbana 2030) la visión de ciudad a corto, mediano y largo plazos, para construir ciudades sostenibles y resilientes (Entrevistado E).

Tabla 5.4
Directores del Implan de 2004-2019

<i>Directores</i>	<i>Periodo de gestión</i>	<i>Presidentes municipales</i>	<i>Periodo</i>	<i>Partido Político del presidente municipal</i>

¹⁰ Jimena Iracheta Carroll, egresada de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Jimena del Carmen Iracheta Carroll	2004-2010	Aarón Irizar López Jesús Vizcarra Calderón Francisco Antonio Castañeda Verduzco*	2004-2007 2007-2010 2010	PRI
Jorge Avilés Senes	2010-2017	Carlos David Ibarra Félix Héctor Melesio Cuén José Manuel Osuna Lizárraga Aarón Rivas Loaiza Sergio Torres Félix Jesús Antonio Valdés Palazuelos	2010-2011 2011-2012 2012 2012-2013 2013-2016 2016-2018	PRI
Juan Carlos Rojo Carrasca	2017-2019	Jesús Valdés Palazuelos Francisco Antonio Castañeda Verduzco* Jesús Estrada Ferreiro	2016-2018 2018 2018-2021	PRI Morena
Alberto Medrano Contreras	2019-en cargo	Jesús Estrada Ferreiro	2018-2021 2021-en cargo	Morena

Como se observa en la Tabla 5.4, los dos primeros directores del Implan llevaron a cabo su gestión interactuando con diferentes alcaldes, más allá de los periodos de cambios de gobierno municipal, pues se produjeron relevos en la titularidad del ayuntamiento por la renuncia o solicitud de permiso para buscar otros cargos de elección popular o la reelección consecutiva. Desde la creación del Implan en 2005 hasta 2018, la presidencia municipal de Culiacán tuvo presidentes municipales emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sólo en el último periodo, de 2018 a la fecha, el gobierno municipal de Culiacán ha estado encabezado por un alcalde de Morena. No ha sido demostrable que el origen partidista de los presidentes municipales haya sido factor que determine las relaciones de los alcaldes con los directores o consejeros del Implan, según testimonios de los directores del instituto entrevistados.

El director debe poseer conocimiento sobre la materia urbana y creatividad para «traducir la temática urbana a los actores políticos y la sociedad» (Entrevistado D), y tener la capacidad de generar la voluntad política que se requiere en la toma de decisiones en el Implan, con independencia del origen partidista de los alcaldes

Quien fuera la primera directora del Implan Culiacán, Jimena Iracheta Carroll, narró su experiencia en el Congreso nacional de jóvenes comprometidos con las ciudades Foropolis 2012, en el que destacó que los urbanistas deben contar con una sólida formación técnica e integral sólida: «Es necesario que tengan conocimientos de estadística, economía, geografía y ciencias ambientales para enfrentar y comprender los fenómenos actuales» (Iracheta, 2019. s. p.).

La creatividad es otra de las características con las que debe contar un urbanista, continuó: «Deben tener la capacidad de investigar lo que se ha hecho en otros países y adaptarlo a nuestro contexto para generar una solución innovadora. El trabajo del urbanista es distinto, los problemas nunca son iguales» (Iracheta, 2019: s. p.).

Enfatizó que la voluntad política del alcalde, en su doble carácter como titular de la administración municipal y presidente del consejo del Implan, es fundamental para que se respalden las decisiones propuestas por el equipo técnico del instituto.

[por] voluntad política me refiero a que haya apoyo del gobernante; y definitivamente es algo que tú tienes que buscar, es algo que se tiene que vender; yo creo que el error [de] muchos urbanistas y desarrolladores es que no sabemos vender bien los proyectos [...] El trabajo del político es ganar votos, y el nuestro técnico [...] Entonces, eso es lo que nosotros tratamos de hacer en Implan siempre, él quiere llevarse las palmas, nosotros no, porque nuestro interés no es político [...] Entonces, hacemos proyectos y que él se lleve las palmas [...] Entonces en esa dinámica se va generando la voluntad política [del director del Implan...], en saber vender al gobernante un buen proyecto [...] Claro que muchas veces no les gusta, sobre todo cuando el proyecto va en contra de alguno de los intereses de un compadre... (Iracheta, 2019: s. p.)

En tanto, los consejeros ciudadanos valoran que el director del Implan debe poseer las siguientes aptitudes, de acuerdo con el testimonio del Entrevistado C:

El director [del Implan] debe tener esa capacidad de interlocución, debe ser capaz de interactuar con empresarios, con los gobernantes, para con la sociedad, y no estar cargado para entenderse o interactuar nada más con un actor. Al final de cuentas, el gobernante un turno es un ente político que va cambiando (Entrevistado C).

De acuerdo con el Entrevistado A y Entrevistado C, el Implan requiere un liderazgo con mayor autonomía y capacidad de decisión, que trascienda los periodos de gobierno de la administración pública, como una figura de gerente de la ciudad, con capacidad de «canalizar y ejercer presupuesto de obra pública a proyectos del Implan, porque en este momento todo lo que el Implan genera son ideas, sugerencias para el alcalde [en turno], y si el alcalde no quiere, se desecha» (Entrevistado A).

Otro aspecto más que es necesario modificar, a juicio de los consejeros del Implan, es el requisito de residencia de cinco años ininterrumpidos en la ciudad de Culiacán, condición que se incluyó en la fracción VI de la base segunda de la convocatoria de 2019 para la elección del director o directora del Implan.

Según consta en el acta del 5 de mayo de 2019, dos consejeros propusieron que se valorara esta disposición de la convocatoria, toda vez que no estaban de acuerdo en que se limitara la residencia a cinco años ininterrumpidos, ya que había «excelentes profesionistas que no viven en el municipio actualmente, pero que tienen la capacidad y la experiencia para dirigir el Implan de Culiacán». Por otra parte, un grupo de ocho consejeros entre los que se encontraba el alcalde, adujeron que el propósito de señalar la residencia obedecía a que

quien dirija el Instituto debe ser una persona que conozca las necesidades reales del Municipio, que las esté viviendo junto con los ciudadanos culiacanenses, pues si bien es cierto que estando en otras ciudades estudiando o trabajando están al pendiente de la ciudad de Culiacán y sus sindicaturas, lo es a través de las redes sociales, no conocen igual las necesidades cotidianas de la ciudad y sus sindicaturas quien está fuera por o dos o tres años, que quien está viviéndolas día a día.

Después de someterse a votación, se determinó que no hubo consenso para eliminar la exigencia de la residencia.

5.5. Negociación

La negociación forma parte de los atributos de la capacidad política de una organización para construir discursos y reglas formales o informales. Como señala Gilio (2016), el desarrollo de la capacidad institucional no sólo se sustenta en cuadros burocráticos, sino también en las acciones de los actores políticos, como su forma de participación, negociación y voluntad política.

En ese sentido, la negociación en el Implan se expresa en la forma en que se construyen discursos y reglas del juego, en las dinámicas de deliberación que se genera en el seno del consejo del Implan, teniendo como eje para la negociación temas que requieren la solución de conflictos en temas sustantivos y operativos que lleva a cabo en dicho instituto.

La negociación es un factor institucional constante en la operatividad del consejo del Implan, y se manifiesta en dos formas: la negociación interna asociada con las dinámicas entre

los miembros del consejo del instituto y los temas más tratados en sus sesiones, y las negociaciones externas que se entablan con actores de otras instancias de los gobiernos municipal, estatal y federal, así como de la sociedad civil organizada en colectivos y habitantes de la comunidad que se manifiestan ante decisiones que les afectan.

Con la finalidad de analizar los procesos de negociación del Implan, a partir de la multiplicidad de temáticas abordadas, se seleccionaron tres casos que fueron objeto de una profunda discusión y deliberación para llegar a acuerdos entre los miembros del consejo, así como actores gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía. El primero de ellos se refiere a la construcción del par vial Álvaro Obregón-Aquiles Serdán (2013-2016), y el segundo a la solicitud de una organización civil denominada Colectivo Norte que demandó al Implan una audiencia para defender su petición de restituir la doble circulación vehicular en el sector norte de la avenida Álvaro Obregón, como consecuencia de la construcción del par vial referido, decisión que fue ampliamente abordada por los consejeros del Implan, e incluso trascendió a periodos de gobierno municipal y del propio instituto, según consta en actas analizadas de enero de 2014, marzo de 2015 y de abril de 2017, del Implan.

El tercer caso mediante el cual se muestran las formas de negociación que se presentan en el Implan Culiacán, se refiere a la construcción del paso superior sobre el boulevard Pedro Infante y Rolando Arjona (2018).

Dichos asuntos generaron marcados posicionamientos entre los consejeros del Implan, así como cuestionamientos y proyectos alternativos por parte de la sociedad civil organizada en colectivos y habitantes de la ciudad de Culiacán (*El Debate*, 2016), quienes argumentaban que las obras no habían sido consultadas y, en uno de los casos, contravenía la política de sustentabilidad de los acuerdos de la agenda de desarrollo urbano compromisos por un desarrollo sostenible contraídos por el estado de Sinaloa acerca de políticas de movilidad (ver Tabla 5.5).

Tabla 5.5
Procesos de negociación-Consejo Implan

<i>Caso</i>	<i>Procesos de negociación</i>	<i>Período de gobierno</i>
1. Construcción del par vial Álvaro Obregón-Aquiles Serdán	Manifestaciones ciudadanas y protestas con cierre de calles. Auditoría ciudadana/OSC-iniciativa Ciudadana, AC. y MIUAS, AC.	Sergio Torres Félix (2013-2016)

	Amparos promovidos por vecinos de la zona norte de la ciudad.	
2. Restituir la doble circulación vehicular de avenida Obregón, zona norte de la ciudad.	Colectivo Norte (vecinos inconformes). Atención a quejas.	Jesús Valdez Palazuelos (2016-2018)
3. Construcción del paso superior sobre el boulevard Pedro Infante y Rolando Arjona (2018).	Quejas ciudadanas (desplegado). Colectivo ProCiudad. Publicación en medios de comunicación impresos. Redes sociales.	Antonio Castañeda Verduzco (2018)

Los procesos de negociación que se revelaron por parte de las organizaciones civiles se materializaron a través de protestas en la vía pública, quejas en los medios de comunicación impresa, en redes sociales, así como auditorías ciudadanas y promoción de amparos.

5.5.1. Doble sentido: la negociación para modificar el par vial

La obra del par vial consistió en la remodelación de la avenida Álvaro Obregón de la ciudad de Culiacán, y la puesta en operación del cambio a un solo sentido de la circulación vehicular; fue impulsada por el presidente municipal Sergio Torres Félix.

A decir de Iniciativa Sinaloa y del colectivo Movimiento Interdisciplinario de Estudiantes y Egresados de la Universidad Autónoma de Sinaloa (MIUAS), la implementación del par vial generó un movimiento social inusitado a partir de las exigencias de espacios de participación ciudadana y grupos inconformes con el cambio de sentido de la avenida (Iniciativa Sinaloa, 2017).

El valor social de este acontecimiento motivó a las organizaciones civiles Iniciativa Sinaloa y MIUAS a emprender un proyecto de investigación. Nos planteamos realizar un ejercicio enfocado a los procesos que generalmente pasan desapercibidos al ciudadano: ¿cómo se planeó, programó, presupuestó, contrató, ejecutó y finiquitó la obra pública que afectó la principal arteria vial de Culiacán? Fueron las preguntas que nos hicimos (Iniciativa Sinaloa, 2017).

Posterior a la puesta en operación del par vial, durante la gestión del alcalde Jesús Valdés Palazuelos (2016-2018), este solicitó al Implan realizar un estudio técnico de vialidades para

determinar la permanencia o modificación del sentido del flujo vehicular sobre la avenida Obregón, específicamente en la zona norte, donde continuaba la inconformidad de vecinos, particularmente de residentes de la colonia Chapultepec.

Según pone en evidencia el acta número 14, sobre el desarrollo de la sesión del consejo del Implan celebrada el día 4 de diciembre de 2017, a petición del director del Implan se incorpora en asuntos generales la solicitud de audiencia de una organización civil denominada Colectivo Norte (en la que se habrían integrado formalmente los vecinos inconformes) para exponer la problemática ocasionada en el sector norte de la ciudad por la operación del par vial Obregón-Serdán.

En dicha sesión, los consejeros ciudadanos del Implan reconocieron el tema del par vial como un asunto que generó conflicto entre la autoridad municipal y la ciudadanía, misma que exigía la intervención del Implan como mediador en la búsqueda de solución a la demanda de los vecinos quienes, integrados en el denominado Colectivo Norte —reconocieron los consejeros del Implan—, fueron el primer grupo organizado de la sociedad civil que no sólo presentó por escrito una queja, sino que además integró una propuesta de solución.

El consejo directivo debe atender la solicitud de los vecinos, quienes tienen todo el año haciendo su trabajo [...] Si durante la sesión de abril, en la que estuvo el alcalde, finalmente ¿se decidió o no una respuesta del Consejo del Implan? [...] En aquella ocasión hubo dos propuestas y como responsables es nuestro deber, como consejeros, debemos dar una solución a esta gente (Implan, acta de abril de 2017).

En la misma línea que los consejeros ciudadanos, los consejeros del Ayuntamiento coincidieron en que había que dar respuesta a la solicitud planteada por la ciudadanía y analizar las opciones para dar respuesta, con apego a los marcos legales.

El secretario del Ayuntamiento y consejero ante el Implan, señaló:

Esperamos la propuesta del Implan para atender el conflicto [...] La Dirección de Vialidad y Transporte ha expuesto la posibilidad de mejorar la situación con un cambio al trayecto de rutas que transitan del malecón hacia el norte de la ciudad, lo que la autoridad municipal considera acertado [...] como los puntos críticos en el Hospital Civil y el cruce de la secundaria federal número 1 [...] El

Ayuntamiento no tiene inconveniente en participar con el Implan y con la dirección de una solución a estos problemas, a la brevedad posible, y sólo se requiere que el Consejo apruebe un dictamen si queremos resolver, porque tienen razón los ciudadanos (Implan, acta de abril de 2017) .

De acuerdo con el acta mencionada, la opinión mayoritaria se decantaba por echar a andar una solución definitiva; así, el secretario del Implan propuso convocar una reunión próxima para revisar el estudio que meses atrás había realizado el equipo técnico, constatar su viabilidad y posteriormente reunirse con los vecinos, pero un consejero del Ayuntamiento propuso votar la decisión final en esa misma sesión pese a que en el orden del día no figuraba el punto y que el tema incluido en asuntos generales era el de si se aceptaba o no recibir en audiencia a los inconformes.

El debate se centró en si había o no condiciones adecuadas para votar una solución final. Después de varios posicionamientos de los integrantes del consejo, se determinó realizar dos votaciones: la primera para resolver si había condiciones para llevar a cabo la votación de un tema que no había sido agendado con antelación, y la segunda para resolver si se aprobaba la propuesta de restablecer la doble circulación en la avenida Álvaro Obregón, del llamado malecón viejo hasta la avenida Universitarios, para llevar las rutas de autobuses hacia el sector norte de la ciudad. Ambas propuestas fueron aprobadas por 7 de los 11 consejeros, 3 ciudadanos y 4 del ayuntamiento, mientras que 4 votaron en contra (3 ciudadanos y 1 del ayuntamiento) (Gráfico No. 5.2).

5.5.2. Paso superior vehicular Rolando Arjona

El otro caso de estudio, la construcción del paso superior vehicular Rolando Arjona en la ciudad de Culiacán,¹¹ situado en la confluencia con el boulevard Pedro Infante, fue una obra puesta en marcha por el gobierno del estado de Sinaloa que pretendía mitigar el tráfico vehicular de la zona. Sin embargo, esta obra se inició en un entorno de «presiones y sin contar con [los] estudios de factibilidad» correspondientes de la autoridad municipal, a través del Implan (*Río Doce*, 2018).

¹¹ Al anunciar el arranque de la obra, el gobernador Quirino Ordaz Coppel informó que se invertirían 140 millones de pesos para la creación de un paso superior vehicular en la avenida Rolando Arjona, justo en el cruce con el boulevard Pedro Infante, obra que tendría una longitud de 307 metros lineales (*Espejo*, julio 2018).

En un desplegado dirigido al gobernador de Sinaloa, titulado «No al puente elevado por el boulevard Rolando Arjona», el colectivo ProCiudad planteó que la obra promovida por el gobierno de Quirino Ordaz Coppel, a construirse en el boulevard referido, «poco aporta a la movilidad de Culiacán y no coincide con el plan presentado por el Implan, ni con la agenda 2030 adoptada por el propio Gobierno en mayo de 2017» (*Espejo*, 2018).

Además, según el colectivo, la obra estaría en contra de las peticiones y planteamientos de la consulta ciudadana que el Implan de Culiacán realizó a través de varios foros ciudadanos, que se hicieron de manera pública, donde también participaron autoridades del gobierno de Sinaloa y que fueron sustento para elaborar los nuevos lineamientos de la visión para la movilidad de Culiacán que contendrá el Programa Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) Culiacán.

Según se afirma en el desplegado dirigido al gobernador, el proyecto también afectaría al ambiente ya que para su construcción se talarían árboles, lo que se opone a los objetivos sustentables que el gobierno de Sinaloa adoptó de ONU-Hábitat.

Propusieron revisar el plan de ampliación del boulevard Rolando Arjona que el mismo Implan Culiacán desarrolló y que responde a necesidades como el desfogue vehicular, la priorización del transporte público, ampliación y arborización de aceras, ciclovía o espacios amables para todos los medios de transporte. Con lo cual —plantearon— se garantizaría la movilidad urbana priorizando al peatón, la movilidad sustentable y al transporte público, una mejor conectividad en la ciudad y una proyección de la movilidad urbana de largo plazo.

Como medida para fortalecer su posicionamiento, el colectivo convocó a la ciudadanía de Culiacán a manifestar apoyo a su solicitud al gobierno del estado, a través de la petición de firmas en un sitio de internet.¹²

La demanda de la sociedad civil organizada en colectivos urbanos obligó al Implan a tomar un posicionamiento sobre la obra. En sesión ordinaria del 19 de junio de 2018, se incluyó en asuntos generales el tema proyecto «Paso superior vehicular Rolando Arjona-Pedro Infante» y ampliación de boulevard Arjona. El entonces director del Implan informó que la Dirección de Obras Públicas del Gobierno del Estado solicitó al Implan el proyecto denominado «Paso superior...», a lo cual se respondió advirtiendo de las inconsistencias del proyecto con respecto al Programa de Movilidad Urbana Sustentable que se encontraba en proceso, así como con

¹² <<https://www.change.org/.../quirino-ordaz-no-queremos...>>

diversas recomendaciones que ONU Hábitat hace en la Agenda Estratégica 2030, y con diversas normas de ordenamiento territorial recién aprobadas.

Finalmente, el 18 de julio de 2018 se convocó a sesión extraordinaria en la que se anotó en la agenda, como único punto del orden del día, el tema: «Valoración del puente elevado sobre el cruce formado por los bulevares Pedro Infante y Rolando Arjona». La sesión fue encabezada por el presidente municipal interino y presidente del consejo del Implan, Jesús Antonio Castañeda Verdugo, y no contó con la presencia del entonces director del instituto.

De entrada reconocieron que la obra impulsada por el gobierno del Estado arrancó sin una opinión favorable del Implan, aunque justificaron que no se trataba de un proyecto nuevo, «algo sacado de la manga, [sino] que viene de antaño; este cruce uno de los más importantes de Culiacán, por donde circulan más de 43 mil vehículos cada día, lo que demuestra que es una obra muy necesaria», expresó un Consejero Ciudadano (Implan, acta del 18 de julio de 2018).

La posición de los consejeros ciudadanos y del Ayuntamiento fue de respaldo al gobierno estatal:

Lo más importante es que el señor gobernador logró bajar los recursos, ya se ha licitado y lo están ejecutando [...] Yo como gente que tengo mucho tiempo en el Ayuntamiento y que he participado en muchos proyectos de aquí, del Implan, yo creo que hay que validarlo [...] El que difiera de las apreciaciones de nosotros, que hemos estado como servidores públicos, aunque venimos de la iniciativa privada, pues hay que verterlo aquí mismo. Yo creo que es de alto beneficio para Culiacán, y más en ese cruce conflictivo, porque el que por decreto queramos quitar el uso del automóvil, va a ser difícil”, expresó un consejero del Ayuntamiento (Implan, acta de 18 de julio de 2018).

Mientras que el presidente municipal que participaba en la sesión, sostuvo:

Si el Gobernador consiguió que pudieran etiquetar 140 millones de pesos, y si nosotros en Culiacán estamos poniendo obstáculos para que se pueda realizar esta obra, pues para de aquí a cuando vuelvan a autorizar la segunda etapa, van a pasar muchos años. Y creo que tenemos que ser propositivos, y si ahorita está el proyecto, con las limitaciones que se tengan porque ya tiene mucho tiempo, pues ahí vendrá

la segunda etapa ¿Qué se puede hacer ya ahorita para el peatón, para la bicicleta, para todo este tipo de vehículos y personas?

Creo que sí es necesario que se emita un posicionamiento por parte del Implan para respaldar el proyecto (presidente municipal).

Por su parte, una consejera ciudadana:

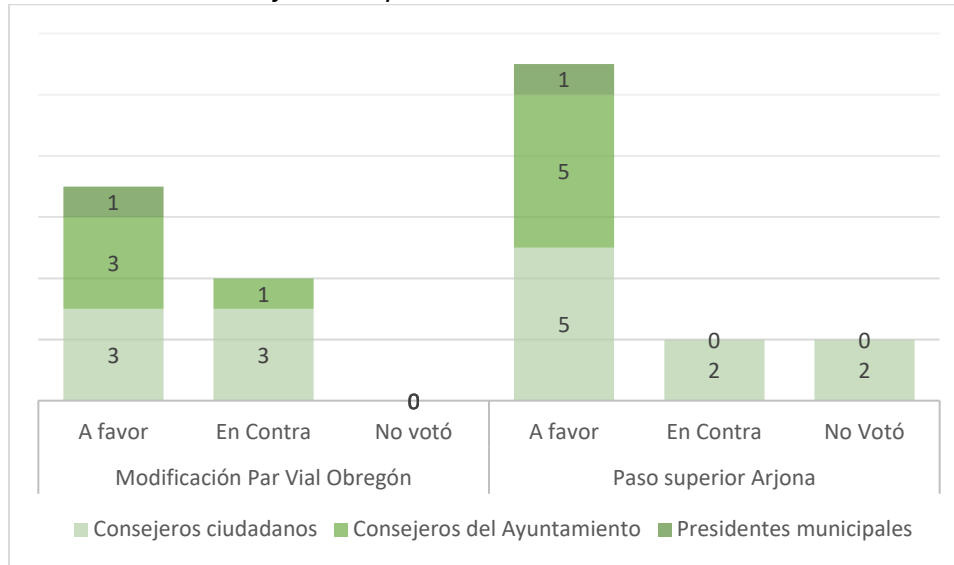
No es que digamos este puente no es necesario. Pues sí es necesario, está bien, hay que hacerlo, simple y sencillamente hay que tomar en cuenta todos los medios de transporte, todos los medios de movilidad con los que contamos.

En el artículo 73 de la Ley General de Ordenamiento Territorial y Urbano, se plantea que la federación, las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales deberán promover y priorizar en la población la adopción de nuevos hábitos de movilidad sustentable y prevención de accidentes encaminados a mejorar las condiciones en que se realizan los desplazamientos [...], desestimular el uso de automóviles y promover el uso intensivo del transporte público y no motorizado, en reconocimiento y respecto a las siguientes jerarquías.” Aclaró que su postura no es de oposición: “He sido propositiva en tomar en cuenta lo que dice la Ley y la pirámide de movilidad que marca ahí.”

De acuerdo con la Gráfica 5.4, relativa al sentido de la votación de consejeros del Implan en ambos casos (par vial y paso superior Arjona), se confirma la superioridad en las decisiones que ostentan los consejeros del Ayuntamiento del instituto por encima de los consejeros ciudadanos, así como el peso del voto del alcalde para la determinación de las decisiones en su rol como presidente del Consejo, particularmente en la votación sobre el paso superior Arjona, caso en el que su voto fue decisivo.

Gráfica 5.4

Sentido de la votación de consejo del Implan en dos casos de estudio



5.5.3. Grupos de poder: Código en «Vivo»

En el proceso de codificación y análisis de la información obtenida a partir de las entrevistas a informantes clave, se localizaron códigos en «vivo» los cuales se refieren a conceptos vinculados con la temática de estudio y sus dimensiones, pero que fueron encontrados en el proceso de manera latente y repetida en los testimonios de los actores clave entrevistados, como fue lo relativo a grupos de poder económicos vinculados con los intereses del desarrollo urbano de la ciudad de Culiacán, que han estado implicados directa o indirectamente desde la creación, integración y desempeño del Implan, como en la designación de consejeros ciudadanos y directores del Implan.

A juicio de la Entrevistada D:

El régimen urbano de Culiacán es muy conservador, con ciertos actores que han tomado estos espacios de poder, que están en constante redefinición, que llegan, se instalan y están en permanente negociación, desde posiciones clave del desarrollo urbano y territorial en el gobierno municipal.

Digamos que son los operativos de los grupos de poder, que ven representados sus intereses a través de ellos. Y lo mismo pasa en el Implan. Estos grupos imponen,

pues, a sus consejeros, para que sigan representando sus intereses. Pero, además, no sólo hay funcionarios, hay activistas, líderes de organizaciones civiles, académicos, etcétera [...] Digamos que van creando estas redes de conveniencia, yo te apoyo, tú me apoyas [...] a cierta obligatoriedad (Entrevistado D).

De acuerdo con su experiencia al formar parte del equipo del Implan, Entrevistado D sostiene:

Por supuesto que muchas veces se imponía el interés económico. Las negociaciones que se hacía muy arriba y luego bajaban como imposiciones. Por ejemplo: aquí vas a abrir la mancha (urbana) y vas a incluir todos estos predios. Decían: Pues arriba ya lo decidimos, tú dibuja.

Directores del Implan entrevistados reconocen que el Implan tiene que conciliar intereses, como en cualquier organización, pero que ello ocurre a través de dinámicas de gobernanza.

El gobierno tiene que conciliar esos intereses. Es el rector de esa posibilidad. Pero tiene que hacerlo a través de un método de gobernanza. Por eso se crearon todas las paramunicipales y organismos descentralizados del gobierno federal, estatal y municipal. Que no es fácil porque estamos acostumbrados a hacerle una cortina de humo a nuestros políticos; nuestros políticos traen muy buena voluntad, traen muy buenas intenciones, pero muchas veces se diluye en esa forma que participamos los ciudadanos, sin tener una base sólida como es la planificación. Por eso es tan importante la planificación (Entrevistado E).

En la necesidad de fijar límites a la influencia de grupos de poder en el Implan, el Entrevistado D plantea que en primer término es necesario generar un procedimiento más riguroso pero transparente en la elección de consejeros ciudadanos del Implan. «Eso inhibiría la operación de grupos de poder interesados en consolidar su influencia por medio de consejeros alineados a ellos».

Desde la postura del alcalde Jesús Estrada Ferreiro, los consejeros del Implan deben «actuar con honestidad, sin favorecer intereses de grupos», pues según lo externó en la toma de protesta del consejo del Implan 2019-2021,

el Implan debe generar una ciudad más vivible, para su gente, y no favorecer intereses de dueños de la tierra, que han utilizado al instituto para generar el desarrollo inmobiliario para donde ellos tienen sus propiedades. Expresa que desea trabajar en equipo para dejar un mejor municipio a los culiacanenses (Implan, acta de abril de 2019).

En el mismo sentido, durante la toma de protesta del nuevo director del Implan, el presidente municipal, Jesús Estrada Ferreiro, exhortó al funcionario a actuar con honestidad, con transparencia, a trabajar por Culiacán y su gente, toda vez que:

los servidores públicos somos empleados del pueblo y nos debemos a ellos, no a intereses particulares de grupos de poder, que sólo se han beneficiado de las obras públicas que ejecuta el Ayuntamiento y construido fraccionamientos sin cumplir como se debe con la normatividad [...] Creo en el Implan, debemos apoyarlo como administración, pero es indispensable que nos tenga a nosotros como municipio los elementos para poder bajar recursos federales, que diseña la ciudad que se merece a sus 488 años de existencia, y no la infraestructura y servicios que tenemos hoy, necesitamos un Implan que haga proyectos ejecutivos pero para obras que beneficien a todo el Municipio, que no se olvide de las sindicaturas y comisarías, que trabaje para la gente que vive y habita Culiacán. Culmina señalando que el Implan cuenta con todo su apoyo y el de su administración, pero que también le exigirá resultados concretos y en corto plazo. (Implan, acta de octubre de 2019)

Por su parte, el Director del Implan nombrado en 2019, advirtió en su toma de protesta:

No tengo intereses políticos, pero le entiendo a la política; y no le tengo miedo a los intereses, porque el desarrollo se mueve por interés, no hay amor sin interés, dice el refrán, los intereses deben orientarse hacia la planificación y buscar el beneficio colectivo (Implan, acta de junio de 2019).

Opinión similar a la expresada por un consejero ciudadano, un año antes:

Para mí, la meta es contribuir a que el consejo directivo del Implan recupere la función que debe tener como consultor del desarrollo urbano, con interés en fomentar la participación social en estos temas. Un consejo ciudadano del Implan no representa a un grupo en particular, sino a la sociedad, mientras en el CMDU,¹³ sí existe la representación formal de grupos organizados (41:1 p 3, 612 × 127 in acta_consejo_03-2018).

5.6. Relaciones intergubernamentales

La capacidad política se relaciona con las interacciones de tal naturaleza que realizan los actores del Estado con los sectores socioeconómicos, en un contexto específico en que se denotan ciertas reglas, normas y costumbres. Rosas (2019) centra el análisis de la capacidad política en dos planos: la interacción que establecen los actores del Estado establecidos en los poderes del gobierno, como lo son el ejecutivo y el judicial, y los ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal). El segundo plano se refiere a las relaciones del Estado con individuos y grupos de la sociedad civil que se esfuerzan por participar activamente en los procesos de políticas públicas. Tomar en cuenta estos elementos y planos

permite pasar de una concepción estática y cerrada a una dinámica en donde el desarrollo y/o fortalecimiento de la capacidad institucional se da en relación con otros, en este caso con el Estado, la sociedad, el sistema político y en general con todos los actores que de manera directa o indirecta están vinculados con los problemas públicos (Rosas, 2019, p 81).

La cooperación y coordinación que se debe establecer entre las organizaciones gubernamentales para gestionar las acciones, de acuerdo con el modelo de referencia de capacidades institucionales de Rosas, constituyen factores institucionales de los atributos de relaciones intergubernamentales, del contexto de capacidades macro en su dimensión capacidad política de una organización. En el caso del Implan Culiacán, se reconoce la tarea de atender los

¹³ Consejo Municipal de Desarrollo Urbano de Culiacán.

problemas de desarrollo urbano y territorial con el concurso de una multiplicidad de organizaciones gubernamentales.

Del resultado del análisis del contenido de actas generadas por el Implan, se concluye que esta institución mantiene una interacción sistemática con dependencias de los ámbitos estatal, municipal y federal, las cuales están vinculadas con temas de desarrollo urbano y territorial, de promoción y desarrollo económico.

Por esto la cooperación y coordinación del Implan con dependencias del ámbito estatal se desarrolla a través de instancias gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal, a través del abordaje de diferentes tópicos. La Tabla 5.8 resume las instancias gubernamentales con las que el Implan genera mayores interacciones, correlacionándolo con los temas más tratados por los integrantes del consejo del instituto, abordados en el apartado Representación del consejo del Implan.

1. Creación y actualización de planes y programas.
2. Proyectos de obra pública estatal.
3. Proyecto de obra pública municipales.
4. Análisis de propuestos de reforma a marcos jurídicos y normativos de desarrollo urbano.
5. Organización interna.
6. Presupuesto y autonomía financiera.

De acuerdo con la Tabla No. 5.6, el 58 por ciento de las interacciones que tuvo el Implan con instancias gubernamentales, ocurrió con dependencias del ámbito municipal; 37 por ciento estatales, y sólo el 5 por ciento con instancias del ámbito federal. Los temas más abordados entre el instituto y dichas agencias gubernamentales fueron: creación y actualización de planes y programas estratégicos; proyectos de obra pública financiados con recursos estatales o federales; así como la revisión y actualización de marcos jurídicos y normativos de desarrollo urbano.

En el caso de las interacciones con dependencias del Ayuntamiento de Culiacán, se concentraron en la secretaría del Ayuntamiento y la tesorería municipal en aspectos relacionados con la organización interna del Implan, así como el presupuesto y la autonomía financiera.

Con áreas del ámbito federal las interacciones que guarda el Implan son limitadas. El rol del Instituto en la cooperación con instancias federales, como Secretaria de Desarrollo Agrario,

Territorial y Urbano (SEDATU) y Comisión Nacional del Agua (Conagua) está asociada con planes estratégicos y proyectos ejecutivos.

Tabla 5.6

Matriz de relaciones interinstitucionales por temas más tratados del Implan (2015-2019)

<i>Dependencias gubernamentales</i>	<i>Grupos temáticos*</i>						<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>		
<i>Ámbito municipal</i>								
Secretaría del ayuntamiento				1	10		11	
Sindicatura de procuración								
Cabildo (regidores)				2	1		3	
Tesorería municipal	1	2			2	9	14	
Dirección de desarrollo urbano y ecología	1		1				2	
Dirección de obras públicas	2		4	1			7	
Dirección de asuntos jurídicos								
Consejo Municipal de Desarrollo Urbano	3		1		2		6	
Dirección de inversión y fondos gubernamentales		1	1				2	
Dirección de normatividad del Ayuntamiento				1			1	
Dirección de la función pública						1	1	
Dirección de tránsito y vialidad		1						
Oficina del centro histórico	1						1	
Total ámbito municipal							48	58%
<i>Ámbito estatal</i>								
Secretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado (SEDESU)	5	8	1	2		1	17	
Consejo de Desarrollo Económico de Sinaloa (Codesin)	1	3		4			8	
Dirección de obras públicas del gobierno del Estado		1					1	
Consejo estatal para la prevención de accidentes							1	
Unidad de inversión del gobierno del estado								
Congreso del Estado de Sinaloa				3			3	
Total ámbito estatal							30	37%
<i>Ámbito federal</i>								

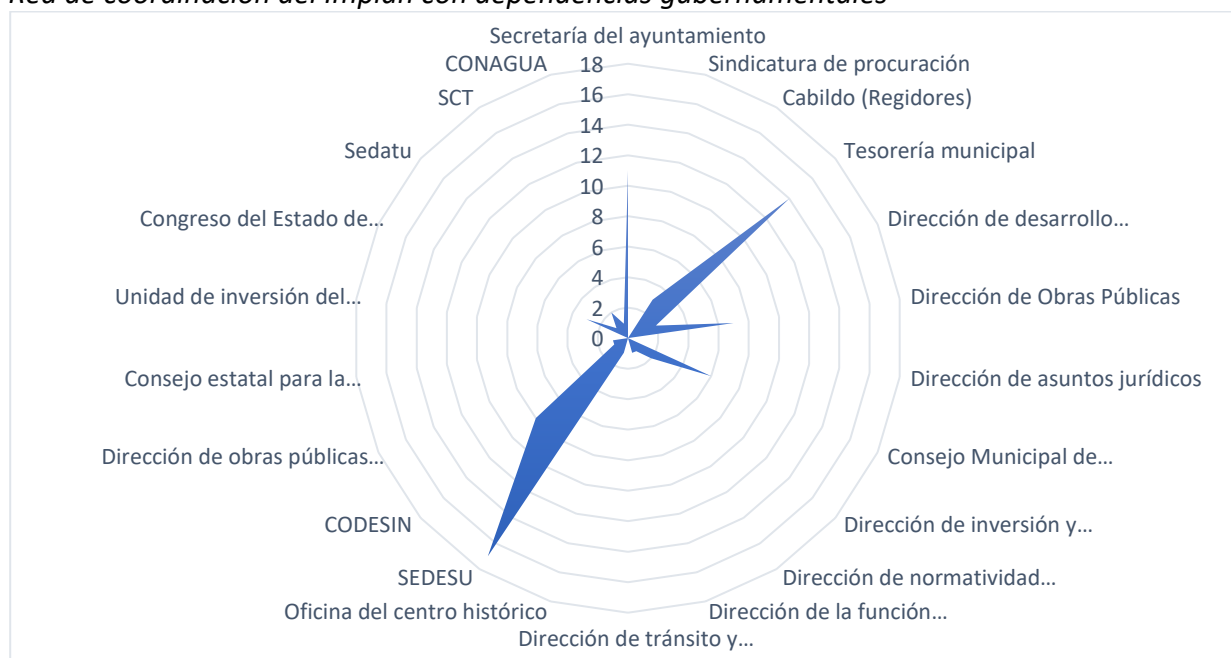
Sedatu ¹⁴	1						1	
SCT ¹⁵		2					2	
Conagua ¹⁶		1					1	
Total ámbito federal							4	5%
Total de interacción								

*Clasificación de los grupos temáticos: 1. Creación y actualización de planes y programas. 2. Proyectos de obra pública estatal. 3. Proyecto de obra pública municipales. 4. Análisis de propuestas de reforma a marcos jurídicos y normativos de desarrollo urbano. 5. Organización interna. 6. Presupuesto y autonomía financiera.

La mayor densidad de las relaciones del Implan se encuentra con instancias del ámbito estatal, como Secretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno del estado (Sedesu), y Consejo para el Desarrollo Económico de Sinaloa (CODESIN¹⁷) (ver Gráfica 5.5).

Gráfica 5.5

Red de coordinación del Implan con dependencias gubernamentales



¹⁴ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

¹⁵ Secretaría de Comunicaciones y Transportes

¹⁶ Comisión Nacional del Agua.

¹⁷ CODESIN es un órgano público-privado, integrado por empresarios y funcionarios públicos, que se propone influir en políticas para la competitividad y el desarrollo económico de Sinaloa. Se creó por decreto en 1996 y se sustenta jurídicamente en la Ley de Fomento a la Inversión para el Desarrollo Económico del Estado de Sinaloa (publicada en 1997), en donde se reconoce como un organismo mixto que entre otros objetivos tiene proponer un proyecto económicos de largo plazo para el Estado, la planeación estratégica que los sustente, los mecanismos de medición de avance y la difusión que de estos conceptos debe realizarse (<https://codesin.mx/quienes-somos>).

En cuanto a la relación del Implan con dependencias del ámbito municipal, el mayor grado de interacción se encuentra con la tesorería municipal, pues a pesar de que el Implan es un órgano con personalidad jurídica y patrimonio propio, depende para su operación de las transferencias que a su favor realice el Ayuntamiento, establecidas en el presupuesto de egresos anual del municipio y que fije el H. Ayuntamiento; partidas que, de acuerdo con los resultados del análisis de las actas, son otorgadas por la tesorería municipal de manera discontinua e insuficiente, lo que produce una sostenida y tirante interacción entre ambas instancias para conseguir la satisfacción del recurso, lo que incluso ha motivado una recurrente discusión en el seno del consejo directivo con respecto a la autonomía financiera del Implan.

No obstante que existe una relación sistemática entre el Implan e instancias del gobierno estatal, los testimonios vertidos por integrantes del consejo y los plasmados en las actas de las sesiones, plantean que existe la necesidad de mejorar las estrategias de coordinación entre dependencias del estado y el Implan. Según el análisis del segmento de actas (Implan, actas de junio de 2016, octubre de 2016 y abril de 2019). que refiere proyectos impulsados por el gobierno estatal, a través de CODESIN, el Implan en ocasiones no es consultado desde el inicio de un proyecto, o incluso sólo se le consulta hacia el final del proceso, cuando se requiere su validación. Es decir, la posición del Implan ante el CODESIN resulta marginal debido a que desde dicho se desarrollan programas y proyectos en los cuales se demanda la intervención del Implan para emitir una opinión técnica o validación, incluso cuando el proyecto está en proceso.

Los testimonios de los consejeros en las actas de sesiones ilustran la situación, como es el caso de la construcción de la vialidad¹⁸ acceso sur al Aeropuerto Internacional de Culiacán (Implan, acta de octubre de 2016); la modernización del Sistema Integrado de Transporte en la ciudad de Culiacán (Implan, Acta de febrero de 2019); o la revisión o propuestas de reforma o creación de nuevas leyes, en los cuales el Implan mantenía una posición secundaria.

En el proceso de análisis de la iniciativa de ley de movilidad y tránsito terrestre para el Estado de Sinaloa, promovida desde CODESIN, este organismo remitió al Implan la iniciativa con estatus de segunda lectura en el Congreso del Estado. Sin embargo,

¹⁸ Esta obra fue construida por el Gobierno del estado de Sinaloa que representó una inversión de 220 millones de pesos, que comprende un bulevar que va desde cuatro a ocho carriles, con camellón central y banquetas, en una extensión de dos kilómetros, desde la terminal aérea hasta el kilómetro 2 de la autopista “Benito Juárez” Culiacán-Las Brisas.

el instituto no participó, ni fue consultado, en ningún momento por CODESIN, únicamente se enteró por los medios [...] una circunstancia lamentable que así ocurriera, pero a pesar de ello y con el mejor de los ánimos de colaboración institucional, se analizó en lo general el documento y enumeraron las principales conclusiones (Implan, acta de septiembre de 2016).

Con respecto al proyecto impulsado por CODESIN, relativo a la construcción de la vialidad¹⁹ acceso sur al Aeropuerto Internacional de Culiacán, para la circulación hacia la terminal área: «Se acordó que enviaran el proyecto ejecutivo del acceso sur y a la fecha no ha enviado nada» (Implan, acta de octubre de 2016)

Situación similar se presentó con proyectos impulsados por instancias del gobierno federal. Al respecto, consejeros del Ayuntamiento y consejeros ciudadanos manifestaron: «El proyecto hecho público por CAPUFE²⁰ para construir un segundo piso en la salida norte de la ciudad de Culiacán (boulevard José Limón), el cual se realizaría con recursos federales “está vivo” y considera importante que el Implan le entre de una vez al tema» (Implan, acta de enero de 2019).

Uno de los consejeros del ayuntamiento opinó sobre el papel del Implan respecto a obras de infraestructura urbana realizadas con recursos federales: «el Implan debe solicitar a la SCT el proyecto de CAPUFE para conocer en qué consiste», según el consejero del Ayuntamiento y director de desarrollo urbano del Ayuntamiento (Implan, acta de enero de 2019).

Dicha postura fue secundada por un consejero ciudadano, quien conminó al Implan para que «solicite también, de manera anticipada —antes de su ejecución— los proyectos de las obras a cargo de la propia SCT, del gobierno del estado y del propio Ayuntamiento» (Implan, acta de enero de 2019).

Consejeros ciudadanos y consejeros del Ayuntamiento coinciden en que el Implan debe tener conocimiento anticipado de las obras auspiciadas por los gobiernos federal, estatal o municipal. «Los temas y propuestas que inciden en la competitividad y que CODESIN trae, debiesen pasarlos al Implan, para que se analicen [...] para que se tenga una sola propuesta de obras y proyectos comunes» (Implan, acta de octubre de 2016).

¹⁹ Esta obra fue construida por el Gobierno del estado de Sinaloa que representó una inversión de 220 millones de pesos, que comprende un bulevar que va desde cuatro a ocho carriles, con camellón central y banquetas, en una extensión de dos kilómetros, desde la terminal aérea hasta el kilómetro 2 de la autopista “Benito Juárez” Culiacán-Las Brisas.

²⁰ Caminos y Puentes Federales.

En el ámbito municipal también existe una institución que ejerce intermediación entre ambas entidades en relación con los dictámenes de los productos finales que el Implan ofrece: el Consejo Municipal de Planeación Urbana. Este órgano de consulta y opinión, además de proponer al cabildo a los consejeros ciudadanos que integrarán el Consejo Directivo del Implan, se encarga de analizar los trabajos de planeación urbana que el Implan someterá posteriormente al Ayuntamiento y de hacer sugerencias, emitir recomendaciones a ambas instituciones, en lo que a todas luces se trata de un mecanismo de intervención de los trabajos del Implan.

5.6.1. Vínculos con la administración municipal: encuentros y desencuentros

De acuerdo con su decreto de creación, el Implan es una institución ciudadanizada de consulta y participación social que tiene entre sus objetivos la prestación de servicios técnicos y de asesoría al Ayuntamiento de Culiacán, en materia de planeación del desarrollo urbano. Fue concebido como una entidad pública de apoyo al municipio en materia de planeación del desarrollo urbano, por lo que su vinculación con dependencias de la administración pública municipal es un imperativo, sobre todo con aquellas relacionadas con la materia en cuestión, tales como las direcciones de Desarrollo Urbano y Ecología, Obras Públicas y Asuntos Jurídicos, cuyos titulares, incluso, forman parte del consejo Directivo del Implan en calidad de consejeros funcionarios o institucionales.

El vínculo entre ambas entidades resulta aún más evidente si se considera que el Implan es presidido por el alcalde del municipio de Culiacán y cuenta entre sus consejeros con el regidor del cabildo que preside la Comisión de Urbanismo, Ecología y Obras Públicas.

Adicionalmente, desde 2007 el síndico procurador del Ayuntamiento se incorpora al consejo directivo del Implan, con voz, pero sin voto, y en 2018, por medio de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Sinaloa, se suman en calidad de consejeros el tesorero del Ayuntamiento y el regidor de la Comisión de Hacienda.

Si bien existen relaciones coordinadas entre el Implan y unidades administrativas de la administración pública municipal, en aspectos como la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, en la formulación de planes, programas, políticas y proyectos y otras acciones técnicas, como lo demuestra, por ejemplo, la serie de reuniones diarias llevadas a cabo con el propósito de estudiar y actualizar el Plan Director de Desarrollo Urbano en 2018 (Implan, acta de

junio de 2018), también es evidente que existen fallas en los mecanismos de información que sugieren falta de coordinación, como se evidencian en las siguientes situaciones:

Durante la sesión del consejo directiva del 19 de junio de 2018 se suscitó un debate con respecto a la falta de informes sobre la construcción del puente elevado y ampliación de la avenida Rolando Arjona, en la que uno de los consejeros del Ayuntamiento interpeló: «He sido reiterativo: si están viendo que está sucediendo algo ¿por qué no van a preguntarnos? [...] ¿por qué tienen que esperar a que las cosas sucedan para conocerlas?», a lo que un consejero ciudadano respondió: «Todas las acciones que se ejecutan en Culiacán deben ser notificadas previamente al Instituto» (Implan, acta de junio de 2018).

Otro debate que evidencia la falta de claridad y la ausencia de flujos de información apremiantes definidos institucionalmente, igual que en lo ocurrido durante la sesión del 18 de julio de 2018, cuando uno de los consejeros funcionarios fustigó: «Yo les aseguro que si ahorita pido la mancha urbana autorizada para esta administración, no la tienen...», por lo que la secretaria técnica del instituto le recordó que desde hacía cuatro meses le había solicitado a la Dirección de Desarrollo Urbano y al jurídico del Ayuntamiento, los datos sobre los nuevos fraccionamientos autorizados a fin de actualizar los linderos de la mancha urbana, y no había obtenido respuesta (Implan, acta de agosto de 2018).

Otros casos que delatan falta de coordinación entre ambas instituciones se encuentran en el acta de la sesión ordinaria de consejo directivo del Implan, de fecha 17 de enero de 2017, en la que, al tratar el punto sobre el estatus de los instrumentos de planeación y su propuesta de actualización, se mencionó con respecto al Atlas de Riesgo, que en marzo de 2016 la tesorería del Ayuntamiento, por conducto de su área de Estudios y Proyectos, había ordenado la elaboración de otro atlas con recursos de la SEDATU, sin la participación del Implan. Idéntica situación se presentó respecto a la elaboración por parte de la tesorería del Ayuntamiento, de un sistema de información geográfica que costó cuatro millones de pesos, de nuevo sin la intervención del Implan, siendo que este instituto «desde su formación integró un Sistema de Información Geográfica que ha venido actualizando día a día, [y que es reconocido] con certeza [como] el más completo del estado, el cual no representa ningún costo adicional para el municipio» (Implan, acta de enero de 2017).

En sesión del 13 de diciembre de 2016, en la presentación del punto 7 del orden del día relativo al avance en la elaboración del Reglamento de Construcciones, se informó de la

devolución a la SEDATU, por parte de la tesorería del Ayuntamiento, de un recurso que estaría destinado al Implan para la elaboración de este reglamento, con el considerando de que «el municipio no cuenta con los 320 mil pesos que le correspondería aportar». Al respecto, el secretario técnico abundó:

El tema es que se trata de asuntos que por su naturaleza son competencia del Implan. Sin embargo, a consecuencia de la operación centralizada lo manejaba directamente la tesorería, pero sin consultar ni apoyarse en Implan. Informa que, en el proceso de gestión ante la tesorería, se enteraron de que fueron varios millones de pesos de recursos federales aplicados a la actualización de instrumentos de planeación, pero sin la participación del instituto; el tesorero, sin tener la atribución, hizo planeación urbana (Implan, acta de octubre de 2016).

5.7. Participación social

La capacidad política está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. «Construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales» (Rosas, 2008, p. 123).

La participación social, de acuerdo con Rosas (2019), forma parte de las variables del contexto macro de la capacidad política, y hace referencia a las habilidades para que ciudadanos, grupos y asociaciones, participen en la toma de decisiones en los problemas públicos. Para profundizar en ello se debe problematizar, a partir de las siguientes preguntas: ¿Quiénes participan?, ¿cómo participan?, ¿existe una voluntad política entre los actores para participar? (Rosas, 2019).

En este sentido, se concibe la participación social con base en el concepto planteado por Rosas y Gil (2014), como un atributo de la organización para construir capacidades a través de incorporar actores de la sociedad y la ciudadanía en las tareas encomendadas a una organización. En este apartado se analiza la relación que mantiene el Implan con organizaciones de la sociedad civil, no gubernamentales, instituciones educativas y organismos internacionales. Para una mayor precisión del análisis de este apartado, se determinó evaluar las siguientes subcategorías: marco legal que sustenta la participación, área encargada de promover la participación, apertura de

actores gubernamentales a incorporar la participación de la sociedad civil, mecanismos formales para incorporar la participación social en el diseño de políticas de desarrollo urbano.

5.7.1. Marco legal que sustenta la participación

Desde su creación, el Implan nace como un ente de carácter público del gobierno municipal, pero también ciudadanizado por la integración de actores de la sociedad en su consejo de deliberación. De ahí asume el tema de desarrollo urbano y territorial como un problema público que debe atenderse en corresponsabilidad por diversos actores de la sociedad, en dos vías: desde el gobierno con la sociedad y viceversa.

La LGAHOTDU (2016) precisa las atribuciones de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), que deberán privilegiar una cultura de corresponsabilidad cívica y social, a través de:

Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia (Apartado II, art.1º., LGAHOTDU, 2016).

Desde el ámbito local, el reglamento interior norma algunos aspectos de la participación social del Implan, en sus artículos 49 y 50: el instituto diseñará campañas de difusión, promoverá foros de consulta, reuniones y presentaciones de participación ciudadana, para crear conciencia y tomar parecer a la población acerca de los asuntos y programas de su competencia encaminados a mejorar el bienestar comunitario.

Podrá apoyarse en el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, así como en cualquier otro organismo o instancia adecuada, para promover la participación ciudadana por medio de consultas públicas en el proceso de elaboración de estudios, planes y proyectos que realice, para su sometimiento a la aprobación del Ayuntamiento.

El punto de vista que sobre este tema tiene el mismo Implan se expresa en su *Manual de organización*, en el que «Corresponsabilidad y Participación» son declarados como unos de sus valores básicos: «El destino del Municipio de Culiacán es responsabilidad de todos», declara el documento respectivo, que señala que todos los grupos sociales, económicos, políticos y

culturales deben participar de la estrategia de desarrollo, aunque existen responsabilidades que cada actor social debe cumplir:

Tabla 5.7
Responsabilidad de actores en promover la participación

<i>Al gobierno</i>	<i>A la sociedad</i>	<i>Al Implan</i>
Le corresponde aplicar la ley y cumplir con lo que se ha comprometido y que se asienta en planes, programas y proyectos.	Le corresponde participar en las decisiones de desarrollo municipal por medio de los instrumentos creados para ello, como el Implan. Le corresponde también, asumir las responsabilidades individuales y comunitarias que marcan las leyes y la convivencia civilizada.	Le corresponde ser el brazo técnico y el espacio de reflexión-acción para garantizar un desarrollo que ha sido pensado, analizado, compartido y consensuado con los otros actores de la sociedad.

Nota. Adaptado de Manual de organización Implan, 2015.

5.7.2. Área responsable de promover la participación ciudadana

Normativamente, el instituto debe apoyarse de Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, así como en cualquier otro organismo o instancia adecuada, para promover la participación ciudadana por medio de consultas públicas en el proceso de elaboración de estudios, planes y proyectos que realice, para su sometimiento a la aprobación del Ayuntamiento (Capítulo VII, artículo 50, Reglamento Interior del Implan, 2007)

No obstante, el brazo operativo del Implan para la construcción de capacidades relacionadas con la participación social, hasta el año 2019, recaía en el área de gestión social, que formaba parte de la estructura orgánica del Implan, teniendo como misión consolidar al instituto como un espacio incluyente, que promueva de manera permanente la participación de sectores tanto públicos como privados y de la sociedad civil en el proceso de planeación estratégica y en la elaboración, seguimiento y ejecución de los planes, estudios, programas y proyectos de desarrollo urbano.

La Entrevistada G, una persona trabajadora del Implan, expone la tarea del área de gestión social del Implan:

Se encarga principalmente de socializar, buscar mecanismos participativos para socializar antes y durante la intervención de proyectos. En el caso de 2017 yo inicié aquí para iniciar

un proceso de consulta ciudadana para la actualización de los cuatro planes, de los cuatro instrumentos de planeación. Y buscar formas más participativas y colaborativas, de acercamiento con la gente, e involucrar a los diferentes actores que participan en el quehacer de la ciudad para enriquecer mucho la actualización de los planes (Entrevistada G).

Al interior de la organización, precisa la trabajadora entrevistada:

Gestión social se encarga de generar las diferentes peticiones de las áreas al interior del Implan, como por ejemplo el SIG (Sistema de Información Geográfica) que se utiliza cuando se quiere hacer un levantamiento en campo. Por ejemplo, hace poco estuvimos realizando un estudio en campo en las paradas de camiones en el primer cuadro de la Ciudad, para revisar el paso de los camiones, los tiempos, y toda esa información se registra en el SIG.

Para hacer efectiva su función como área que promueve y garantiza la efectiva participación de los actores sociales en el proceso de planeación estratégica, y en la elaboración, seguimiento y ejecución de los planes, estudios, programas y proyectos que se realizan en el Implan, el área de gestión social coordina los procesos de consulta y las estrategias de participación de la sociedad en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos; también lleva a cabo encuestas y entrevistas sistemáticas para conocer la opinión de la sociedad sobre los problemas y oportunidades de desarrollo municipal y apoyar la retroalimentación al proceso de planeación.

Estuvimos aplicando una encuesta de calidad de vida solicitada por el observatorio urbano del instituto, por sectores, la hicimos con brigadistas de la universidad, lo que implicaba cierto esfuerzo, recursos, entonces, solamente sacamos un sector (de 27 sectores identificados), hicimos alrededor de 500 encuestas, para hacer todos los sectores se necesita más tiempo y recursos, que en ese momento no tuvimos. Se tomó la decisión de pararlo un poco y retomarlo más tarde (Entrevistada G).

Y expone dos experiencias de iniciativas exitosas con participación de la sociedad civil en colonias de Culiacán:

En lo que yo llevo aquí, hemos tenido dos experiencias, en la Laguna de Canachi, en la Sindicatura de Baila, donde hicimos un proceso de planeación participativa con la comunidad, y también con el Parque Cañadas en la colonia Cañadas, esa propuesta nació de la planeación participativa y el acercamiento directo con la gente. Del proyecto Cañadas se hizo aquí hasta el proyecto arquitectónico. Ese proyecto está parado porque no han tenido éxito en conseguir que se genere el proyecto ejecutivo y conseguir recursos, entonces, está la situación un poco parada, porque a nivel federal no hay muchos recursos (Entrevistada G).

No obstante que tiene una función primordial, el área de gestión social, fue suprimida en la modificación a la estructura orgánica realizada por el consejo directivo del Implan, en 2020, como puede constatarse en el apartado de capacidades administrativas, en lo relativo a recursos humanos, de esta investigación.

5.7.3. Participación de la sociedad civil

La participación de actores que intervienen en el proceso de construcción de políticas de desarrollo urbano a través del Implan, ocurre en dos instancias: la primera a través de la gestión urbana del consejo ciudadano del Implan, en forma de participación pública, la cual se presenta con la incorporación de ciudadanos en las tareas de gestión pública o de proveer servicios públicos. La segunda ocurre en los procesos participativos a los que se suman grupos sociales y organizaciones no gubernamentales, con el conocimiento de expertos, así como por parte de instituciones de educación, en el diseño y elaboración de políticas públicas, a través de planes, programas y proyectos urbanos.

Una potencialidad para impulsar procesos participativos en la planeación urbana de la ciudad, lo constituye la densidad de organizaciones que existe en Culiacán, una serie de organismos de la sociedad civil organizada,²¹ involucrados en actividades y solución a problemas de movilidad y desarrollo urbano sostenible en el municipio, como Mapasin, Parques Alegres, Sociedad Botánica, ProCiudad; además de organismos colegiados (Colegio de Ingenieros y

²¹ El concepto de organización civil organizada es central aquí; debe entenderse como grupos organizados provenientes de la sociedad civil, no como que toda la sociedad civil, es decir, todo lo que no es sociedad política o gobierno, se organiza para participar en organismos como el Implan, aquí estudiado. (Véase concepto gramsciano de Estado en nota 2).

Colegio de Arquitectos), así como otros colectivos encabezados por académicos y estudiantes de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Sinaloa, a través de proyectos propuestos o impulsados en colaboración con el Implan de Culiacán.

Tabla 5.8

Organizaciones de la sociedad civil que promueven políticas urbanas locales

<i>Organización</i>	<i>Misión</i>
MAPASIN	«Es una iniciativa ciudadana que busca mejorar la movilidad en Culiacán, Navolato y Sinaloa a través de tres estrategias: Plan Avanza para Culiacán, Plan de Movilidad para Navolato y Plan Conecta para Sinaloa. A su vez, es una plataforma de difusión de planes, proyectos e ideas para nuestras ciudades. Promovemos una visión, de desarrollo a largo plazo en la movilidad de Sinaloa.»
Pro-Ciudad	«Institución encargada de administrar Jardín Botánico, Parque Ecológico y proyectos en la ciudad. Formamos en conjunto 30 hectáreas dedicadas a la conservación, investigación científica, educación ambiental y promoción cultural.»
Ciclos Urbanos	«Es un colectivo independiente, nace en 2015 formado por académicos, profesionistas y estudiantes interesados en promover acciones para incidir en las políticas públicas enfocadas en el desarrollo urbano sostenible, fomentar las condiciones adecuadas para la movilidad no motorizada, así como propiciar el diálogo participativo en la toma de decisiones sobre aspectos urbanos de Culiacán.»
Culiacán <i>Sinchanchuyo</i>	«Colectivo surgido en febrero del 2016 en la ciudad de Culiacán, ante las arbitrariedades del Presidente Municipal de aquel momento. El colectivo se conforma por un grupo de amigos que compartimos valores en torno a lo que significa una buena amistad, más una visión sobre qué clase de ciudad queremos.»
Parques Alegres	«Nace en 2009 a iniciativa del Ing. Alberto Coppel y el Ing. Armando Kuroda. Es una organización que brinda asesoría y servicio a los ciudadanos para la mejora continua de parques en colonias y con la participación de vecinos.»
Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)	«Constituye una red de ciudades iberoamericanas que comparte y promueve la cultura del pensamiento estratégico urbano. Tiene como misión acompañar a los gobiernos locales iberoamericanos a aplicar la cultura del pensamiento estratégico urbano en el diseño y gestión de proyectos alineados a una estrategia, para lograr ciudades sostenibles e inclusivas. »

Nota. Adaptado de Implan y páginas *web* de las organizaciones de la sociedad civil referidas.

De acuerdo con su naturaleza y misión, las organizaciones que abordan temas urbanos en la ciudad de Culiacán han generado propuestas para ser incorporadas como estrategias y acciones en los planes y programas desarrollados por el Implan, a través de los mecanismos desplegados por el instituto en el marco de consultas para la elaboración de planes, o convenios de coordinación, o mediante la participación en foros o mesas temáticas para analizar y proponer

reformas al marco legal en materia urbana del estado y el municipio, como lo fueron en su momento la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Territorial del Estado de Sinaloa y el Reglamento de Construcción del municipio de Culiacán, entre otros (ver tabla 5.9).

Tabla 5.9

Propuestas de desarrollo urbano generadas por OSC de Culiacán

<i>Propuestas</i>	<i>Organización</i>	<i>Año</i>
Crear el programa de banquetas libres, el cual contempla infraccionar a quienes no respeten los espacios de peatones, ciclistas, o lugares exclusivos; con ese recurso se crea infraestructura de banquetas con estándares de accesibilidad universal.	Mapasin	2018
Construir en el centro urbano de la ciudad, una red de calles peatonales que conecten espacios estratégicos con gran flujo peatonal, con el que se busca priorizar el espacio urbano de algunas vialidades para los peatones, creando desplazamientos más seguros, cómodos y eficientes para los que ocupan el primer lugar en la nueva jerarquía de movilidad, contribuyendo además al desarrollo del comercio local, así como a la reducción de emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI), por ende, una mejor calidad de vida.	Mapasin	2018
Mapa o plano sinóptico que mide distancias entre varios puntos y los tiempos medios que se tarda al desplazarse entre ellos a pie y en bicicleta.	Mapasin	2018
Implementar la red de infraestructura ciclista (en el tipo que se requiera, carril compartido, ciclo carril, ciclo vía, etcétera) que contiene el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable que presentó el Implan en su reciente actualización al Sistema de Planeación Municipal, con el objetivo de conectar los principales sitios de interés de la ciudad con los centros de vivienda e incentivar el uso de la bicicleta como medio de transporte y así contribuir al cuidado de la salud y el medio ambiente.	Mapasin	2018
Mejoramiento integral de barrios a partir del mapeo de zonas vulnerables en Culiacán, con la metodología Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED: Prevención del crimen a través del diseño del entorno urbano).	Mapasin	2018
Mesa de paisajismo e imagen urbana para ubicación de árboles en ciudad	Sociedad Botánica y Zoológica de Sinaloa (Jardín Botánico).	2015
Manual de arboricultura	Sociedad Botánica y	2018

	Zoológica de Sinaloa (Jardín Botánico).	
Estudio de movilidad sobre uso de bicicleta en Culiacán	Pro Ciudad	
	Ciclos Urbanos	
	Sinchanchuyo	
Reglamento de construcción	Colegio de Arquitecto	2015
Iniciativa de Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Territorial y Urbano de Sinaloa	Colegio de ingenieros	2015
Propuesta denominada ciudad integrada: Estrategia para sector oriente de Culiacán	Faculta de Arquitectura/ Universidad Autónoma de Sinaloa.	2017
Seminario para formar especialistas en planeación urbana	CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano)	2017-2018

Cabe precisar que, a partir de la revisión de los documentos normativos del Implan, así como de las actas de sesiones analizadas como parte del proceso de investigación, se desprende que el instituto cuenta con un marco legal que regula la participación social, como es la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, su propio Reglamento Interior y Manual de Organización.

Respaldados en dicho marco jurídico-normativo, el instituto contempla diversos espacios y mecanismos para promover la participación de organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía, a través de consultas, foros, talleres, sondeos de opinión, que se configuran en espacios para propiciar la participación social y consultar a la población acerca de los asuntos y programas que impacten en el desarrollo urbano de la ciudad, y por consecuencia, la calidad de vida de la comunidad.

La forma de participación social que principalmente se promueve desde el Implan en el proceso de planeación participativa para la elaboración de planes, programas y proyectos, se da mediante consultas a la sociedad local, para recibir opiniones de los actores que eventualmente puedan ser incluidas en las políticas públicas urbanas. Dicho aspecto se aborda con mayor detalle en el Capítulo 6, en el que se aborda la co-creación urbana.

5.7.4. Voluntad política y apertura a la participación

Presidentes municipales, consejeros ciudadanos y consejeros del gobierno municipal, coinciden en la importancia de incorporar la participación de integrantes o grupos de la sociedad civil en la gestión urbana del Implan, a través de organizaciones de la sociedad involucradas en temas urbanos o sociales en general, beneficiarios de las intervenciones urbanas, en la elaboración de planes, programas de desarrollo urbano, movilidad, regeneración urbana, entre otros.

Según testimonios de consejeros y ex consejeros ciudadanos del Implan, consideran que la política de planeación del desarrollo urbano de un municipio (en planes, programas o proyectos) no deben ser creadas de manera unilateral por los gobiernos municipales a cada cambio de gobierno, ni pueden surgir sin la participación de actores de la sociedad, porque no tomarlos en cuenta puede generar conflictos y rechazo de la ciudadanía a los programas y proyectos, ya que no cuentan con la aprobación de la sociedad.

La ciudad de Culiacán no se inventa cada tres años; [para] todo proyecto, toda propuesta, toda acción debe haber una consulta ciudadana, porque si no, no va a ser bien recibida, así sea muy bueno el proyecto [...] Y no es fácil, porque hay una diversidad de opiniones en la ciudadanía. Entonces, tiene que haber procesos muy democráticos para lograr consensos y poder generar proyectos que la ciudadanía avale (Entrevistado B).

En las actas generadas por el Implan y que fueron codificadas y analizadas mediante Atlas.ti 9, la postura de los alcaldes que a la vez son presidentes del consejo del Implan, externan una posición de apertura hacia la participación de actores en la gestión, diseño e implementación de políticas de desarrollo urbano.

Las ciudades que se desarrollan más rápidamente son aquellas en donde el gobierno hace equipo con la sociedad y que la sociedad hace equipo con el gobierno, según el presidente municipal (Implan, acta de marzo de 2016).

De ahí que, en su opinión:

Las propuestas y recomendaciones de los consejeros del Implan deben darse a través de la suma de esfuerzos con el gobierno y por el bien de la sociedad; no la sociedad por un lado y el gobierno por el otro, porque eso no sirve aquí ni en ninguna parte del mundo, continúa el presidente municipal (Implan, acta de marzo de 2016).

Tabla 5.10

Posicionamientos sobre participación de la sociedad civil (actas)

<i>Informantes clave</i>	<i>Citas Atlas.ti 9</i>
Consejeros ciudadanos	«La implementación de acciones que propondrá no requerirá de grandes recursos financieros, casi todo depende de participación ciudadana y políticas públicas, en especial de una voluntad política que, de contar con ella, para sacar adelante lo que desde el Implan se proponga, la inversión final será poca. Casi todo tiene que ver con destrabar algún obstáculo y hacer que la ciudadanía participe» (Implan, acta de diciembre de 2016, 23:26 p 3, 612 × 109)
Alcalde	«Decisión del gobierno fue devolverles la voz y el voto a los consejeros ciudadanos. [Me queda] claro que un gobierno apoyado por los ciudadanos da mejores resultados» (Implan, acta de abril de 2016, 17:4 p 4, 496 × 47).
	«La participación de la sociedad ha sido fundamental en la conformación de los planes y proyectos que el Instituto ha desarrollado.» (Implan, acta de marzo de 2016, 18:3, 455 × 46).
Ex director del Implan	«El Implan tiene una relación muy directa equipo técnico-consejo-directivo, somos un engrane junto con el gobierno municipal y la ciudadanía, y uno de nuestros trabajos más importante es tener relación directa con la ciudadanía» (Implan, acta de marzo de 2017, 27:7 p 5, 466 × 98).

5.8. Capacidades técnico-administrativas

En tanto que se constituye como una serie de habilidades técnico burocráticas del aparato estatal para el desarrollo de objetivos oficiales, la capacidad administrativa se subdivide en dos ámbitos: *micro* (recursos humanos) y *meso* (la organización) (Rosas, 2015^a y 2015b).

En el ámbito micro la evaluación se enfoca en los individuos con los que cuenta la organización para cumplir con sus objetivos específicos, desde los que se determina el éxito de la acción o la política. Sus factores son: número de personas dedicadas a la gestión y coordinación de las acciones orientadas a atender el problema, tipo de personal contratado (directivo u operativo), tiempo de dedicación, tipo de contrato e idoneidad del perfil (formación vs actividades laborales desempeñadas) (Rosas, 2015^a y 2015b).

En el ámbito *meso*, por otra parte, se analiza el funcionamiento general de las organizaciones gubernamentales, su eficacia y eficiencia. Sus factores son el reconocimiento público, la autoridad, la cooperación y la coordinación y los recursos económicos con los que cuenta (Rosas, 2015^a y 2015b).

La capacidad administrativa es entendida como la distribución en departamentos de la institución de modo que implique especializar actividades y operar nuevos procesos de organización, la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas, la estructura y distribución de funciones, responsabilidades, propósitos y funcionamiento de la organización, los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; el tipo y características de las políticas y programas que diseñan y aplican; entre otros elementos.

Por ello, en este estudio se consideran las capacidades administrativas del Implan a partir del análisis de las siguientes variables:

- a) Personal
- b) Correspondencia del personal con la estructura orgánica;
- c) Estructuración de relaciones sobre la base de manuales internos
- d) Recursos económicos

5.8.1. Personal

El personal que conforma una organización gubernamental, en la que se asumen que concurren las habilidades y aptitudes de los individuos y determinan la actuación de sus atribuciones, forman parte del ámbito micro de la capacidad administrativa (Rosas, 2019; Willems y Baumet, 2003).

En ese sentido, el personal empleado en el Implan para cumplir con tareas de planeación del desarrollo urbano en el municipio de Culiacán, se configura en uno de los factores que se encuentran en nivel crítico en el ámbito administrativo del instituto, según se desprende del análisis de las actas del Implan, principalmente debido a que la administración de personal no es una atribución plena del instituto, sino que se encuentra centralizada por el área financiera del Ayuntamiento de Culiacán, como se dará cuenta en este apartado.

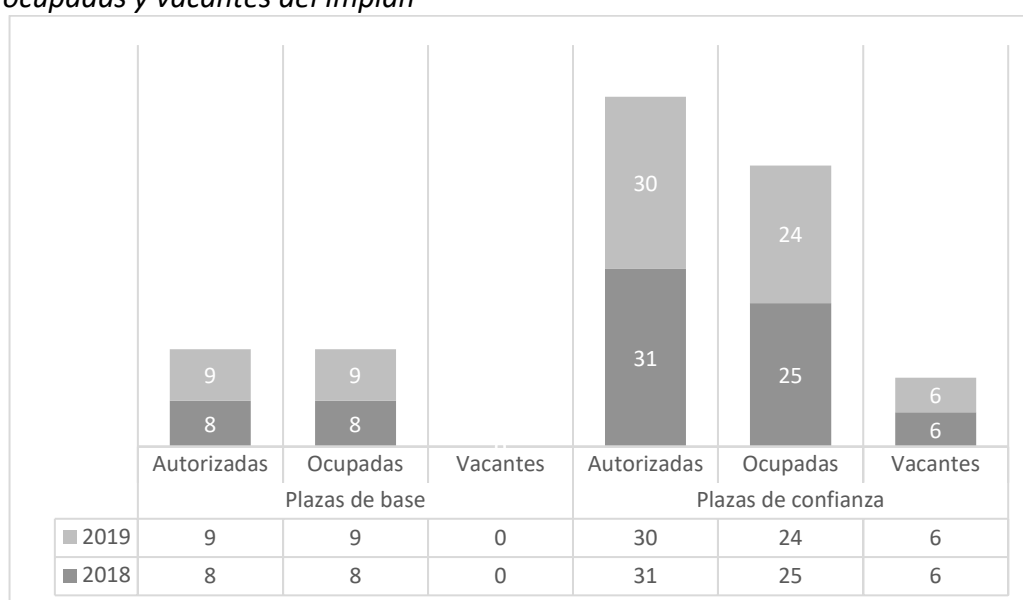
El equipo de trabajadores del Implan está integrado por empleados con categoría de confianza (eventuales) y permanentes (base). En los años 2018 y 2019 el Instituto contó con 33 trabajadores: 8 de base y 25 de confianza, en 2018; durante ese año permanecieron vacantes seis

puestos de confianza. En 2019 aumentó en uno el personal de base, (9) pero disminuyeron una de las plazas de confianza autorizadas, de las cuales fueron ocupadas 24. El número de plazas vacantes se mantiene constante debido a la falta de presupuesto autorizado por parte del Ayuntamiento (ver Gráfica 5.6).

La insuficiencia presupuestaria derivada, ha limitado la capacidad del Implan para cubrir todas las plazas laborales autorizadas para el desarrollo de sus funciones, específicamente en lo referente a las plazas de confianza.

Gráfica 5.6

Plazas ocupadas y vacantes del Implan



Nota. Adaptada de información pública del portal de transparencia del Implan.

5.8.1.1. Idoneidad de los perfiles

Exdirectivos y exconsejeros del Implan sostienen que el personal que conforma el instituto, desde su inicio en 2004 hasta el periodo 2019-2020, se ha integrado por profesionales con capacidad técnica para cumplir con las funciones encomendadas a la planeación del desarrollo urbano de Culiacán.

El Implan es un conglomerado de expertos en planeación, que no los hay en ninguna otra oficina del Ayuntamiento [...] allí hay gente que tiene 15 años en esto, que son técnicos,

no políticos, y eso es una gran diferencia. Son técnicos que actúan en base a datos, información, a consultas, y están formados y capacitados permanentemente (Entrevistado A).

Con base en el análisis de los perfiles profesionales publicados en el periodo 2019-2020 en la página de transparencia del Implan, destacan profesionales en el campo de la arquitectura; sólo una persona posee estudios de planeación urbana, lo mismo que ingeniería civil, también cuentan con especialistas en tecnologías de la información, geo informática y desarrollo de *software* (ver Tabla 5.11).

Tabla 5.11
Perfiles profesionales de trabajadores del Implan 2019

Perfiles profesionales	Número
Arquitectura	11
Planeación urbana y regional	1
Ingeniería civil	1
Relaciones internacionales	2
Sociología	1
Biología	1
Derecho	2
Contaduría pública	3
Ciencias de la comunicación	3
Trabajo social	1
Gestión de tecnologías de la información	1
Ciencias geo informáticas	1
Desarrollo de <i>software</i>	1
Mercadotecnia	1
Otros	5

5.8.1.2. Proceso para la contratación, capacitación y permanencia del personal

De acuerdo con el artículo 17, fracción VI, del reglamento de creación del Implan, su director tiene la facultad de someter a consideración y aprobación del consejo directivo la contratación, permanencia o remoción del personal de confianza que integren el Instituto y que no forme parte de los cuadros directivos del consejo del mismo.

En tanto, los trabajadores de categoría de base son regulados de acuerdo con el Reglamento de Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento de Culiacán a través de la Dirección de Recursos Humanos, área que formula y propone las normas y procedimientos en materia de reclutamiento y selección de personal, así como nombramientos, contratación, movimiento de puestos, capacitación, motivación y seguridad de conformidad con el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Culiacán, artículo 51, fracción VII.

Sin embargo, es el Ayuntamiento, a través de la tesorería municipal, la responsable de determinar financieramente la autorización de plazas, así como la suficiencia presupuestaria para que sean ocupadas.

Dicha situación es uno de los factores limitantes del Implan, pues ocasiona una dualidad en la regulación del personal que coloca en desventaja al instituto, es decir, la relación laboral entre el personal y el Implan «existe de hecho, pero no de derecho; ya que el personal que labora en el Implan está registrado en el Ayuntamiento, es él quien le paga» (Implan, acta de agosto de 2015).

En la revisión de la información de la plantilla de personal sobre la base de lo descrito en la página de transparencia del Implan, se registran transferencias de personal del Implan comisionado a áreas del Ayuntamiento, especialmente a la tesorería municipal y a la secretaría general.

Asimismo, en el caso de personal de confianza, se registran constantes cambios de titulares. Coincidentemente durante los procesos de cambios en la dirección del Implan o de la administración municipal, se registra una rotación frecuente de personal, según se pudo corroborar en la revisión de las actas del Implan del periodo 2014-2019, así como información publicada en la página de transparencia del instituto, y testimonios de trabajadores entrevistados.

Ex directores del Implan plantearon en sesiones celebradas en 2017:

La estructura del Instituto es compacta y el personal dado de baja es de mucha valía para el instituto, se trata de expertos en área de competencia que no son fáciles de conseguir en el mercado laboral, además de que se les ha invertido en capacitación especializada, pide reconsiderar la decisión tomada por la administración municipal, ya que se trata de una medida que lesiona al Instituto y compromete el quehacer institucional (Implan, acta de enero de 2017, 14 p 6, 445 × 90).

El Implan debe tener una cercanía con la ciudad y, por ende, ser la voz para poder generar proyectos que necesita. Reconozco y me da mucho gusto ver al equipo del Implan, he sido una parte de él y se lo importante que es cada uno de ellos, cada uno es una pieza muy importante para salir adelante (Implan, acta de marzo de 2017, 27:8 p 5, 457 × 117).

Por su parte, una persona trabajadora entrevistada, expresó:

Aquí lo que se debe trabajar es por la institución. Quien trabaje aquí debe tener la camiseta de la institución, y el trabajo que realizas es el que debe hablar por ti; pero a veces no se nos toma en cuenta, porque hoy estamos, mañana quien sabe. Y quien pierde es el Instituto (Entrevistado G).

En cuanto a la capacitación y actualización del personal, el Implan no cuenta con un programa institucional de capacitación y actualización. No obstante, ello no ha sido una limitante, en diferentes administraciones del Implan, como a través de esfuerzos individuales de los propios trabajadores, han participado en cursos, talleres o seminarios de actualización. La colaboración con el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), permitió que integrantes del Implan cursaran un diplomado en planeación estratégica en el periodo 2017-2018.

A pesar de las carencias, el Implan trabaja de manera heroica y saca adelante la tarea, pero es desalentador que no se aproveche el potencial que se tiene por dichas limitaciones, un ejemplo de ello es que no se puede asistir a eventos de formación y capacitación. (Implan, acta de junio de 2016, 19:21 p 5, 434 × 85).

5.8.2. Correspondencia de la distribución en departamentos con el marco regulatorio

El Implan posee una estructura técnica dividida en departamentos por medio de la cual se vuelven operacionales las funciones del Instituto, situación prevista en el artículo 20 de su reglamento interior, en el que se expresan las funciones que deben atenderse por medio de una estructura

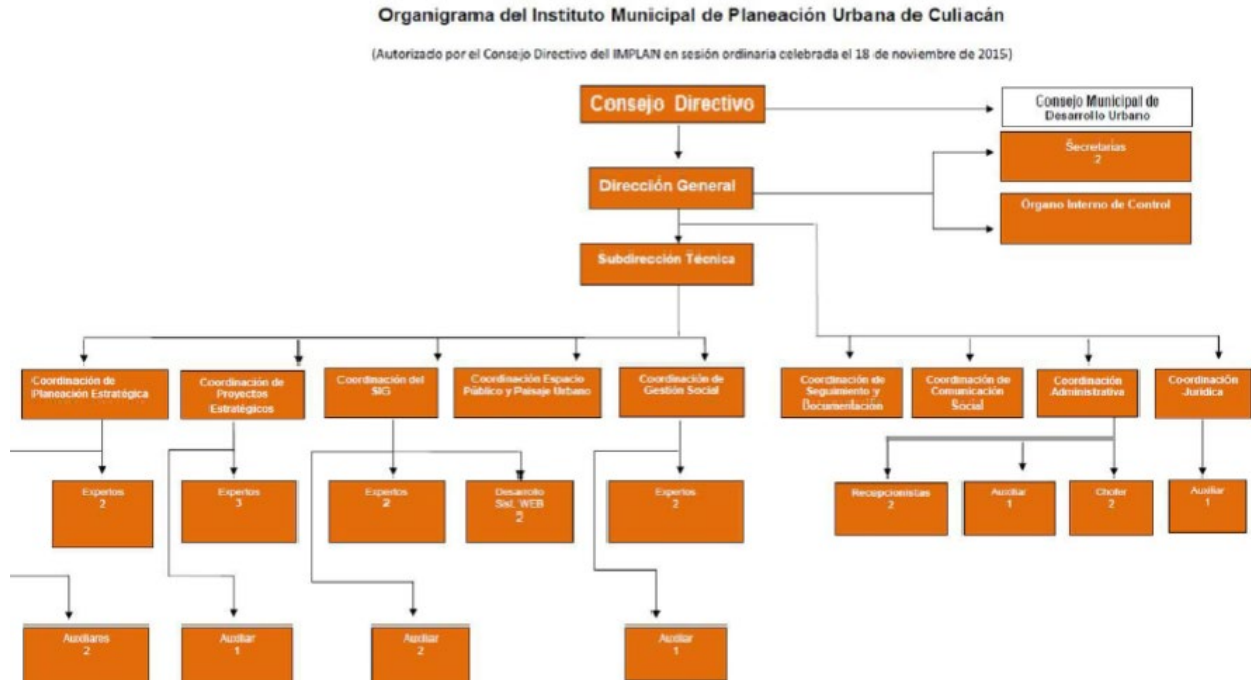
mínima. En el Manual de organización, aprobado en 2012 y reformado en 2015, se establece la existencia de una dirección general, una subdirección técnica, y nueve coordinaciones técnicas:

- Coordinación administrativa
- Coordinación jurídica y órgano interno de control
- Coordinación de comunicación social
- Coordinación de seguimiento y documentación
- Coordinación de proyectos estratégicos
- Coordinación del Centro de Información Geográfica (CIG)
- Coordinación de planeación estratégica
- Coordinación de gestión social
- Coordinación de espacio público y paisaje urbano

Al analizar el organigrama del Manual de organización 2015 vigente —y que a la fecha de conclusión de este trabajo no registraba modificaciones—, se concluye que el Implan posee una estructura orgánica departamental-horizontal, cuyos departamentos guardan una vinculación directa con la dirección general, como son las áreas de la coordinación administrativa, coordinación jurídica, coordinación de seguimiento y documentación, coordinación de comunicación social. En tanto que las Coordinaciones de planeación estratégica, proyectos estratégicos, SIG (Sistema de Información Estadística y Geográfica), gestión social y espacio y paisajismo, se vinculan con la alta dirección a través una subdirección técnica, que sirve de órgano intermedio entre todas las coordinaciones y la dirección general. En este último recae la administración y gestión de los objetivos y funciones del Implan, además de ser el enlace directo con el consejo directivo o ciudadano del instituto (ver Figura 5.1)

Figura 5.1
Organigrama Implan 2015

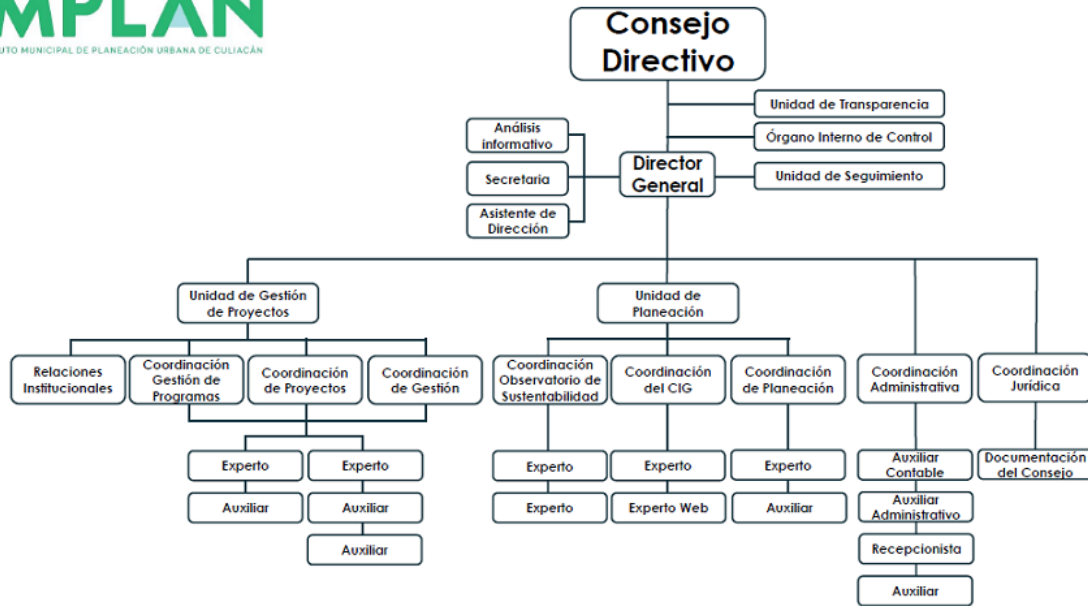
Organigrama IMPLAN



Nota. Obtenida de página *web* Implan.

Sin embargo, al comparar la estructura definida por los documentos normativos señalados con la que se describe actualmente en la página *web* del instituto, se encuentra que no aparecen la «Subdirección técnica del Implan», ni la de «Espacio público y paisaje urbano»; en cambio es notable la existencia de dos dependencias que no están sustentadas en el reglamento interior ni en el Manual de organización: la «Coordinación de observatorio sustentable» y la «Coordinación de relaciones institucionales», así como dos nuevos departamentos denominados «Unidad de planeación» y «Unidad de proyectos».

Figura 5.2
Organigrama Implan 2018



Nota. Obtenida de página web Implan, apartado de Transparencia.

Aunque en apariencia no tenga ningún impacto en lo que respecta al desarrollo de las acciones sustantivas de las áreas, también es perceptible que algunas de las coordinaciones cuya existencia se respalda en el Manual de organización tienen una denominación levemente distinta: la «Coordinación jurídica y órgano interno de control» es ahora simplemente «Coordinación jurídica»; la de «Comunicación social» es de «Comunicación»; la de «Proyectos estratégicos» es de «Proyectos urbanos»; y la de «Planeación estratégica» ha pasado a ser llanamente de «Planeación». La variación en los nombres sí es, sin embargo, significativa: no es lo mismo planeación estratégica que simple planeación.

Si bien es cierto que el consejo directivo tiene facultades para crear las áreas, unidades o coordinaciones que se estime pertinentes a propuesta del director general —lo que justifica las variaciones en la estructura del equipo técnico del Instituto—, también lo es que estas modificaciones deben constituirse legítimamente mediante la reforma a los documentos que articulan su marco regulatorio, situación que no ocurre.

El 17 de diciembre de 2019 se sometieron a consideración y aprobación modificaciones al organigrama del Implan, lo cual trajo como consecuencia la reestructuración interna y desaparición de áreas que el Reglamento interno y el Manual de organización del Implan vigente

contempla, como la Subdirección técnica, la Coordinación de comunicación social y la Coordinación de espacio público y paisaje urbano. Por lo que no existe correspondencia entre las unidades administrativas del organigrama 2020 y el marco normativo que regula las funciones del Implan.

Asimismo, se crearon las siguientes áreas: Unidad de planeación, Unidad de gestión de proyectos, Coordinación de gestión, Coordinación de planeación y Coordinación jurídica, las cuales quedan a cargo de nuevas contrataciones o miembros que ya se encontraban colaborando y que poseen experiencia.

No obstante que la reestructuración fue aprobada por consejeros ciudadanos y consejeros funcionarios del Ayuntamiento de manera unánime, no existió un proceso de reclutamiento transparente, pues algunos consejeros expusieron que las propuestas de nuevos titulares recaían en personas de nuevo ingreso de los que no se conocía currículo ni trayectoria.

5.8.3. Estructuración de relaciones sobre la base de manuales internos

En el Manual de organización se precisa la división de funciones de cada uno de los departamentos que componen la estructura técnica del Implan; sin embargo hay una falta de congruencia entre la estructura del organigrama actual con la que se ordena en el Manual, como ya quedó evidenciado en el apartado «Correspondencia de la distribución en departamentos con el marco regulatorio», de modo que, al carecer de una descripción puntual de sus propósitos y funciones, no es posible vislumbrar la estructuración de las relaciones con dependencias internas y externas de las dos coordinaciones que no aparecen en el manual.

Asimismo, tampoco es dable ubicar las áreas que absorbieron las funciones y tareas de las dos coordinaciones señalada en el manual, que ya no se encuentran en la estructura técnica del instituto.

5.8.4. Recursos financieros

La disponibilidad de los recursos financieros y presupuestarios son parte de la capacidad administrativa y técnica para cumplir con la función pública de una institución (Gilio, 2004).

En el caso del Implan, la suficiencia presupuestaria para garantizar su operatividad y la autonomía financiera son factores críticos en sus capacidades institucionales. Jurídicamente el instituto es un órgano descentralizado del gobierno del estado; sin embargo, carece de autonomía

presupuestaria para cumplir sus funciones. Los recursos con los que opera son ministrados por el gobierno municipal de Culiacán en forma de subsidio. El gasto y la nómina del instituto están centralizados en el Ayuntamiento, por lo que su dependencia para garantizar la operatividad es total, y su autonomía financiera nula, según se desprende del análisis de las actas del Implan y de los testimonios de los entrevistados.

De acuerdo con las actas revisadas del periodo 2014-2019, para la operación del instituto, a solicitud de la tesorería del Ayuntamiento, el Implan elabora anualmente un presupuesto financiero y un Programa Operativo Anual, con base en el cual se otorga un subsidio con ministraciones mensuales sujetas a disponibilidad financiera, por lo que, eventualmente, sufre de recortes e incluso falta de entrega de recursos conforme con lo presupuestado.

Disponer de un presupuesto que está sujeto a los ingresos proyectados por el Ayuntamiento, ha ocasionado retrasos o falta de entrega de subsidio durante meses, como ocurrió en los años 2015, 2016 y 2017.

Durante el ejercicio fiscal 2015, el Implan no recibió por parte del Ayuntamiento el presupuesto programado para gasto corriente de los meses de septiembre a diciembre por un monto de 420,000.00, llegando a acumular adeudos en la ministración del subsidio hasta por un millón 866 mil 999 pesos, expuso el director del Implan (Implan, acta de junio de 2016).

En sus intervenciones en reuniones colegiadas que están consignadas en las actas (Implan, Junio de 2016; acta de Septiembre de 2016 y acta de marzo de 2017) analizadas, consejeros muestran consenso en cuanto a que el presupuesto del Implan, que tiene bajo su rectoría el Ayuntamiento, es un factor que limita la sostenibilidad y capacidad de respuesta del Implan, pues la falta de recursos ha llegado a afectar la realización de determinadas acciones, como la de elaborar planes o programas que requieren de la contratación de servicios de consultoría, o insumos básicos para el cumplimiento de actividades del Instituto.

[...] la falta de presupuesto ha impactado en la suspensión de tareas de planeación y contratación de servicios, como es: “la elaboración de los planes parciales de las Sindicaturas de Costa Rica, El Dorado y Quilá, no se actualizaron cuatro licencias de

*Arcmap*²², no se pudo adquirir un GPS²³ que se requiere, al igual que un dron. Todo ello ha impedido la actualización del Plan Director de la Ciudad, la capacitación al equipo técnico (Implan, acta de junio de 2016).

En la misma sesión celebrada en 2016, un consejero ciudadano interpeló:

Existen mecanismos para obligar a la Tesorería municipal a que entregue el recurso que se le adeuda al Instituto; no se vale que la administración municipal se apoye en el Implan y luego a pesar de ello no lo respalde financieramente. Es una incongruencia de la administración municipal, de ahí que los consejeros deben hacer valer su presencia.

En 2016, del mes de abril a septiembre, el Implan dejó de recibir el financiamiento mensual por parte del Ayuntamiento, situación que interfirió actividades de capacitación, suministro de materiales y pago de servicios básicos para cumplir con sus atribuciones. Asimismo, de acuerdo al acta de noviembre de 2016 del instituto, el director del Implan, dio a conocer:

El Instituto no ha recibido el apoyo mensual y los ahorros generados ya están agotados; no se cuenta ni con los medios mínimos para operar, solamente se mueve un vehículo y el equipo técnico coopera para la gasolina, expuso el director del Instituto (Implan, acta de noviembre de 2016).

El servicio de Internet fue suspendido, el instituto está incomunicado por ese medio, no se tiene correo electrónico; la página del instituto ya no se encuentra disponible y por ello se está incumpliendo en el tema de transparencia; además los vehículos del instituto están parados en el estacionamiento del edificio por falta de recursos para combustible; y por lo que los recorridos de campo han sido financiados por personal del instituto” (Implan, acta de noviembre de 2016).

²² Consiste en un software con programas de procesamiento geoespacial ArcGIS de Esri, y se utiliza principalmente para ver, editar, crear y analizar datos geoespaciales. ArcMap permite al usuario explorar datos dentro de un conjunto de datos, simbolizar características en consecuencia y crear mapas.

²³ GPS es Sistema de Posicionamiento Global, por sus siglas en inglés.

Mientras que en el periodo 2018, la falta de disponibilidad financiera interfirió en el arranque de la elaboración de programas, como el Programa Integral de Movilidad Urbana (PIMUS), ya que requería de la contratación de una empresa consultora externa.

[...] no ha iniciado por falta de recursos y debido a que este trabajo requiere la colaboración de una empresa consultora externa [...] La Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentable (SEDASU), del gobierno del estado, explorara diferentes alternativas para obtener recursos económicos necesarios, lo que ocurrirá después de que culmine el proceso electoral en curso (Implan, acta de abril de 2018).

En 2016, derivado del subejercicio de presupuesto registrado por parte de la Tesorería al no entregar los recursos completos al Implan, la Auditoría Superior del Estado (ASE) impuso observaciones y sanciones administrativas al director del instituto (Implan, acta de junio de 2015 y acta de junio de 2016). Asimismo, el informe financiero correspondiente a la aplicación de recursos públicos del año 2016 fue sujeto de observaciones por parte del auditor externo, en lo relativo a la centralización del ejercicio del gasto. El auditor recomendó que en lo sucesivo el Implan debería solicitar a la autoridad municipal la descentralización total de gasto (Implan, acta de marzo de 2017).

5.8.4.1. Autonomía financiera

Los atributos financieros forman parte fundamental de las capacidades institucionales de los gobiernos locales para enfrentar sus compromisos y medir la sustentabilidad de la misma; que es posible evaluar a través de diferentes indicadores, a saber: balance financiero, gasto corriente, autonomía financiera e inversión (Rosas, 2019).

Un segmento de tres consejeros, coinciden en que el Implan debe contar con autonomía financiera mediante la descentralización del gasto de la Tesorería del Ayuntamiento.

Faltan argumentos para resolver esta situación [...] el Cabildo o el Congreso del Estado deben garantizar que el IMPLAN disponga directamente de los recursos que le corresponden, según un consejero ciudadano.

Corresponde al Implan solicitar que ordene la descentralización del gasto para cubrir la necesidad de que [...] el Implan obtenga un mayor presupuesto de manera directa, que es lo que corresponde para operar con autonomía y eficiencia (Implan, acta de marzo de 2017).

Desde la posición del Ayuntamiento, se reconoce la falta de autonomía de las paramunicipales, como es el Implan. «Se trata de un problema estructural del municipio», reconoció el Secretario del Ayuntamiento (Implan, acta de noviembre de 2016).

Derivado de auditoría practicada al ejercicio fiscal 2012 y por instrucciones de la ASE, la Unidad de Responsabilidades Administrativas de los Servicios Públicos del Ayuntamiento de Culiacán, inició un proceso administrativo en contra del entonces director del Implan.

Se trata de un asunto que preocupa bastante a la administración municipal, porque involucra a 14 paramunicipales, que también fueron observadas por la Auditoría Superior del Estado, en el sentido de que no gozan de autonomía. Explica la complejidad operativa de las paramunicipales y del propio Ayuntamiento para instrumentar la autonomía, consignó el secretario del Ayuntamiento, (Implan, acta de junio de 2015).

Al respecto, un consejero ciudadano reconoce que el incumplimiento existe, pero no por un acto imputable al director del instituto. Si la tesorería no le proporciona las cuentas al instituto, este como órgano autónomo que debiese ser, no tiene manera para presentarlas, según un consejero ciudadano (Implan, acta de junio de 2015).

Cabe mencionar que a partir de la entrada en vigor de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, el 28 de febrero de 2018, esta legislación contempla que los Institutos municipales de planeación de Sinaloa tendrían como ingresos adicionales complementarios a su presupuesto, el 3 por ciento previsto en el fondo que dispone el párrafo segundo del artículo 28 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Sinaloa, sobre las obras que ejecute el municipio respectivo; el 3 por ciento por los derechos por la prestación de servicios públicos por concepto de alineamiento de calles y expedición de licencias para construcción, reconstrucción, remodelación o demolición de edificios; y el 3 por ciento de los derechos cobrados por la aplicación de los instrumentos fiscales y financieros contemplados en dicha ley.

En ese tenor, el Implan dio a conocer por la vía de transparencia²⁴ que a partir de la fecha de publicación de la ley en el 2018 se le otorgó la cantidad de 1'872,540.00 derivado del 3 por ciento previsto en el fondo que dispone el párrafo segundo del artículo 28 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del estado de Sinaloa, sobre las obras que ejecute el municipio.

En relación con el 3 por ciento por los derechos por la prestación de servicios públicos por concepto de alineamiento de calles y expedición de licencias para construcción, reconstrucción, remodelación o demolición de edificios, el Implan sostuvo en su respuesta a la solicitud de información, que no se ha recibido ningún recurso.

En relación con el 3 por ciento de los derechos cobrados por la aplicación de los instrumentos fiscales y financieros contemplados en la ley respectiva —asevera el Implan—, se dará cuando se realicen modificaciones a la ley de hacienda municipal y se establezca en los mismos cómo serán otorgados o cobrados los estímulos fiscales mencionados en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

Del análisis de las actas del periodo 2014 al 2019 se desprenden datos que permiten constatar que las medidas descentralizadoras para el fortalecimiento del desarrollo urbano en los municipios, no han ido sustentadas con recursos económicos suficientes, por las reformas normativas para canalizar recursos a organismos como el Implan. Es determinante la voluntad política de los gobiernos locales para garantizar el fortalecimiento financiero de los institutos, esencialmente en lo que respecta a los alcaldes y los tesoreros municipales.

5.9. Reto del Implan: mayor autonomía y «Girar hacia la parte ciudadana...»

De acuerdo con los actores entrevistados (consejeros, ex consejeros y representantes de la sociedad civil), el Implan es un organismo con capacidad técnica, que fortalece la capacidad institucional del Ayuntamiento en la tarea de planeación y desarrollo urbano del municipio de Culiacán. Sin embargo, sus limitadas facultades político-administrativas y falta de presupuesto para su operación y materializar proyectos ejecutivos o estratégicos, restringen su capacidad de responder a o adaptarse a la solución de problemas e implementación de políticas de planeación urbana.

²⁴ Documento de respuesta a solicitud de acceso a la información No. 00351319 del Implan del 17 de marzo de 2019.

Los entrevistados valoran que el instituto ha respondido a las necesidades de planeación y desarrollo urbano que impone la ciudad de Culiacán en cuanto a la elaboración de planes y programas rectores, pero su posición es marginal en cuanto a la ejecución de proyectos, lo que en muchos casos ocasiona que su labor sea *invisibilizada* por la sociedad. Una opinión compartida por Entrevistado A y Entrevistado C: más que un organismo descentralizado de la administración pública municipal, el instituto da la apariencia de un departamento más del Ayuntamiento (ver Tabla 5.12).

Tabla 5.12

Testimonios de consejeros sobre la capacidad de respuesta del Implan (Entrevistas)

<i>Informantes clave</i>	<i>Citas textuales</i>
Entrevistado I	«El Implan si responde a las necesidades, pero es un organismo que no tiene facultad política y presupuesto para ejercer proyectos»
Entrevistado A	«El Implan sí ha propuesto planes muy bien detallados hacia donde se debe llevar la ciudad, y los planes terminan en reglamentos que la autoridad no cumple, entonces, el que no está cumpliendo es el Ayuntamiento».
Entrevistado C	«[...] yo considero que el Implan tiene reconocimiento, es una estructura descentralizada, pero lo que planea lo tiene que autorizar el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano»
Entrevistado C	«[...] debe evolucionar, debe asumir un rol de ente de planeación, debe adquirir su autonomía presupuestal»

Además, la existencia de una figura intermedia entre el Implan y la administración municipal, contemplada por norma, como es el Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que se integra en el municipio de Culiacán, como en el resto de los municipios de Sinaloa, por disposición de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (antes Ley de Desarrollo Urbano), confirma una visión centralizada y sectorizada de la planeación y el desarrollo urbano, pues este organismo que está integrado *de facto* por un amplio grupo de representantes de sectores productivos y funcionarios públicos, son quienes otorgan el aval de todas las propuestas surgidas desde el Implan antes de someterse a aprobación del cabildo del Ayuntamiento.

Aquí en Culiacán (el consejo municipal) sirve para instalarlo y sesionar una vez cada año, está integrado por los colegios de ingenieros y arquitectos, [y otros sectores] que tienen que ver con la cuestión urbana. Sin embargo, los

ayuntamientos nunca le han dado la importancia; ni siquiera han creado una secretaría técnica dentro de ese Consejo para que opere realmente (Entrevistado I).

Considera que el Implan tiene reconocimiento, es una estructura descentralizada, pero lo que planea lo tiene que autorizar el Consejo de Desarrollo Urbano del Municipio (Entrevistado C).

Existe consenso entre los Entrevistados A, B, C y D, en la necesidad de realizar un cambio en la legislación para que no sea en la figura del alcalde en quien recaiga la presidencia del órgano colegiado del Implan, «Él debería ser un voto más, dentro de la paridad (sic), no un voto de calidad de desempate y provocar que se incline la balanza» (Entrevistado C) en la toma de decisiones que es atribución del órgano colegiado del Instituto.

Los consultados en este estudio coincidieron en que el Implan se encuentra en una etapa en la que requiere una nueva configuración, a través de reformas legales y normativas que aseguren una autonomía plena y una conformación de organismo eminentemente ciudadanizado, ya que, valoran, existe una alta representación de funcionarios del ayuntamiento, que incluye al alcalde como presidente del Consejo Directivo, situación que no sólo generan asimetrías de representación en el órgano colegiado, sino un elemento disruptivo al momento de la toma de decisiones.

El Implan debe evolucionar, debe asumir un rol de ente de planeación, debe adquirir su autonomía presupuestal. El desequilibrio que hay hacia la parte institucional, debiera girar hacia la parte ciudadana. Hay una asimetría (Entrevistado B).

La certeza sobre la necesidad de otorgar autonomía al Implan es un rasgo común en los entrevistados.

Es necesario darle la autonomía. Un instituto autónomo municipal de Culiacán, donde el director no lo nombre el presidente municipal o el Cabildo (Entrevistado A) Tenemos el caso del Implan de Guanajuato en el que el presidente del Implan no es el alcalde, sino un consejero ciudadano (Entrevistado B).

Yo creo que la gran asignatura pendiente [...] es dar ese salto a la evolución del instituto, y ese desprendimiento de la autoridad municipal. Creo que ayudaría a que el procedimiento se acreditara, quedara libre de suspicacias, con una claridad en los criterios de descalificación, más que en los criterios de elegibilidad (Entrevistado C).

Se requiere contar con un Instituto plenamente autónomo, más que un organismo descentralizado de la administración municipal, es necesario darle autonomía, de actuación y presupuestalmente (Entrevistado H).

El Implan debe tener un fortalecimiento en todo el estado para trabajar de una manera autónoma y poder tener un proceso de planeación a largo plazo, con independencia de los períodos municipales (Entrevistado A).

Una persona trabajadora del equipo del Implan en el periodo 2014-2015, afirmó:

Debemos decir que es necesario repensar la idea del Implan: ¿realmente funcionan como están concebidos, realmente van a funcionar? Habrá que pensarlo, porque no van a ser ciudadanizados, no los van a dejar. Además, está este asunto del presupuesto, mientras dependan del Ayuntamiento, el alcalde en turno va a presionarlos. Entonces, ¿cuál debe ser el papel de los Implanes para romper con esta simulación de que son ciudadanizados? Difícilmente van a poder ser ciudadanizados.

5.10. Sobre los hallazgos en relación con los resultados de capacidades institucionales

Tras identificar los hallazgos del capítulo 5 correspondientes al primer objetivo y realizar el proceso de triangulación, en cuanto a las capacidades institucionales desarrolladas por el Implan de Culiacán, con la finalidad de obtener conclusiones objetivas y certeras, las capacidades institucionales identificadas en el estudio se sistematizaron con base a la metodología planteada en el apartado de Procesamiento de la información que se consigna en esta Tesis, en función de las siguientes categorías:

- a. Capacidades relacionadas con marco legal («reglas del juego»).*
- b. Capacidades relacionadas con los procesos de toma de decisiones, roles y estilos decisionales.*

- c. Capacidades asociadas con relaciones intergubernamentales*
- d. Capacidades relacionadas con la participación social*
- e. Capacidades relacionadas con la estructura organizacional interna*
- f. Capacidades relacionadas con la política del personal*
- g. Capacidades relacionadas con recursos financieros*

A cada uno de estos tópicos de capacidades institucionales se les asignaron atributos (indicados por códigos), las cuales fueron evaluadas de acuerdo a un parámetro que indica el grado de desarrollo de capacidades: óptimas, suficientes y aquellas que requieren intervención prioritaria, lo cual permitió llegar a las conclusiones que se exponen en el Capítulo 7.

CAPÍTULO 6. FACTORES DE CO-CREACIÓN URBANA QUE SE FOMENTAN DESDE EL IMPLAN DE CULIACÁN

En este apartado se presentan los resultados de la manera en que el Implan de Culiacán fomenta la co-creación en el municipio de Culiacán, Sinaloa, a partir de la identificación de los factores clave desde el ámbito de la organización que intervienen en los procesos de co-creación, con base en el modelo de análisis teórico-conceptual planteado en esta tesis, según los enfoques de Voorberg *et al.* (2016); Zubriggen y Lago (2014); y Jirón (2015).

En virtud de las múltiples formas de procesos de co-creación que es posible encontrar en el ámbito de la gestión urbana de las ciudades (Zubriggen y Lago, 2014) y con el objetivo de delimitar el alcance de este trabajo, el análisis de la co-creación se centró en el proceso de construcción de planes, programas y proyectos desde el Implan, como políticas públicas urbanas del municipio de Culiacán.

Se seleccionó una muestra de cuatro instrumentos de planeación generados por esta institución: 1) Plan de Desarrollo Urbano (PMUDU, 2015); 2) Plan de Desarrollo Urbano y Territorial (actualización en 2018); 3) Plan de Movilidad Sustentable (PIMUS) y 4) Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana Culiacán-Navolato 2016 (POZMC-N). Dichos documentos seleccionados, codificados y analizados en su relación con las categorías de co-creación, forman parte de una sola unidad hermenéutica denominada «documentos primarios de planeación urbana».

Cabe precisar que la muestra de documentos seleccionados y analizados, con base en una Guía de Registro de Documentos (Anexo 2) no intenta ser una representación del total de planes, programas y proyectos de los documentos generados por el Implan de Culiacán, debido a que el objetivo de este trabajo no se fijó en realizar una evaluación global. Asimismo, se excluye del análisis el planteamiento estratégico (contenido) de las políticas de los planes seleccionados, en los que cada uno aborda características de diagnósticos y planteamientos técnicos especializados que establecen el marco legal y normativo federal, estatal o municipal, dado que la prioridad de

este trabajo centra su objetivo en el proceso participativo, los mecanismos y actores involucrados en la construcción de instrumentos de planeación urbana en el ámbito local.

A los documentos primarios de planeación seleccionados para este estudio, se sumó un proyecto de regeneración urbana denominado: Par Vial de Culiacán (como se le denominó formalmente), ya que en el proceso de inmersión en el objeto de estudio se identificó como un caso ampliamente discutido por el Implan y organismos de la sociedad civil de Culiacán, al desarrollarse en un contexto de múltiples inconformidades de grupos de la sociedad civil residente y organizada.

Por otra parte, dado el carácter polisémico del concepto de co-creación urbana, y a partir del marco teórico, se generó una conceptualización propia de co-creación urbana desde organizaciones de desarrollo urbano local.

Partiendo del origen etimológico de las palabras que estructuran el concepto, es posible sostener que la co-creación, vocablo compuesto de la palabra creación, cuyo origen, según la Real Academia de la Lengua Española (RAE), proviene del latín *creatio*, *-ōnis*, acción y efecto de crear, acompañado del prefijo *co*, del latín 1. pref. con-, como puede ser cooperar, corresponsable, en ese sentido, el concepto co-creación refiere al acto de creación generada en cooperación o corresponsablemente.

Derivado de lo anterior y con base en el marco teórico de referencia desarrollado, para efectos del presente estudio, se concibe la co-creación urbana como:

El proceso de elaboración y rediseño de políticas públicas urbanas (planes, programas, proyectos o cualquier iniciativa) generada a través de la participación de múltiples actores (públicos, privados de la sociedad civil organizada y ciudadanía), quienes contribuyen con sus conocimientos y experiencia, a través de la participación, diálogo y deliberación, en la solución de problemas para lograr el desarrollo territorial y urbano ordenado y sostenible.

Las categorías de análisis consideradas para el estudio de este apartado sobre co-creación, fueron: planeación urbana participativa, enfoques deliberativos y de participación, actores y rol de co-creación, poniendo el foco de análisis en los procesos participativos impulsados desde el rol de la organización encargada de planear el desarrollo territorial y urbano del municipio del municipio y capital del estado de Sinaloa: Implan de Culiacán.

6.1. La planeación urbana participativa en Culiacán: origen y perspectivas

6.1.1. Antecedentes

A partir del nacimiento del Implan en 2004, el gobierno municipal de Culiacán se fijó como política pública promover el desarrollo urbano ordenado y sostenible, a través de la creación de planes, programas y proyectos, con base en procesos democráticos, abiertos y participativos a diversos sectores y sociedad civil. En el decreto²⁵ que da origen al Implan, se señala como prioridad del instituto:

Impulsar la planeación participativa promoviendo la consulta a todos los sectores de la sociedad para elaborar, actualizar, modificar y dar a conocer los planes, programas y proyectos propuestos, así como establecer estrategias de gestión social para el proceso de planeación y evaluación de los mismos.

Desde ese 2004 hasta el año 2014, la política de desarrollo urbano del municipio de Culiacán estuvo sustentada en planes directores de la localidad y a través de una cierta racionalidad en la ejecución de proyectos más de naturaleza sectorial que urbana, y con una incipiente participación de organismos de la sociedad civil, según se consigna en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMUD, 2015); como ejemplo de planes sectoriales se encuentran: el Plan Parcial Zona Centro (2006) y el Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán 2008 (Tabla 6.1).

Tabla 6.1

Planes y programas urbanos de Culiacán (2005-2010)

Planes	Año
Plan Sectorial de Zonificación y Uso de Suelo	2005
Plan Parcial de Movilidad para el Desarrollo Urbano	2006
Plan Director de Desarrollo Urbano	2008
Plan Parcial Culiacán Zona Centro	2010

Nota. Adaptado de página web de Implan y de Ayuntamiento de Culiacán.

²⁵ Reformado mediante Decreto Municipal No. 34, publicado en el Periódico Oficial «El Estado de Sinaloa» No. 093 del día viernes 3 de agosto del 2007.

A finales de 2006, luego de iniciar sus operaciones en Culiacán el Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán (Implan), se llevó a cabo un estudio sobre las condiciones del centro histórico de Culiacán, que dio sustento al Plan Parcial Zona Centro ese mismo año, siendo este uno de los primeros instrumentos elaborados a través de mecanismos participativos, que consideraban el involucramiento de representantes de la sociedad culiacanense, y teniendo como objetivo generar una intervención adecuada, innovadora y que logre los cambios esperados hacia un espacio urbana renovado, competitivo, atractivo y funcional (Plan Parcial Zona Centro, 2006). En este marco y con la convocatoria «Por el Centro de tu Ciudad», se realizó el llamado Foro de Opinión Ciudadana, primer ejercicio participativo que congregó a más de 500 personas de diversos sectores a dar su opinión, exponer sus ideas y discutir las propuestas.

El recinto del Museo de Arte de Sinaloa fue el espacio donde se congregaron académicos, estudiantes, funcionarios, comerciantes organizados, vendedores ambulantes, habitantes, propietarios, profesionales, gente de la tercera edad, transportistas, discapacitados, vecinos, que aportaron sus opiniones sobre la ciudad y particularmente del centro histórico de Culiacán, según se consigna en el Plan Parcial Zona Centro. «Este fue el termómetro para evaluar la situación y confirmar la gran preocupación social que existe hacia el futuro de este lugar y lo urgente que es su intervención integral y ordenada» (Plan Parcial de Culiacán Zona Centro, 2010).

La dinámica participativa en torno al plan para el centro de la ciudad de Culiacán dio origen al denominado «Comité Ciudadano por el Centro de tu Ciudad», organismo integrado por miembros de organizaciones y sectores representativos de la zona, y que asumió un rol protagónico en la elaboración del Plan Parcial Culiacán Zona Centro, a través de la participación en talleres y reuniones que fueron guiadas por el equipo técnico del Implan y un equipo de expertos (Plan Parcial de Culiacán Zona Centro, 2010).

La carencia de un organismo integrador del proceso de implementación, [el] débil compromiso institucional que no perduraba por la falta de continuidad a largo plazo, así como la falta de instrumentos novedosos que indujeran a la inversión privada e incluso pública (Plan Parcial Zona Centro, 2006),

así como una escasa participación social de actores involucrados en la dinámica urbana del municipio de Culiacán, limitaban la implementación de estrategias contenidas en los planes urbanos.

En ese sentido, el Plan Parcial Zona Centro, encaminado a potenciar la zona referida de la ciudad, fue el instrumento impulsor de la elaboración de planes y programas a través de procesos abiertos y participativos que se generaron en lo subsecuente en el municipio de Culiacán, con la interposición del Implan.

6.1.2. Planes y programas

6.1.2.1. El Programa Municipal de Desarrollo Urbano (2015)

En el periodo de desarrollo de esta investigación (2019-2020), el Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU, 2015), que compendia el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y el Programa de Ordenamiento Territorial del municipio de Culiacán, y que fue aprobado por el cabildo en 2015 (Decreto Municipal No.12), constituía el documento vigente que daba sustento y dirección a la política urbana del municipio de Culiacán.

El Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Culiacán (PMDU, 2015) contenía las estrategias de desarrollo económico, social y urbano para promover la ocupación y el aprovechamiento eficiente del territorio. Fue aprobado en enero de 2015 y sometido a proceso de actualización lo que se abordará en un apartado siguiente) en el periodo 2017-2018, al cumplirse cinco años de su elaboración, con la finalidad de asegurar la congruencia con las reformas a las leyes estatales y federales en materia urbana.

Cabe apuntar que aun cuando la entonces Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa (2004) mandaba a los municipios a contar con un Plan Municipal de Desarrollo Urbano y un Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, hasta el 2012 el municipio de Culiacán no había elaborado dichos instrumentos, debido —según las propias autoridades del Implan— a los recursos limitados y la corta vida del Implan (PMDU, 2015).

El proceso para la construcción del PMDU 2015 procedió en 2012, a través del impulso de una iniciativa del gobierno federal en el marco de la Agenda Nacional por el Turismo, bajo el auspicio de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), entonces responsable de la política urbana en México, instancia con la que los gobiernos de los estados hicieron alianzas, para contar con instrumentos de planeación urbana que permitieran prever el crecimiento ordenado de los municipios mexicanos.

En este marco, SEDESOL signó un convenio con la UNAM para que un grupo de expertos de su Facultad de Arquitectura se encargara de elaborar los planes de las ciudades de Culiacán y

Mazatlán (Implan, UNAM, SEDESOL, 2015). Con la directriz y recursos de SEDESOL se generó una plataforma abierta de participación para elaborar el programa, que conjuntó la participación de múltiples actores: grupo de expertos del Implan, de la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), así como del gobierno federal.

Un equipo multidisciplinario integrado por especialistas y académicos en temas urbanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), expertos del Implan y el Ayuntamiento de Culiacán; con el apoyo de la Dirección General de Desarrollo Urbano y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SEDATU) del ámbito federal, guiaron las diferentes fases del proceso de su elaboración; desde la *fase diagnóstica*, que fue denominada: «La problemática desde la perspectiva ciudadana» y la *fase propositiva* de integración de las propuestas estratégica derivadas del diagnóstico social (PMDU, 2015).

Según se consigna en el PMDU 2015, en la *fase propositiva*, en el marco de un foro ciudadano para la integración de propuestas se condensó la opinión de los ciudadanos presentes a través de mesas de trabajo clasificadas en temas y proyectos estratégicos para la ciudad de Culiacán: crecimiento inteligente, atención a zonas marginadas, ambiente y riesgos de desarrollo urbano, competitividad y desarrollo regional, legalidad y normatividad urbana, movilidad, asentamientos irregulares, marginalidad y desarrollo de pequeñas localidades y regeneración del patio de maniobras de Ferrocarril Mexicano (FERROMEX)

El PMDU (2015) de Culiacán recibió el Premio Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, en la categoría de Planeación Urbana Municipal y Prevención de Riesgos Urbanos, por parte de SEDATU. La distinción en la categoría se concedió por primera vez el 14 de diciembre de 2015 y fue entregada al entonces presidente municipal Sergio Torres Félix (*Noroeste*, 2016).

El reconocimiento fue producto del planteamiento estratégico del Programa Urbano de Culiacán, que fue construido para generar intervenciones focalizadas y a partir del reconocimiento de la necesidad de participación de diversos actores de la sociedad en esquemas de transparencia y equidad para consolidar la actuación concertada (UNAM, 2016).

Para la elaboración del PMDU de Culiacán se desplegaron mecanismos e instrumentos de participación y deliberación, los cuales se analizan desde la perspectiva de la co-creación y se presentan detalladamente en el apartado III Enfoques deliberativos y de colaboración de este trabajo.

6.1.2.2. Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano INTEGRAL (Actualización 2017-2018)

La creación del marco jurídico para el desarrollo urbano y territorial con la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Federal (2016) y del Estado de Sinaloa (2018), produjo múltiples modificaciones al sistema de gestión urbana estatal y municipal, como fue la necesidad de actualizar planes y programas, específicamente la actualización del PMDU (2015), que en lo sucesivo sería denominado por el nuevo marco jurídico como Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Culiacán (PMOTyDUC). Este programa, de acuerdo con la LOTyDUES (2018), constituye:

[...] el documento rector que integra el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones encaminadas a ordenar y regular los sistemas de relaciones territoriales que se establecen entre los asentamientos humanos del municipio, así como los recursos aprovechables para las funciones urbanas. Tendrá un horizonte de largo plazo de 20 años y podrá ser revisado y modificado en su caso cada 3 años (artículo, 68, cap. VI).

En la formulación y aprobación de los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano del ámbito municipal, la legislación urbana de Sinaloa contempla el siguiente procedimiento:

- I. El municipio, dará aviso público del inicio del proceso de planeación; el municipio formulará la propuesta de programa, difundiéndolo ampliamente y de manera conjunta con el consejo municipal;
- II. La unidad encargada de la planeación en el municipio, organizará, coordinará y conducirá, conjuntamente con el municipio, las consultas y deliberaciones con la ciudadanía y con los grupos organizados de la sociedad que manifiesten interés en participar, establecerán oficinas en las que se exponga y distribuya la propuesta de programa o de sus modificaciones y en la que se puedan realizar talleres y consultas requeridas por los ciudadanos; establecerán un calendario de audiencias públicas, no menor a cuarenta y cinco días naturales, para que los interesados conozcan y deliberen,

a partir de las presentaciones formales que previamente al inicio de dicho plazo realizará el municipio sobre el contenido del programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones y presenten por escrito los planteamientos que consideren al respecto. Dichas reuniones promoverán el mayor consenso entre la sociedad y gobierno sobre los contenidos y propuestas del programa; el municipio estará obligado a responder puntualmente y de manera individual y por escrito a los planteamientos que hicieran los ciudadanos, las organizaciones sociales u otros durante las consultas públicas (artículo 97 de la LOTyDUES, 2018, p.78).

En 2017 el Implan llevó a cabo un proceso de actualización de este PMUD (2015), el cual sería sustituido por el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Culiacán, pero que daría continuidad a políticas y estrategias planteadas en el primer programa, alineando el planteamiento al nuevo marco jurídico-normativo, así como al contexto del municipio de Culiacán, además de asegurar la coherencia con lo establecido en la Nueva Agenda Urbana de la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Así, en correspondencia con las disposiciones establecidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a las metas de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, con particular atención al Objetivo 11 —ciudades y comunidades sostenibles— que tienen como objetivo lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (INTEGRA PMOTyDU, 2018).

El proceso de actualización del plan inició con la convocatoria realizada por el Implan para definir la visión de ciudad del municipio de Culiacán a largo plazo (2030), bajo el lema: «Pensemos la ciudad que queremos», mediante foros de consulta en los que los participantes describieron en palabras la ciudad y territorio que aspiraban tener. A través de esta actividad, el Implan logró reunir más de *mil palabras* de ciudadanos, cuyo procesamiento a partir de la referencia de Visión de Sinaloa 2030, se condensó en el enunciado de la visión de Culiacán 2030, como sigue: «Culiacán, municipio próspero, seguro y sustentable, con calidad de vida para sus habitantes» (INTEGRA PMOTyDU, 2018).

La ruta metódica para la actualización del plan recorrió las siguientes fases: diagnóstico, procesamiento e interpretación de los resultados y propuesta estratégica. El proceso estuvo centrado en una plataforma abierta de consulta ciudadana, a través del despliegue de cuatro mecanismos de participación ciudadana (foros, talleres, entrevistas o encuesta), y la incorporación

de técnicas innovadoras para ampliar la participación de los habitantes del municipio de Culiacán a niños y niñas, pertenecientes a segmentos de la población que no habían sido considerados en ejercicios participativos anteriores, según se consigna en el PMOTyDU de Culiacán (INTEGRA PMOTyDU, 2018).

Al momento de realizar el trabajo de inmersión en el objeto de estudio, el Programa Municipal de Desarrollo Territorial y Urbano del municipio de Culiacán (PMOTyDU), y otros instrumentos concatenados con el Programa de Desarrollo Territorial y Urbano, se encontraban en proceso de aprobación, estatus que se vio postergado por modificaciones al marco legal y cambios en la administración del Implan, como fueron la aprobación de un nuevo marco jurídico de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en Sinaloa en 2018, que obligaba a hacer nuevas adecuaciones, así como en cambios en la composición del consejo directivo del Implan y de su director, que se prolongó durante el primer semestre del 2019.

De acuerdo con información del área de transparencia del Implan (IMPLAN UT/042/2021/IMPLAN, 2021), el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Culiacán actualizado (PMOTyDUC), y que remplazaba al PMUD (2015), fue aprobado por el Ayuntamiento de Culiacán, en sesión celebrada el 21 de octubre del 2021, según decreto publicado en el periódico oficial «El estado de Sinaloa», número 131 del 29 de octubre de 2021; ingresado al registro público de la propiedad y del comercio para su inscripción, con fecha 3 de noviembre de 2021. Este documento no constituyó parte de la muestra de estudio por encontrarse fuera del periodo de alcance de esta investigación.

6.1.2.3. Programa Integral de Movilidad Urbana Sustentable de Culiacán (PIMUS) (actualización 2016)

El Programa Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) 2016 para la ciudad de Culiacán, representa la actualización de la estrategia de movilidad del Programa Parcial de Movilidad para el Desarrollo Urbano de Culiacán (PPMDUC, 2006), con la finalidad de transitar de un modelo tradicional de movilidad centrado en los vehículos motorizados hacia un innovador de planeación de la política pública de movilidad centrado en las personas. El PIMUS 2016 fue elaborado con la participación de diversos actores públicos y privados de la sociedad civil, así como el equipo

técnico del Implan, en coordinación con un equipo consultor externo Céntrico.²⁶ Se plantea como visión a largo plazo (2031):

“Culiacán es una ciudad caminable, verde, conectada, incluyente y segura para la gente”, que posee “un plan estratégico diseñado para satisfacer las necesidades y garantizar el derecho de movilidad de las personas y empresas en las ciudades y sus alrededores en busca de una mejor calidad de vida.” (PIMUS, 2016).

El documento PIMUS sintetiza la política de movilidad de la ciudad de Culiacán en tres vertientes principales: a) una caracterización de la movilidad urbana de la ciudad, b) establecer una visión para la movilidad en la ciudad y priorizar acciones y proyectos, y c) proponer una ruta crítica e instrumentos para su implementación. En su contenido, sus redactores lo reconocen como un instrumento innovador que «como toda política de innovación en movilidad requerirá sólidos acuerdos entre sociedad y gobierno, y debe ser punto de partida para cualquier plan o programa» (PIMUS, 2016). Debido a que la eficacia de políticas públicas radica en acciones apegadas a una visión colectiva en las ciudades que contribuyen a procesos como son:

la sinergia entre estrategias en distintos sectores y niveles de la administración pública, la continuidad de políticas públicas a lo largo del tiempo a través de distintas administraciones e incluso con alineamiento entre sociedad y gobierno que permite legitimar las decisiones y sobre todo reducir el riesgo y mejorar la capacidad de gestión y decisión de la autoridad responsable (PIMUS, 2016).

En cuanto al método utilizado para la elaboración de un plan de movilidad, en el documento PIMUS se precisa que, «debido a que no existe una ruta precisa, queda a discreción del equipo técnico y de planeación de cada administración». En consecuencia, su elaboración estuvo sustentada en experiencia de buenas prácticas metódicas y principios de planeación del Instituto

²⁶ Céntrico se define como «un equipo de especialistas en planeación, diseño, implementación y evaluación de proyectos de movilidad urbana sustentable. Fundado en 2016, formaliza un trabajo previo de 10 años en la promoción de la movilidad sustentable desde la sociedad civil y da continuidad para enfocarse en la implementación de proyectos, adicional al enfoque de políticas públicas que se tenía.» (Céntrico, 2022). Consultar: <<https://centrico.mx/?p=233>>.

de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP)²⁷, 2012; Banobras, 2008; BID, 2016. Además, sus redactores llevaron a cabo la revisión de planes de movilidad en 19 ciudades mexicanas: Mérida, Torreón, La Paz, San Luís Potosí, Zacatecas, Toluca, Metepec, Morelia, Tepic, Los Mochis, Puebla, León, Mérida, Monterrey, Ciudad de México, Acapulco y Hermosillo, además de ciudades como Grenoble, Utrecht, Gante, Bristol, Boloña, exitosas en el planteamiento de diagnósticos, escenarios, objetivos y metas.

En el PIMUS (2016) se plantea que el proceso de su elaboración se desarrolló en cuatro etapas: preparación, propuesta, plan de acción y propuesta de implementación. No obstante, el contenido del documento expone sólo las dos primeras fases, incluyendo en proceso de planeación, participación, diagnóstico y definición de escenarios, con base en información secundaria, resultados de foros de consulta y entrevistas con actores clave. No incluyó levantamientos de campo. Se revisó la existencia de información previa sobre datos socioeconómicos, urbanos, planes de movilidad, encuestas, estudios, modelos de transporte, inventarios viales, aforos, datos de accidentes de tránsito, e información sobre transporte público, recorridos en las calles y colonias de la ciudad. Se usó información recabada de cuatro tipos de fuente: información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el Implan Culiacán, y generados por la organización civil Mapasin, así como de documentos de planeación oficiales, estudios técnicos, y resultados de foros y talleres de consulta y participación.

En su contenido, el PIMUS describe líneas estratégicas, indicadores, metas, los programas de movilidad y los proyectos estratégicos, así como las propuestas de programa de inversión (con plazos, costos y responsables de su implementación). Las cinco líneas estratégicas que se configuraron para alcanzar la visión de futuro fueron: Culiacán caminable, Culiacán verde, Culiacán conectada, Culiacán incluyente y Culiacán segura, además de ocho indicadores para evaluar el desempeño de la gestión pública en movilidad urbana para Culiacán: cobertura de servicios y redes de movilidad multimodal; índice de calidad multimodal; porcentaje de viajes realizados en automóvil particular; índice de comodidad; porcentaje del ingreso familiar destinado a movilidad; porcentaje de las esquinas físicamente accesibles y muertes de accidentes de tránsito.

²⁷ Organismo internacional sin fines de lucro que promueve el transporte sustentable y equitativo a nivel global. <http://mexico.itdp.org/>

6.1.2.4. Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana Culiacán-Navolato (2016)

Según la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, el Programa de Ordenación de Zona Metropolitana

es el instrumento de planeación para administrar el proceso de regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en un área delimitada como zona metropolitana [...] Tendrá un horizonte de largo plazo de 20 años y podrá ser revisado y modificado en su caso cada 3 años (artículo 54, LOTYDUES, 2018).

De ahí que el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana Culiacán-Navolato (POZMC-N, 2016) se constituye como la herramienta de planeación urbana mediante la cual se pretende regular el crecimiento económico, productividad y calidad de vida de los habitantes, así como promover el desarrollo urbano estratégico y sustentable en la zona metropolitana reconocida entre los municipios de Culiacán y Navolato; lograr mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos y sistema de transporte; mejorar la coordinación entre autoridades y dependencias públicas, para la toma de decisiones en materia de crecimiento, conservación de recursos naturales y el cuidado del ambiente.

Además, es el mecanismo que permite a los municipios de Culiacán y Navolato acceder a recursos federales provenientes del Fondo Federal Metropolitano, etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento (POZMC-N, 2016).

El reconocimiento de una zona conurbada entre Culiacán y Navolato se formalizó en 2009 (Declaratoria de zona conurbada Culiacán-Navolato, 2009). Ambos municipios aprobaron la franja de conurbación propuesta. En ese sentido, el gobierno del estado de Sinaloa solicitó ante la SEDATU el reconocimiento de la zona para su incorporación en el padrón nacional de zonas metropolitanas.

La declaratoria de la zona de conurbación entre Culiacán y Navolato partió del reconocimiento de que ambos municipios configuran el nodo principal de la región central del sistema de ciudades del estado de Sinaloa, por su relevancia económica y poblacional, ya que conjuntamente comparten importantes interacciones y dependencias tanto económicas como sociales, estructuradas a través de un corredor industrial agropecuario asentado en la vialidad

Culiacán-Navolato y el sistema natural del río Culiacán, «que los hacen mantener una estrecha relación e interdependencia urbana, económica, administrativa, de carácter educativo, social y de servicios especialmente de transporte.» (POZMC-N, 2016).

Por tanto, el reconocimiento de la zona conurbada entre Culiacán y Navolato, también representó la aprobación de un modelo de intervención integral de los asuntos en materia de ordenación territorial y planeación urbana, «para asegurar condiciones de sustentabilidad ambiental, desarrollo social y económico, procurando que las políticas públicas a aplicarse en uno u otro municipio no terminen contraviniendo los objetivos mutuos» (POZMC-N, 2016).

Para conducir las tareas y por estar contemplado en el marco jurídico estatal, se conformó un organismo deliberativo de carácter estatal integrado por actores del gobierno de la entidad y del municipal: el gobernador del estado, el secretario general de gobierno, los delegados de la SEDATU y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el secretario de administración y finanzas del estado, el secretario de desarrollo urbano y obras públicas, el secretario de desarrollo social y humano, el secretario de desarrollo económico, los presidentes municipales de Navolato y Culiacán y el presidente ejecutivo del CODESIN (POZMC-N, 2016).

El consejo comisionó al Implan, y este a su vez contrató los servicios especializados de la consultoría G-Trazuz S.C., con quien colaboró en el trabajo técnico de acopio de información, diagnóstico y presentación de propuesta del Programa. Para ello se generó una ruta de trabajo propia, a partir de la metodología propuesta por la otrora SEDESOL para la elaboración de programas metropolitanos.

6.1.2.5. Sentido contrario a la co-creación: el caso par vial avenida Álvaro Obregón-avenida Aquiles Serdán

De la diversidad de instrumentos de planeación, estudios y proyectos en los que tiene competencia el Implan de Culiacán en materia de ordenamiento y desarrollo urbano sustentable, se revisa en este apartado el hallazgo de un proyecto emblemático desarrollado en el municipio de Culiacán, que siguió una ruta de construcción diferente a los planes y programas expuestos en apartados anteriores, como lo fue el proyecto estratégico denominado: par vial avenida Álvaro Obregón-avenida Aquiles Serdán, impulsado y materializado en el periodo del gobierno municipal del alcalde Sergio Torres Félix (2014-2016).

Dicho proyecto consistió en la regulación y ordenación de la avenida Álvaro Obregón, a través de la conformación de un par vial con la avenida Aquiles Serdán, en sentido sur-norte, enlazada esta última con las avenidas Jesús Andrade y Constitución, que cambiaría de sentido único al oriente, para conformar un circuito. En suma, se trataba del cambio a sentido único de vialidades de doble sentido que corren en paralelo, incrementándose su capacidad, suprimiendo el estacionamiento en sus aceras y con sincronización progresiva de semáforos.

El proyecto contemplaba dos etapas: la remodelación a través de la ampliación de banquetas; y el par vial, que consistía en obtener cuatro carriles para los sentidos norte sur, además de un carril para autobuses, subterranización de todas las instalaciones del tendido eléctrico y red de comunicaciones, además de arborización de la vialidad y cruces peatonales seguros (Implan, acta febrero de 2014).

El proyecto se proponía como un detonador de la ciudad: «El funcionamiento del par vial Álvaro Obregón-Aquiles Serdán, podría poner a Culiacán como referente nacional en el rubro de intervención urbana» (Implan, acta de marzo de 2015). Sustentado en un estudio de factibilidad realizado por la Facultad de Ingeniería Civil de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), la incorporación del par vial generaría entre otros beneficios: un 22 por ciento de disminución en los tiempos de recorrido; entre 20 y 30 por ciento de reducción en el índice de accidentes de peatones.

La obra tiene antecedente en el plan parcial de movilidad del Implan de 2006, el cual describe en el proyecto 32 como implementación de par vial: Álvaro Obregón-Juan de la Barrera/Aquiles Serdán; sin embargo, no fue realizado por aquella administración municipal ni por las que le siguieron (Iniciativa Sinaloa, 2017; Gastélum, 2016).

La obra generó controversia desde su anuncio, y una fuerte reacción en contra de parte de vecinos de las colonias hacia las que se reorientarían las rutas de los camiones urbanos en su sentido sur a norte, quienes expresaron que nunca fueron consultados sobre el proyecto y exigieron, además, conocer sus detalles a través de sendas peticiones a las instancias del ayuntamiento de Culiacán, ya por solicitudes dirigidas al cabildo abierto o por la vía del sistema de acceso a la información pública.

Iniciativa Sinaloa, un organismo de la sociedad civil con sede en Culiacán, fundado en 2010, especializado en transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, también hizo un seguimiento estrecho al proyecto del par vial.

Con todo, la obra dio inicio en enero de 2016 con la remodelación de la avenida Álvaro Obregón y concluyó el 27 de abril de 2016 (Iniciativa Sinaloa, 2017, p. 6)

Estas obras implicaron el cierre de las calles, lo que motivó que un grupo de comerciantes de la avenida Obregón manifestaran su desacuerdo y promovieran un recurso de amparo en el que expresaron que se afectaban 300 comercios y cuyo impacto económico cifraron en 160 millones de pesos (*Noroeste*, 2016b).

Simultáneamente, un grupo de vecinos de la colonia Chapultepec, habitantes de las avenidas Juan de la Barrera y Francisco Márquez, manifestaron su inconformidad por las afectaciones a su entorno que desde su perspectiva produciría la desviación, hacia su zona, de nueve rutas de camiones urbanos (Loma de Rodriguera-centro, Cucas-centro, San Miguel-Tierra Blanca, Issstesin-centro, Lima-CU, Lombardo Toledano-centro, Lomita Cañadas-CU, Villa Universidad-CU y Nuevo Culiacán-centro), en la que calcularon el paso de hasta 900 camiones urbanos por estas calles en una jornada de 15 horas, situación que se concretaría en abril de 2016.

Erigidos en una organización autodenominada «Colectivo de vecinos de la zona norte», iniciaron una serie de manifestaciones y acciones legales en contra de la medida; y enderezaron recursos ante diversas instancias, como el Tribunal de la Contencioso Administrativo del Estado, la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública e instancias jurisdiccionales, argumentando en todos los casos que no fueron consultados en las decisiones y que, además, obtuvieron nulas respuestas a sus solicitudes de explicaciones, información y audiencia de parte de las autoridades.

En noviembre de 2018, el juez tercero de distrito resolvió uno de los amparos interpuestos por el Colectivo zona norte mediante el que se consigue modificar en parte un trayecto del par vial, el cual volvería a tener doble sentido a partir del puente Miguel Hidalgo hacia el norte, de modo que los camiones que se internaran en la colonia lo hicieran de nueva cuenta por la avenida Álvaro Obregón (*Primera Plana Portal*, 2018).

6.2. Una mirada a la realidad: el par vial a través de la técnica de observación

La avenida Álvaro Obregón es una de las arterias principales que cruza prácticamente toda la ciudad de Culiacán, quizá la más conocida y utilizada por conductores de vehículos automotores y peatones, lo que la convierte en una de las vialidades emblemáticas entre los habitantes de la

ciudad y capital del estado de Sinaloa, pues además sirve de punto de confluencia para la movilidad urbana en todos los puntos cardinales de la ciudad.

Con el objetivo de identificar *in situ* las resoluciones de una autoridad jurisdiccional para proceder al cambio de sentido de vialidad de un tramo en la zona norte de la avenida Álvaro Obregón, se llevó a cabo un registro mediante una serie de visitas con base en una guía de observación en ambiente físico (Anexo 3) realizadas de manera aleatoria durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2019, en la zona norte de la Avenida Álvaro Obregón, desde el puente Miguel Hidalgo y hasta el boulevard Universitarios, en donde se observó que, en cada uno de las visitas registradas, la circulación de los vehículos y los transportes públicos continuaba en un sólo sentido, de sur a norte, tal como lo estableció el proyecto original del par vial, de lo que se concluye que la resolución judicial no había sido atendida.

Cabe precisar que llegar a la conclusión antes planteada en relación al Par Vial, fue resultado de los reportes obtenidos mediante la Guía de Observación, en dos fases de implementación, la de inicio y análisis.

Fase de inicio. Visita de observación *in situ* y reconocimiento del área observada; a partir de ahí se registraron las pautas a considerar para elaborar la guía de observación, concluyendo incorporar las siguientes: Señalización vial para los cruces de vehículos y peatones en ambos sentidos y en los cruces de calles con la Avenida Obregón; sentido de circulación del tránsito de vehículos motorizados; congestionamiento vial, estacionamiento sobre la calle observada, así como dificultades de peatones para el cruce de la citada rúa.

Fase de observación (análisis). A partir del registro de información en la guías de observación (que se aplicaron con una frecuencia de dos veces por semana en días hábiles y no hábiles durante el periodo de los meses descritos), con relación a las pautas observadas en el medio físico, se desprenden las siguientes conclusiones: No existe infraestructura señalética, los vehículos motorizados circulan en un solo sentido, de norte a sur, y eventualmente se estacionan sobre el arroyo de la calle, principalmente los autobuses de transporte urbano que no cuentan con un área específica para paradas de subidas y bajadas de los usuarios, o en las vehículos particulares en las cercanías del hospital civil. Asimismo, se registró un constante cruce de peatones por la avenida Álvaro Obregón, quienes además se mostraron con dificultades para hacerlo por el constante paso de vehículos y la falta de áreas marcadas para el cruce de viandantes.

6.3. Enfoques deliberativos y de colaboración

Los mecanismos participativos son elementos imprescindibles en los procesos de co-creación mediante los cuales se diseñan soluciones a los problemas que demanda la sociedad, según Zubriggen y González-Lago (2015). En los cuatro documentos primarios de planeación que se analizaron como parte de la muestra de estudio de este trabajo, se identificó que las *consultas públicas* y las *consultas ciudadana* componen las principales plataformas participativas abiertas para recabar la visión ciudadana de los habitantes del municipio de Culiacán, que sustentan la elaboración de planes y programas.

La Ley Federal de Asentamientos Humanos, Desarrollo Territorial y Urbano, señala que la federación, entidades federativas y municipios, deben promover la participación ciudadana y social en todas las etapas del ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano y metropolitana. En el apartado «Instrumentos de participación democrática y social», capítulo primero, «De la participación ciudadana y social», de la LGAHOTDU (2016), se precisa que para la formulación, seguimiento y evaluación de los planes urbanos y sus modificaciones, las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en al menos las materias siguientes:

- I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley;
- II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;
- III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;
- IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;
- V. La protección del patrimonio natural y cultural de los centros de población;
- VI. La preservación del ambiente en los centros de población;
- VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población; y
- VIII. La participación en los procesos de los observatorios ciudadanos (artículo 93, de la ley general, página 44).

Por otra parte, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa (2018), primer marco legal que otorga reconocimiento jurídico a los Implanes, contempla como una de las tareas primordiales de los institutos municipales de planeación en Sinaloa, que deberán «concertar acciones de participación ciudadana recíproca para la consecución de los planes y programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y proyectos, para que estos trasciendan las administraciones municipales» (artículo 36, sección III, de la LOTyDUES, 2018).

Desde la perspectiva del Implan, según documentos primarios de planeación analizados, la consulta ciudadana es considerada como «un espacio dinámico de acercamiento con la ciudadanía tomando en cuenta a los actores que intervienen en el funcionamiento de la ciudad» (PMOTyDUC INTEGRAL, 2018, p. 89). Es el mecanismo mediante el cual se solicita a la ciudadanía, instituciones y dependencias, sus opiniones y propuestas, sobre todos o algunos de los temas que conforman los planes y programas de desarrollo urbano; la participación de los actores que intervienen en la consulta pública es la clave para llevar a cabo los procedimientos de aprobación, revisión y actualización correspondientes (PMOTyDUC INTEGRAL, 2018, p. 90).

6.3.1. Consulta pública 2012

En el proceso de elaboración del PMUD (2015) se llevó a cabo la consulta pública 2012, la que a la postre sería el primer ejercicio abierto y el de mayor amplitud realizado a través de un proceso de planeación participativa en la *fase diagnóstica* para elaborar un programa municipal de planeación, a partir de una convocatoria frente a la sociedad para allegar propuestas por escrito y a través de la página de internet del Implan, en un periodo de 60 días.

También en la *fase de diagnóstico* del Programa de Desarrollo Urbano, se efectuaron talleres que bordaron en el análisis de las siguientes temáticas: desarrollo económico e inversiones estratégicas, desarrollo sustentable y movilidad. Como parte de la *fase propositiva* del PMUD, se realizó el foro de participación ciudadana para la presentación y socialización del diagnóstico del programa, en el que se congregaron 135 ciudadanos interesados en el tema, según consta en el documento analizado (PMDU, 2015).

En este ejercicio de elaboración del PMUD, es relevante la introducción de un mecanismo de integración de las propuestas de los ciudadanos interesados en la temática urbana del municipio de Culiacán, mediante un foro para la recepción de estrategias al Plan Municipal de Desarrollo Urbano, así como la generación de acuerdos de corresponsabilidad social con los actores

involucrados. Las propuestas derivadas del procesamiento de la información se revisaron en mesas de análisis en temáticas como: crecimiento inteligente, atención de zonas marginadas, ambiente y riesgos en el desarrollo urbano, competitividad y desarrollo regional, legalidad y normatividad urbana, movilidad, asentamientos irregulares, marginalidad y desarrollo de pequeñas localidades.

6.3.2. «Pensando la ciudad»: consulta ciudadana 2017-2018

Otro hallazgo de mecanismo de participación y deliberación, fue la denominada consulta ciudadana (de noviembre de 2017 a enero de 2018), que consistió —consigna el Implan— en un «ejercicio inédito que permitió identificar necesidades y demandas de la población respecto a su entorno, y mostró la ciudad que desean los habitantes para vivir» (PMOTyDUC INTEGRA, 2018, p. 89).

En la consulta, el Implan desplegó siete mecanismos de participación ciudadana: 1) Foros zonales, 2) Foros participativos, 3) Entrevistas, 4) Habilitación de micrositio *web* del instituto, 5) Foro-taller técnico, 6) Foro ejecutivo, y 7) Foro general, a través de los cuales se recabaron «inquietudes, problemáticas, necesidades y propuestas de actores que intervienen en el funcionamiento de la ciudad, por parte de síndicos, comisarios, vecinos, niños, académicos, estudiantes, gremios, funcionarios, empresarios, organizaciones civiles y ciudadanos en general» (PMOTyDUC INTEGRA, 2018, p. 89).

«Pensemos la ciudad que queremos» fue el eslogan mediante el cual se convocó a la sociedad de Culiacán, a proponer y discutir temas de rezago y desorden urbano en el Foro general (del 22 al 24 de noviembre de 2018), así como las propuestas de solución generadas desde el equipo del Implan integradas en cuatro instrumentos de planeación. En dicho encuentro participaron ciudadanos, organismos locales e internacionales, académicos, expertos e instituciones privadas y públicas (PMOTyDUC INTEGRA, 2018).

En la Tabla 6.2 se describen los diversos mecanismos y técnicas que se identificaron como los más utilizados por el Implan para abrir la participación de la sociedad: encuesta, foros-talleres participativos, así como espacios virtuales creados ex profeso (micrositio en Internet) y otros de mayor proximidad, como entrevistas cara-cara y foros zonales. Dichos instrumentos no son homogéneos, sino que están relacionados con los actores consultados en los procesos para obtener información indispensable en la fase de diagnóstico o integración de propuestas estratégicas de

planeación urbana y territorial; como son: foros para la participación de habitantes tanto de la cabecera municipal de Culiacán, sindicaturas de Costa Rica y Eldorado, así como entrevistas a comisarios y síndicos. Como se observa en la tabla referida, en el proceso de elaboración de tres planes y programas analizados, el mecanismo preponderante para obtener la opinión de los diferentes actores involucrados en materia urbana fueron la consulta pública y ciudadana, que aún y cuando son concebidos como sinónimos, la primera se refiere al mecanismo para obtener la opinión de actores públicos, como privados y de la sociedad civil; en tanto que la consulta ciudadana involucra exclusivamente las acciones para generar la participación mayoritaria de la sociedad civil organizada y residente de la ciudad.

Tabla 6.2

Mecanismos de participación generados por el Implan

	<i>1. Programa Municipal de Desarrollo Urbano (2015)</i>	<i>2. Programa de Desarrollo Urbano y Territorial (actualización 2018)</i>	<i>3. Programa Integral de Movilidad Urbana Sostenible (2018)</i>	<i>4. Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana Culiacán-Navolato</i>	<i>5. Par Vial de Culiacán</i>
Consulta ciudadana	1	1			0
Consulta pública	1	1		1	0
Audiencias públicas				1	0
Encuesta		1			0
Foros zonales (vecinos de colonias; metodología multisensorial)		1			0
Entrevistas cara-cara		1			
Consulta para recibir propuestas a través del micrositio <i>web</i> del Implan	1	1	1	0	0
Foro taller técnico	1	1			0
Foro ejecutivo	1	1			0
Foro general	1	1			0
Consulta infantil		1			0
Servicios de Consultorías externas y universidades			1	1	1

Como instrumentos innovadores para generar la participación social, se ubican la *consulta sensorial e infantil*, en la fase de diagnóstico del proceso de actualización del PMUD (2015) llevado a cabo en 2018, estrategia de participación de sociedad civil residente del municipio de

Culiacán, en particular vecinos de colonias, así como niñas y niños del municipio de Culiacán. En los foros zonales que se realizaron en el proceso de consulta 2017-2018, participaron vecinos y niños de colonias de Culiacán, así como las sindicaturas de Costa Rica y Eldorado.

6.3.3. Foros zonales con metodología sensorial

Los foros zonales son considerados por el Implan como el mecanismo más relevante del proceso de consulta ciudadana, ya que, al

darse de manera más cercana y dinámica permitió obtener información clara y objetiva de las necesidades existente en el entorno de cada lugar a través de la metodología sensorial del espacio aplicada a través de la percepción de los sentidos. Este ejercicio constituye una innovación a los ejercicios tradicionales de participación ciudadana y de estímulo al involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones de la ciudad (PMOTyDUC INTEGRA, 2018, p. 90).

La denominada metodología sensorial espacial tuvo como objetivo

conocer las necesidades de la población de forma natural, directa, clara y espontánea, a través de los sentidos, a partir de la necesidad de percibir la ciudad por medio de deseos, sentimientos y emociones, se aplicó a través de tres dinámicas: la primera consistió en realizar un recorrido por el lugar para tener una experiencia multisensorial; la segunda consistió en identificar oportunidades y problemas de toda la ciudad a través de la experiencia multisensorial, mediante la descripción de sus sensaciones individuales en *post it* que al final colocaron en láminas. La tercera y última se orientó a obtener información sobre el sector urbano y, al igual que en la dinámica anterior, identificó oportunidades y problemas en un plano de referencia, para proceder luego a su georreferenciación (PMOTyDUC INTEGRA, 2018, p. 90).

Los resultados de las dinámicas sensoriales se presentaron gráficamente en nubes conceptuales (Anexo 6).

6.3.4. Consulta infantil

La consulta infantil se realizó para abrir la participación de niñas y niños, con apego a la Convención sobre los Derechos de los Niños y Niñas que señala que debe promover y estimular la participación infantil para que den a conocer su opinión sobre diferentes problemáticas de la comunidad o la sociedad.

La dinámica de participación infantil generada en el entorno bajo la perspectiva de los sentidos activos, permitió experimentar un sentido diferente a la vez: escuchar sonidos, percibir olores, tocar materia, observar alrededor y encontrar lo que les gusta, o no, del entorno, de la comunidad y de su propia ciudad.

Durante la consulta, se realizó el ejercicio de trasladar a los niños a espacios públicos de la ciudad de Culiacán, quienes en lienzos de gran formato plasmaron su visión sobre la ciudad que desean y sus aspiraciones concretas, mediante dibujos acompañados de mensajes sobre su percepción de la ciudad hoy y la ciudad que desean en el futuro próximo (Anexo 4) en temáticas como la seguridad, educación, ambiente, espacios públicos y movilidad urbana. En un total de 180 dibujos, niñas y niños identificaron problemáticas prioritarias que reflejaron su concepción sobre su entorno, los cuales se resumieron en siete ejes de atención (PMOTyDUC INTEGRA, 2018, p. 93):

1. Medio ambiente (problemática de agua limpia y contaminación);
2. Educación y cultura (escuelas dignas, centros de convivencia, pérdida de valores);
3. Servicios públicos (calles seguras, iluminación, drenaje, parques limpios y banquetas libres);
4. Equipamiento (construcción de parques *jugables*, escuelas dignas, hospitales, centros comerciales y centros culturales);
5. Movilidad (no al tráfico vehicular, más bicicletas en las calles, menos carros, banquetas libres, ciclo-vías en la ciudad y transporte digno);
6. Vivienda (casas dignas donde podamos vivir sin calor);
7. Salud (hospitales en buenas condiciones y cerca de casa).

De la muestra de documentos oficiales de planeación analizados, se concluye que en los mecanismos de participación generados desde el Implan predominan los que se encuentran en el

rango de participación abierta y mayor proximidad con los actores, como son: la encuesta, entrevista cara a cara a síndicos y comisarios, y foros zonales en los que se consultó a vecinos y niños de colonias de Culiacán, sindicaturas de Costa Rica y Eldorado.

En tanto que el uso de infotecnologías²⁸ (las genéricas tecnologías de la información y la comunicación) se empleó en ambas consultas ciudadanas (2012 y 2017-2018), a través de la creación de micrositos en la página oficial del Implan, para recibir propuestas y dar a conocer los proyectos de planes a la sociedad; no obstante, no se observaron procedimientos o mecanismos para informar a los participantes cómo fueron integradas sus propuestas en los documentos aprobados. En los documentos del Implan se sostiene que las propuestas obtenidas a través del micrositio y los foros se presentaron en el taller ejecutivo y foro general, con lo que argumentan cumplir con informar cómo se integraron las propuestas recibidas.

En contraste, el proyecto de par vial Álvaro Obregón-Aquiles Serdán, si bien se llevó a cabo con base en un estudio técnico realizado por la UANL, no contempló mecanismos de consulta —previo a su implementación—, que tomaran la opinión de los beneficiarios directos de políticas públicas, servicios públicos o proyectos urbanos de regeneración, residentes, usuarios de transporte público y privado, o peatones del municipio de Culiacán, situación que derivó en un problema de legitimidad en la percepción de la sociedad civil residente que, en casos como el expuesto, se expresa no sólo a través de manifestaciones públicas de protesta, sino ante instancias jurisdiccionales, para que diriman el actuar del gobierno y ciudadanía.

6.4. Los actores de la co-creación

La perspectiva de co-creación en el sector público se define como un proceso de innovación pública en el que concurren instituciones, usuarios, ciudadanos, empresas, organizaciones de interés público y las organizaciones de la sociedad civil (Torfing *et al.*, 2016). Más específicamente, en procesos de intervención urbana concentran su acción en la indispensable necesidad de incorporar la participación ciudadana (Jirón, 2015), en la construcción de planes, programas y proyectos. Ello implica una participación amplia de personas (ciudadanos, empresarios, ONG, funcionarios de gobierno, planificadores, administradores, académicos, entre

²⁸ Término con el que Harari (citado por Gastélum-Escalante y Yáñez, 2021) propone denominar a las tecnologías de la información y la comunicación.

otros), una forma alternativa de generar conocimiento (cualitativo, de primera mano) y un proceso diferente de innovar (Zurbriggen, 2015).

Un principio fundamental de la co-creación es que el conocimiento no proviene sólo de expertos (Torfing *et al.*, 2016). Por ello, en las ciudades, según Jirón (2015), el conocimiento local de los habitantes es tan importante como el de los expertos, y deben ser reconocidos como co-creadores de su hábitat.

Retomando la definición de co-creación en el sector público como un proceso sistémico (Bason, 2010) de elaboración y rediseño de políticas y servicios públicos, con la participación de múltiples actores públicos, privados y sociales (Torfing *et al.*, 2016) para crear soluciones conjuntas, el Implan fue definido como una organización en la que participan de manera formal múltiples actores: funcionarios públicos del gobierno municipal, consultores, universidades, asociaciones de profesionales, así como actores de la sociedad civil organizados (Torfing *et al.*, 2016).

En relación con la participación de actores en los mecanismos de concurrencia utilizados por el Implan, en el marco de la consulta pública 2012, que se generó para elaborar el PMUD 2015, se constata una apertura a actores que se encuentran más allá del ámbito de gobierno, en particular de especialistas en el tema de instituciones educativas, locales y nacionales.

En el proceso de consulta del PMUD (2015) participaron diversos actores involucrados en procesos de desarrollo urbano del municipio, tanto del ámbito de gobierno, de colegios de profesionales y académicos, como también líderes vecinales o comunales, empresarios y ciudadanía residente del municipio, a través de tres plataformas: espacios virtuales en la página *web* del Implan, talleres y foros de participación ciudadana.

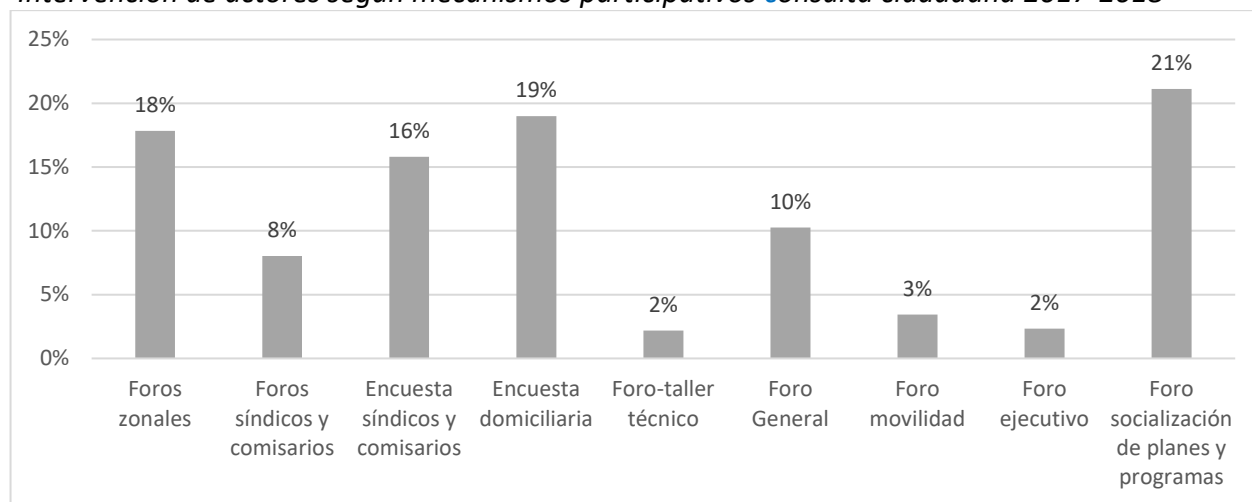
En lo que se refiere a la consulta ciudadana 2017-2018, se tuvo una participación de 1,979 actores, encontrándose mayor grado de intervención en el foro de socialización de planes y programas en donde participaron 418 personas (21 por ciento), seguida por la encuesta que se aplicó a 376 residentes de la ciudad de Culiacán domiciliaria (19 por ciento), los foros zonales con la presencia de 353 participantes (18 por ciento), y encuestas a síndicos y comisarios del municipio aplicada a 313 actores (16 por ciento).

Si se considera que los foros zonales correspondieron a consulta a vecinos, niñas y niños de colonias de la ciudad de Culiacán y las sindicaturas de Costa Rica y Eldorado (ver Anexo 6), así como la encuesta aplicada casa por casa, se observa una mayor recurrencia a la utilización de

mecanismos más directos cara a cara, los cuales se consideran más relevantes cuando se co-crea con los ciudadanos, con respecto a los foros o talleres técnicos o ejecutivos que se llevaron a cabo con actores involucrados en temas urbanos desde el ámbito de sus funciones en organismos públicos federales, estatales y municipales, tanto como en organizaciones civiles; por ejemplo el *foro-taller técnico* que tuvo un aforo de participación del 2 por ciento de los actores (43) involucrados del total de participantes en la consulta ciudadana 2017-2018.

Gráfica 6.1

Intervención de actores según mecanismos participativos consulta ciudadana 2017-2018



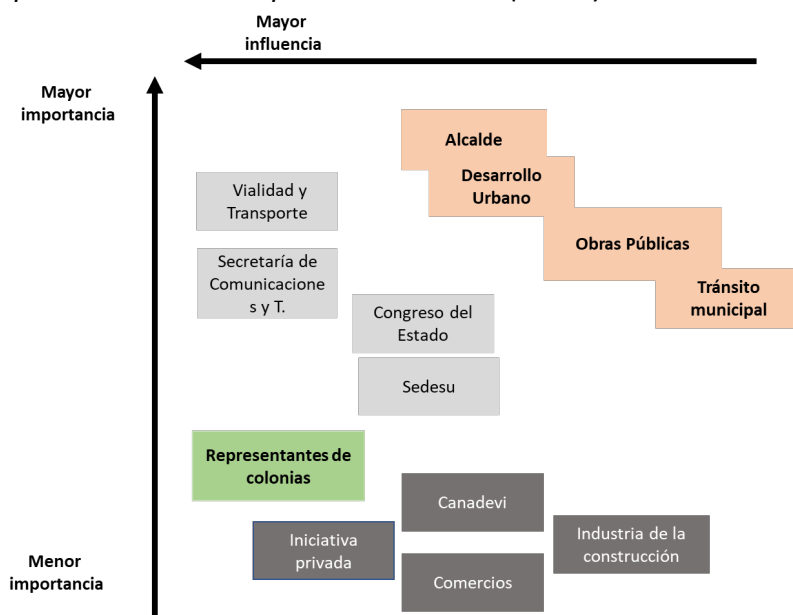
En el Foro de socialización de planes y programas, que se llevó a cabo como parte de las actividades del Encuentro «Pensemos la ciudad», participaron las siguientes organizaciones de la sociedad civil del municipio de Culiacán: Sociedad Botánica y Zoológica de Sinaloa, Céntrico, Refleacciona, Red Paz AC, *Save The Children*, Academia Nacional de Arquitectura Capítulo Culiacán, PROEDUCA, ProCiudad; MAPASIN, Parques Alegres, así como por instancia de gobierno: el Instituto de Cultura del Ayuntamiento de Culiacán y la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno de Sinaloa. Además de organismos de la sociedad civil como Fundación *Botnar Challenge*, Universidad Casa Blanca y Facultad de Arquitectura de la UAS.

Por otra parte, en los documentos del PIMUS 2018 se consigna que su hechura surgió de información oficial técnica, pero también de un proceso participativo y diversos actores gubernamentales, de la iniciativa privada y organismos de la sociedad civil residente, quienes colaboraron en la elaboración de un diagnóstico social y definiendo una visión estratégica y conceptual sobre la movilidad en el municipio de Culiacán, cuya participación se puede observar

en un mapeo de actores que expone el documento PIMUS (2018), cuya participación se describe de acuerdo con su importancia e influencia (ver Figura 6.1).

Figura 6.1

Mapeo de actores que intervinieron en plan de movilidad (PIMUS) 2018



Nota. Adaptado de PIMUS 2018.

Entre los diversos actores que han intervenido en los procesos de elaboración de planes y programas, destacan las consultorías externas, como Céntrica y G-Trazus SC, que colaboraron en el Implan realizando el acopio de información y elaborando el proyecto de los programas de movilidad y ordenación de la zona conurbada Culiacán-Navolato, respectivamente. Por otra parte, sobresale la participación de instituciones académicas: UAS, UNAM y CIDE, que se sumaron a grupos multidisciplinarios en los procesos de elaboración del PMUD 2015.

Los actores de organizaciones sociales (Comisión Nacional de Vivienda [Conadevi], colegios, MAPASIN, entre otros) involucrados en tareas de planeación y desarrollo urbano del municipio de Culiacán, intervienen en diferentes procesos como co-diseñadores de iniciativas urbanas como en la actualización del programa de ordenamiento y el plan de movilidad, a los cuales se les puede distinguir como co-diseñadores.

Basados en la co-creación urbana, de acuerdo con la información obtenida en cada uno de los planes y programas analizados, se concluye que la elaboración de planes y programas en materia urbana, la participación activa e interactuante ocurre entre los siguientes actores: agentes

de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y sociedad civil residente, así como organizaciones del sector privado, en la fase de diagnóstico de los documentos oficiales estudiados. Expertos en materia urbana (desde el Implan) y consultorías externas en temas urbanos.

6.5. Triangulación de datos cualitativos de diferentes fuentes sobre el fomento a la co-creación por parte de la estructura funcional del Implan

En este apartado se presenta la triangulación de datos cualitativos sobre la co-creación urbana y sus categorías, a partir de los hallazgos del presente estudio. La triangulación se realiza con la finalidad de constatar la validez necesaria de los datos obtenidos a través de distintas fuentes: las entrevistas realizadas a la muestra de representantes de la sociedad civil, consejeros, funcionarios y empleados y ex empleados del Implan, análisis documental y observación.

La triangulación de datos se estructuró en dos categorías. La primera, planeación participativa para la co-creación, con las variables: *comprensión del concepto de co-creación urbana y Socialización para la legitimidad, Mecanismos de participación y deliberación*; mientras que la segunda categoría: redes de actores, con la variable: *conocimiento y experiencias de actores (sociedad civil residente y universidades)*.

Primera categoría: planeación participativa para la co-creación urbana

La planeación participativa es una categoría principal que se establece en el entorno de la co-creación urbana. En ese sentido, la triangulación de datos de esta categoría se ha realizada a través de las siguientes subcategorías: a) *comprensión del concepto de co-creación urbana*, b) *socialización para la legitimidad* y c) *mecanismos de participación y deliberación*.

Como se observa en la Tabla 6.3, de acuerdo a la evidencia cualitativa en los elementos sobre *comprensión del concepto de co-creación urbana*, los hallazgos advierten que existe concordancia entre los datos provenientes del análisis de documentos oficiales de planeación que forman parte de la jerga de los entrevistados. No obstante, al cuestionamiento de si consideran que la política urbana de Culiacán se genera de manera tradicional o se ha avanzado en modelos innovadores que incluyen mayor participación de actores de la sociedad, como la co-creación, se encontró que este concepto, como mecanismo de participación abierta para la construcción de políticas públicas del ámbito urbano, no es conocido por los informantes clave entrevistados. Sin

embargo, al plantearles elementos que distinguen el término, expresaron que llevan a cabo dinámicas de co-creación, pero que son relacionadas con otra gama de conceptos estrechamente vinculados, tales como: participación ciudadana, socialización, gobernanza, los cuales fueron mencionados por tres de los entrevistados.

Tabla 6.3

Subcategoría a): comprensión del concepto de co-creación urbana

<i>Subcategoría</i>	<i>Análisis de documentos</i>	<i>Observación cualitativa</i>	<i>Entrevistas</i>
Comprensión del concepto de co-creación	Cuatro primarios de planeación (datos) <ul style="list-style-type: none"> • Plan de Desarrollo Urbano. (PMUDU, 2015). • Plan de Desarrollo Urbano y Territorial (actualización en 2018). 	Evidencia fotográfica de espacios de participación abiertos (consultas, foros, encuestas, consulta infantil y multisensorial)	Entrevistado E Entrevistado F Entrevistado G

Mientras que en relación a la subcategoría denominada *socialización para la legitimidad*, como se puede observar en la Tabla 6.4, los hallazgos muestran que desde el Implan se han desplegado procesos participativos en la construcción de planes y programas en diferentes grupos de la sociedad civil organizada y residentes de diferentes colonias del municipio de Culiacán, incluso dieron prioridad a grupos de niñas y niños sobre su percepción sobre la ciudad que habitan. En ese sentido, se identificó concordancia entre los datos provenientes de los documentos oficiales y de las entrevistas. En ambas fuentes se encontraron evidencia que confirman que la participación ciudadana es consustancial a los procesos abiertos que se emprenden en el Implan en el contexto de la elaboración de planes y programas urbanos, como en la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano (PMUD, 2015), y en la etapa de actualización del Plan de Desarrollo durante el año 2018.

Tabla 6.4

Subcategoría b): socialización para la legitimidad

<i>Subcategoría</i>	<i>Análisis de documentos</i>	<i>Observación cualitativa</i>	<i>Entrevistas</i>
Socialización para la legitimidad.	Cuatro primarios de planeación (datos)	Evidencia fotográfica de: asambleas en colonias.	Entrevistado I Entrevistado C

	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Desarrollo Urbano (PMUDU, 2015) • Plan de Desarrollo Urbano y Territorial (actualización en 2018). 	Entrevistas cara a cara. Reuniones en Sindicaturas. Observación en medio físico del par vial Álvaro Obregón-Aquiles Serdán.	
--	---	---	--

Siguiendo con el tema de *socialización para la legitimidad*, y como evidencia de los hallazgos obtenidos a través de entrevistas, retomamos el testimonio del Entrevistado I, quien sostuvo que la planeación urbana es «un proceso continuo, que nunca tiene fin [en el que de manera] continua debes dar atención a lo planeado. Pero no hay nada definido, siempre se va a ir actualizando, dependiendo de la necesidad». Enfatizó que en el proceso de elaboración de programas y proyectos es imprescindible la socialización, pues ello contribuye a la legitimidad y validez legal, ya que «lo que se diga ahí se debe hacer y respetar».

En esa misma línea, el entrevistado C, expuso:

Toda política pública debe pasar por la socialización, entre más se socialice con los actores que deba socializarse, más se legitima y más se apropia la ciudadanía de ella. El problema es que cuando vamos al extremo de que estás haciendo una consulta pública, por ejemplo, para tal o cual acción de gobierno, o socializar una obra que requiera cierto nivel de especialización, para poder avalarla o descartarla, requiere de cierto conocimiento, no puede ser cien por ciento socializables (*sic*), pero no tanto como llevarla a la plaza pública.

En contraste, de acuerdo con la evidencia documental y la observación en ambiente físico del caso del proyecto del par vial de Culiacán, es posible inferir que hay proyectos en los que han excluido la participación de la sociedad civil —en cualquiera de sus manifestaciones— y han sido objeto de cuestionamientos por parte ciudadanos residentes del municipio.

Respecto a los mecanismos de participación y deliberación, los hallazgos dan cuenta de los instrumentos de participación (Ver Tabla 6.5) que se han desplegado desde el Implan para recoger e integrar propuestas de la sociedad con el objetivo de incorporarlas a planes y programas,

en los que se pone a disposición espacios e instrumentos de participación, así como plataformas apoyadas en infotecnologías.

En ese sentido, según el entrevistado D, es necesaria la creación de un observatorio urbano, desde la academia, que vigile y siga el cumplimiento de los planes: «una figura independiente de, bien sustentada, fuerte, que no dependa del ayuntamiento y de los poderes en turno, una figura que pueda estar desde la academia, desde las organizaciones que estén observando...»

Tabla 6.5

Subcategoría c): mecanismos de participación y deliberación

<i>Subcategoría</i>	<i>Análisis de documentos</i>	<i>Observación cualitativa</i>	<i>Entrevistas</i>
Mecanismos de participación y deliberación.	<p>Cuatro primarios de planeación (datos)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan de Desarrollo Urbano (PMUDU, 2015). • Plan de Desarrollo Urbano y Territorial (actualización en 2018). • Plan de Movilidad Sustentable (PIMUS) • Programa de Ordenamiento Territorial Culiacán-Navolato. 	<p>Evidencia fotográfica de: asambleas en colonias. Entrevistas cara a cara. Reuniones en sindicaturas.</p>	<p>Entrevistado C Entrevistado D Entrevistado G</p>

Por otra parte, en función de los *mecanismos de participación y deliberación*, los entrevistados C y D, consideraron que el municipio de Culiacán requiere de una sociedad civil más activa, que opere desde organizaciones de la sociedad civil involucradas en temas urbanos, pero que no se concentren exclusivamente en algunos temas del desarrollo urbano, como ha sido el caso de la movilidad. También afirman que es imperativo que las problemáticas no se atiendan solo de manera reactiva, pues:

Aquí en Culiacán tenemos un problema por temporadas: cuando llegan las lluvias el tema principal que se aborda es el de las inundaciones... [Pero] hay otros problemas: conflictos con asentamientos irregulares, que están expandiendo la ciudad a todos lados, se está acabando la zona protegida [...] Nosotros en el programa detectamos grandes problemas de desarrollo urbano: corrupción en el desarrollo urbano; asentamientos irregulares; la escasa política de vivienda; el manejo de riesgo; el financiamiento de nuevos instrumentos. Un nuevo ordenamiento territorial de cómo funcionan las instituciones que garantizan el desarrollo urbano en la ciudad (Entrevistado C).

Categoría: red de actores

En cuanto a la categoría red de actores, la triangulación de los instrumentos de recolección de datos, se analizó mediante la subcategoría: *conocimiento y experiencias de actores (sociedad civil residente y universidades)*.

De acuerdo con los resultados obtenidos a partir del análisis de documentos primarios y el material fotográfico analizado cualitativamente, entrevistas realizadas (Ver Tabla 6.6.), se constata la participación de una diversidad de actores, quienes, con base a su experiencia y conocimiento, se involucran en la construcción de planes, programas y proyectos. No obstante, los entrevistados D, E y H coincidieron en plantear que la gestión y la planeación urbana del municipio de Culiacán requiere de un mayor involucramiento de actores, particularmente de instituciones de educación superior y con la sociedad civil de la comunidad residente para contar con una ciudadanía más activa. Sobre todo, porque en el tema del desarrollo urbano están interrelacionados una gran cantidad de temas que involucran a la sociedad, y que requieren de la gestión del conocimiento de las universidades para traducir a los ciudadanos comunes los temas del desarrollo urbano y sus implicaciones en su dinámica cotidiana. Por ejemplo, plantea el entrevistado D:

El [tema] del calentamiento global [llegó] desde la academia, que de alguna manera llegó a la sociedad civil, como el feminismo también ha pasado más o menos así, ha logrado permear. Pero ha pasado algo importante, un proceso de traducción, de traducir los conceptos abstractos que plateamos desde la academia a un lenguaje más común y entendible por la ciudadanía, incluso la que no está tan informada [...] Entonces, los temas urbanos siguen en el limbo, en el limbo de la élite del desarrollo urbano, pero no han bajado a la comprensión de las personas. Entonces la gente se pregunta: ¿por qué el tráfico en mi

ciudad? Y esa respuesta que me das: de “vete en la bicicleta” no me sirve, cuando tengo cuatro niños y luego tengo que irme a trabajar o con mi mamá, porque mi única opción es irme a una casa de interés social a 40 minutos de la ciudad, del trabajo [...] quiero respuestas. La gente se lo pregunta y quiere respuestas, porque las respuestas están en el mundo de la academia; y que el ciudadano pueda exigir políticas públicas adecuadas, factibles, entonces, creo que esto ha sido parte de la dificultad, que muchos de estos temas no se entienden.

Sin embargo, según el entrevistado B:

Muchos de los estudios y propuestas de los académicos, de las universidades no trascienden [...] Por toda la fuerza que tienen para producir iniciativas [...] Debería estar inundando los expedientes del Ayuntamiento, pero no trasciende, algo está pasando ahí. Pareciera que es un poquito más, denunciar, quejarte, decir que todo está mal, que proponer como se debe.

Tabla 6.6

Subcategoría: conocimiento y experiencias de actores (sociedad civil residente y universidades)

<i>Subcategoría</i>	<i>Análisis de documentos</i>	<i>Observación cualitativa</i>	<i>Entrevistas</i>
Mecanismos de participación y deliberación.	Se identificó la participación de universidades y centros de investigación	Según evidencia fotográfica, participación de: universidades, estudiantes, académicos, jóvenes, niños.	Entrevistado C Entrevistado D Entrevistado G

Finalmente, y a manera de conclusión de este capítulo, con base en la triangulación de los datos cualitativos, es posible advertir que los resultados obtenidos de los diferentes instrumentos de recolección de información (análisis documental, observación, entrevistas a informantes clave) muestran una densa concordancia, lo cual permite constatar que los procesos de planeación urbana impulsados desde el Implan se llevan a cabo con base en mecanismos participativos abiertos, en lo posible, a la sociedad. Al mismo tiempo, arrojan que no hay conocimiento de aspectos de co-creación urbana, así como factores restrictivos de la co-creación que requieren de cambios relacionados con sus capacidades institucionales. También que hay dinámicas que no restringen los factores que son favorables para potenciar procesos de co-creación.

6.6. Sobre los hallazgos en relación con los resultados de co-creación urbana

Con respecto a los resultados alcanzados para atender el segundo objetivo, relacionado con co-creación urbana, los hallazgos se clasificaron en función de dos dimensiones: por una parte los factores que propician la co-creación y por otra aquellos factores limitantes planteados en el marco teórico. Esta información permitió asociar los factores de la co-creación con las capacidades identificadas, generando las conclusiones que se especifican en el Capítulo 7, correspondiente a las Conclusiones.

7. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES, LIMITACIONES DEL ESTUDIO Y FUTURAS INVESTIGACIONES

En este capítulo se presentan las conclusiones del estudio de caso realizado, a partir de los hallazgos dados a conocer en los capítulos cinco y seis, en los que se analizaron las capacidades institucionales del Implan de Culiacán, Sinaloa, y su incidencia en la co-creación urbana local. Además, se expone el logro de los objetivos (general y específico) y la hipótesis guía formulada. También se presentan las limitaciones teóricas, metódicas y prácticas que se enfrentaron; finalmente se proponen futuras líneas de investigación y recomendaciones para los gobiernos del ámbito municipal y las organizaciones responsables de generar políticas de desarrollo territorial y urbano, en relación con el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y la necesidad de fomentar una plataforma de co-creación urbana para resolver problemas de las ciudades, fortaleciendo la innovación y procesos de participación abiertos, en donde las ideas, propuestas y expresiones de la sociedad civil residente sean considerados fuente de conocimiento para la transformación de sus territorios.

7.1. Conclusiones del primer objetivo: capacidades institucionales

En cuanto al objetivo 1 que se planteó en esta investigación para analizar el grado de desarrollo de las capacidades institucionales del Implan de Culiacán en sus dimensiones administrativas y políticas, que comprenden las categorías: marco legal, organización interna, relaciones de coordinación interinstitucionales, participación social, política de personal, recursos financieros, se obtuvieron las conclusiones que se mencionan a continuación:

7.1.1. Capacidades relacionadas con marco legal

Desde su creación en 2004, el Implan de Culiacán dispone de un marco legal municipal que confirió legitimidad a su instauración y le dotó de funciones y competencias definidas, aun cuando no existía explícitamente reconocimiento formal a su figura ni en el ámbito estatal ni en el federal.

Si bien la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), promulgada en 2016, con la que se derogó la Ley de Asentamientos Humanos vigente desde 1993, reconoce en el ámbito nacional la intervención de los ayuntamientos para participar en la planeación, regulación, gestión y ordenamiento de los asentamientos humanos, no definió la existencia de órganos descentralizados como el Implan, situación que sí consideró la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa (LOTDUES) decretada dos años después, en 2018, que derogó la ley estatal de desarrollo urbano vigente desde 2004, reformada en 2013, 2016 y 2017.

Sin embargo, en 2021, a través de una reforma, la LGAHDTU reconoció la instauración de Implanes como organismos útiles para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, siendo entonces que el Implan de Culiacán obtuvo el reconocimiento definitivo en todas las esferas de gobierno.

El esquema regulatorio del Implan de Culiacán es, pues, pertinente, amplio, suficiente y actualizado, aunque denso. La cantidad y variedad de instrumentos que deben generarse como productos de su marco legal sugiere la existencia de una institución robusta, integrada por profesionales de diversas disciplinas, y profesionalizada (quizás a través de un servicio profesional de carrera), por la profundidad y amplitud de su tarea. Sin embargo, la realidad es que la estructura operativa y el desarrollo autónomo del Implan de Culiacán está sujeta a la volubilidad de los gobiernos municipales y sus visiones de corto plazo, por consecuencia de su periodo de gobierno, que dura tres años.

Tabla 7.1

Capacidades institucionales relacionadas con marco legal (CIML)

Código	Capacidades institucionales	Grado de desarrollo		
		Óptimo	Suficiente	Requiere atención prioritaria
CIML	<i>Capacidades relacionadas con marco legal («reglas del juego»)</i>			
CIML1	Existencia del marco normativo pertinente y actualizado que establezca claramente funciones y competencias del gobierno municipal en la planeación y la gestión urbana.	✓		
CIML2	Marco legal para la planeación y desarrollo urbano que defina atribuciones de la organización (Implan).	✓		
CIML3	Marco jurídico sólido es indispensable para la construcción de políticas de planeación y desarrollo urbano en el ámbito local, que favorece la ejecución de los planes, programas y proyectos.	✓		
CIML4	Legislación que garantice que los planes sean documento jurídicos vinculantes e incluso sancionados por falta de cumplimiento.			✓

Muchos de los instrumentos que debe elaborar y administrar el Implan Culiacán de acuerdo con el marco legal al que está sujeto, los que además tuvieron estipulado un plazo perentorio para su culminación, fueron producidos después del tiempo fijado, y uniendo en dos documentos, en el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Culiacán y el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Culiacán, aprobados por el Ayuntamiento de Culiacán, en octubre de 2021, numerosos instrumentos así como la enunciación de otros productos a los que se les asigna sólo un grado de prioridad para su conclusión; lo que llama la atención sobre la ausencia de un mecanismo que vigile, garantice y sancione el cumplimiento a las acciones instruidas a través de los documentos jurídicos vinculantes.

Tal situación implica que la capacidad institucional del Implan de Culiacán con respecto al marco jurídico y normativo que le da sustento se encuentra en una categoría óptima, pues incluso existe un marco legal que define la participación ciudadana y democrática en el diseño de planeación urbana de las ciudades, pero al mismo tiempo requiere una intervención prioritaria a fin de que produzca óptimamente los instrumentos que le han sido instruidos a través de las normas.

7.1.2. Proceso de toma de decisiones, roles y estilos decisionales

Con respecto a cómo está distribuida la representación en el consejo del Implan, participan en él un total de ocho consejeros institucionales, quienes, todos, forman parte del Ayuntamiento, ya como integrantes del cabildo o como funcionarios titulares de unidades administrativas, número suficiente para que, incluso en un escenario en el que el proceso de decisión involucrara un empate en la votación con respecto al sentido del voto de los consejeros ciudadanos, se imponga la visión y la propuesta de actuación oficial, por sobre la del punto de vista de los consejeros ciudadanos.

Por otra parte, el proceso de selección de los consejeros ciudadanos se realiza mediante convocatoria cerrada, lo que desvirtúa el proceso de selección democrática pues limita la participación de aquellos ciudadanos y ciudadanas que se perciben competentes y con méritos para incorporarse al Implan, pues en lugar de acceder directamente al proceso de evaluación ante el cabildo tendrían antes que promoverse ante los individuos que representan a los organismos que realizan la propuesta, en la búsqueda de su favor, lo que podría dejar abiertas las puertas para la operación e influencia de grupos que se proponen dirigir el desarrollo urbano en función de intereses contrarios a una visión colectiva por medio de consejeros alineados con ellos.

Tabla 7.2

Capacidades institucionales relacionadas con el proceso de toma de decisiones, roles y estilos decisionales (CITD)

Código	Capacidades institucionales	Grado de desarrollo		
		Óptimo	Suficiente	Requiere atención prioritaria
CITD	Procesos de toma de decisiones, roles y estilos decisionales			
CITD1	Distribución de la representación (gobierno y ciudadanos)			✓
CITD2	Representación con perspectiva de género			✓
CITD3	Procesos de toma de decisiones o modos decisionales vigentes			✓
CITD4	Formas de negociación			✓
CITD5	Liderazgo público (democrático)			✓
CITD6	Distribución del poder con grupos de interés			✓

Es notable la numerosa presencia de consejeros suplentes durante el desarrollo de las sesiones, cuando la práctica habitual en otros órganos colegiados es que los suplentes sólo acuden ante ausencias temporales o definitivas de los propietarios. La presencia permanente de los consejeros ciudadanos suplentes en las reuniones del consejo tiene al menos dos implicaciones: la necesidad de espacios de gran aforo para llevar a cabo las sesiones (hasta 33 integrantes, contando a los suplentes, a partir de lo establecido en el artículo 37 de la Ley de Ordenamiento Territorial) y, al tener derecho a voz, el riesgo de que se prolonguen e intrinquen las deliberaciones, lo que puede convertir al consejo en un colegiado abultado, poco eficiente y poco efectivo.

Al revisar la integración de consejeros ciudadanos en el órgano colegiado, se observó una muy baja presencia de mujeres, lo que, en el contexto social presente, significado por la búsqueda de igualdad sustantiva y la afirmación de los derechos humanos, implica un área de oportunidad a fin de aplicar la perspectiva de género en el proceso de selección.

Por lo que respecta a la negociación, entendida como la forma en que se construyen discursos y se aplican reglas del juego orientadas hacia la solución de conflictos en temas sustanciales y operativos que se llevan a cabo en el Implan, se infiere que, en el periodo de estudio, el proceso de las relaciones entre actores gubernamentales y representantes de la sociedad en los consejeros ciudadanos, se genera de manera reactiva ante las denuncias públicas de ciudadanos o exigencias de dependencias gubernamentales y del ejecutivo del gobierno del estado, como se ilustra en el primer caso revisado: modificación del sentido vial de la Avenida Álvaro Obregón, el cual estuvo centrado en el interés de los ciudadanos que exigían una respuesta de la autoridad.

También fue notable la discrecionalidad en la aplicación de las reglas formales, como las del Reglamento Interior del Implan, para llevar a cabo el proceso de definición en el cuerpo colegiado, explicado en uno de los casos de estudio, al proceder a votar de manera definitiva un tema que no había sido incluido en la orden del día, y sin que otros miembros que no asistieron hubieran tenido siquiera conocimiento de que el tema sería tratado en esa reunión, mucho menos que sería sometido a su aprobación.

Asimismo, se ha puesto en evidencia el desequilibrio de la representación de consejeros ciudadanos con respecto a los consejeros institucionales, y sobre todo el peso mayor en las decisiones de la figura del alcalde como presidente del consejo del Implan.

Por otra parte, el hecho de que se haya identificado que casi una tercera parte de los temas analizados y discutidos en las sesiones del Implan Culiacán durante este periodo se relacionaron con la organización interna y discusiones sobre su financiamiento público y su impacto en la producción de su autonomía, refiere un grado de inestabilidad institucional que, si bien no consigue afectar sustantivamente el desarrollo de sus funciones, si inhiben el proceso de consolidación de su potencial técnico.

Al interior del consejo del Implan existe un desequilibrio con respecto a la toma de decisiones, pues en la figura del alcalde recae una doble representación que, queriendo o sin querer, recarga el peso de las votaciones hacia la postura por la que se decante, en principio porque su posición al frente del Ayuntamiento y al mismo tiempo como presidente del consejo directivo del Implan lo ubican en el foco de mayor influencia con respecto a los otros consejeros institucionales del Ayuntamiento, que tienden a respaldar las posturas del alcalde; y, adicionalmente, por detentar la aplicación del llamado voto de calidad en casos de empate.

De acuerdo con los resultados, un proceso de negociación que se repite cada vez que hay renovación de los poderes municipales en Culiacán y que entorpece el curso de acción regular del Implan, es el que se realiza con los alcaldes recién llegados cuando traen consigo su propia visión —interesada o desprendida— de la ciudad y el desarrollo urbano en el municipio, sin tomar en cuenta la planeación del desarrollo a mediano y largo plazo.

7.1.3. Capacidades institucionales con relaciones intergubernamentales

Hay un reconocimiento formal del Implan como responsable de la planeación integral del municipio de Culiacán por dependencias de los ámbitos estatal, federal y municipal, vinculadas

con temas de desarrollo urbano y territorial, de promoción y desarrollo económico, incluso del ejecutivo del estado; sin embargo, se infiere que existe una limitada coordinación entre ellos pues no hay un procedimiento sistematizado que organice la cooperación y en el que se establezcan las jurisdicciones de los campos de competencia de los gobiernos de acuerdo con su ámbito. Como consecuencia, en la operación de los asuntos cotidianos en los que tienen responsabilidades compartidas, el flujo de información es vertical y unilateral por parte de algunas dependencias de la administración estatal y órganos descentralizados, con limitada corresponsabilidad y coordinación, lo que exige un mejoramiento de las estrategias y flujos de comunicación definidos con claridad entre dependencias, a fin de que, por ejemplo, el Implan sea tomado en cuenta desde las primeras fases de planeación en los proyectos que promuevan cualquiera de las instancias de los tres órdenes de gobierno y se establezcan mecanismos fehacientes para el seguimiento y evaluación de las decisiones tomadas.

Existen fallas en los mecanismos de información que sugieren falta de coordinación entre instancias del Implan y unidades administrativas del Ayuntamiento que llegan a afectar la operación eficiente del instituto.

En ese ámbito, el de las relaciones con el gobierno municipal, se encontró una significativa interacción con la tesorería municipal, ante el reclamo constante por la ministración oportuna de los recursos que fluyen desde aquella dependencia municipal, lo que pone en entredicho el ejercicio de la autonomía del instituto de planeación.

Tabla 7.3

Capacidades institucionales relacionadas con relaciones intergubernamentales (CIRINT)

Código	Capacidades institucionales	Grado de desarrollo		
		Óptimo	Suficiente	Requiere atención prioritaria
CIRINT	<i>Capacidades institucionales asociadas con relaciones intergubernamentales</i>			
CIRINT1	Colaboración entre los niveles de gobierno para una mejor planeación y desarrollo urbano			✓
CIRINT2	Redes de coordinación con unidades administrativas de la administración pública federal		✓	
CIRINT3	Redes de coordinación con unidades administrativas de la administración pública estatal			✓
CIRINT4	Redes de coordinación con unidades administrativas de la administración pública municipal			✓
CIRINT5	Mecanismos para seguimiento y evaluación a los resultados de las decisiones tomadas			✓

Adicionalmente, otro aspecto que interviene como factor restrictivo de la explotación de la autonomía del Implan Culiacán, que deviene del diseño institucional, es su dependencia al Consejo Municipal del Planeación Urbana, órgano de consulta y opinión que además de tener entre sus facultades la de proponer al cabildo a los consejeros ciudadanos que integrarán el consejo directivo del Implan, tiene la atribución de revisar y emitir opinión a los proyectos realizados por el Implan, incluso antes de ser sometidos a la deliberación en el cabildo.

7.1.4. Capacidades institucionales relacionados con la participación social

Existe un marco legal que, en efecto, regula y sustenta los principios de la participación social para el Implan Culiacán, así como una voluntad política expresada por los actores para abrirse a la participación, por lo que el instituto contempla esos mecanismos de consulta en el proceso de planeación participativa para recibir opiniones de organismos de la sociedad civil y ciudadanía, las que eventualmente puedan ser incluidas en las políticas públicas urbanas, así como en la elaboración de planes, programas y proyectos.

Tabla 7.4

Capacidades institucionales relacionadas con la participación social (CIPS)

Código	Capacidades institucionales	Grado de desarrollo		
		Óptimo	Suficiente	Requiere atención prioritaria
CIPS	<i>Capacidades institucionales relacionados con la participación social</i>			
CIPS1	Marco jurídico y normativo que incorpora la participación ciudadana y en la generación de políticas, planes y programas de desarrollo de las ciudades y los territorios.	✓		
CIPS2	Área responsable de promover la participación ciudadana y social			✓
CIPS3	Redes con organizaciones de la sociedad civil	✓		
CIPS4	Voluntad política y apertura a incorporar la participación ciudadana		✓	

Para operar estos mecanismos, el Implan contó durante algunos años con un área específica que recibió esas atribuciones, la de gestión social, cuya misión era la de consolidar al instituto como un espacio incluyente, que promueve de manera permanente la participación de sectores tanto públicos como privados y de la sociedad civil, en el proceso de planeación estratégica; sin embargo, esta área fue suprimida en 2020, cuando se modificó la estructura orgánica de la institución, y sus funciones primordiales se agregaron, por traslado, a otra área de nueva creación que desarrolla otras actividades distintas a las que tenía la instancia de gestión

social, lo que supone el debilitamiento del impacto y el alcance de sus acciones institucionales y pone en entredicho la voluntad manifestada de estar muy a favor de los mecanismos de participación ciudadana.

7.1.5. Capacidades institucionales de organización interna

Aunque existe una adecuada distribución de funciones divididas por departamentos, la falta de actualización o reformas a sus documentos normativos provoca que no haya una total correspondencia interna de la distribución en departamentos con respecto a su marco regulatorio, así como permiten la coexistencia de dependencias correctamente reguladas con otras que carecen de sustento al no estar descritas en su reglamento interno ni en su manual de organización.

Es notable una falta de congruencia entre la estructura del organigrama actual con la que se ordena en el manual de organización, de modo que, al carecer de una descripción puntual de sus propósitos y funciones, no es posible vislumbrar la estructuración de las relaciones con dependencias internas y externas de las dos coordinaciones que no aparecen en el manual.

Tabla 7.5

Capacidades institucionales de organización interna (CIORG)

Código	Capacidades institucionales	Grado de desarrollo		
		Óptimo	Suficiente	Requiere atención prioritaria
CIORG	<i>Capacidades institucionales relacionadas con la estructura organizacional interna</i>			
CIORG1	Manual de organización en donde se precisa la división de funciones de cada uno de los departamentos que componen la estructura técnica del Implan	✓		
CIORG2	Correspondencia de la distribución en departamentos con el marco regulatorio			✓
CIORG3	Estructuración de las relaciones internas sobre la base de manuales de organización			✓
CIORG4	Estructuración de las relaciones con dependencias externas de las dos Coordinaciones que no aparecen en el Manual.			✓

No existen manuales que normen las relaciones y flujos de información con instancias de la administración pública municipal ni estatal, lo que genera tensión en las relaciones interinstitucionales al no haber claridad sobre los procesos informativos que deben ocurrir durante las etapas de un procedimiento.

7.1.6. Capacidades institucionales relacionadas con la política del personal

En cuanto al personal con el que cuenta el Implan Culiacán para llevar a cabo la actuación de sus atribuciones, el cumplimiento de sus objetivos específicos y el éxito de su acción y políticas, se encontró que la plantilla tiene perfiles idóneos para el desempeño del cargo; sin embargo se demostró que existe un muy bajo número de plazas de las llamadas de base o permanente (entre el 20 y 23 por ciento del total), así como una frecuente movilidad del personal y la ausencia de un mecanismo que ofrezca la continuidad segura del personal de confianza, lo que no motiva a promover la permanencia y, por ende, produce una insuficiente profesionalización del funcionariado del instituto. Adicionalmente, la insuficiencia presupuestaria ha inhibido su capacidad para cubrir todas las plazas laborales autorizadas, específicamente en lo referente a las de confianza.

Tabla 7.6

Capacidades institucionales relacionados con la política del personal (CIPP)

<i>Código</i>	<i>Capacidades institucionales</i>	<i>Grado de desarrollo</i>		
CIPP	<i>Capacidades institucionales relacionados con la política del personal</i>	Óptimo	Suficiente	Requiere atención prioritaria
CIPP1	Idoneidad de los perfiles	✓		
CIPP2	Procedimientos para la selección de perfiles y contratación			✓
CIPP3	Capacitación y actualización del personal			✓
CIPP4	Estabilidad laboral y permanencia del personal			✓

El Implan Culiacán no posee un procedimiento formal y estandarizado para seleccionar y contratar al personal, tampoco un programa permanente de capacitación, pues en esa materia también dependen de la Dirección de Recursos Humanos del ayuntamiento.

Así, el tema del personal empleado en el Implan se manifiesta como uno de los factores ubicados en nivel crítico de las capacidades administrativas del instituto, en función de que la administración del personal no es una atribución ejercida por el instituto, sino que se encuentra centralizada por el área financiera del Ayuntamiento de Culiacán.

7.1.7. Capacidad financiera

El Implan carece de autonomía financiera en tanto depende para su operación de las transferencias que a su favor realice el Ayuntamiento como consecuencia de la centralización del gasto, partidas que, de acuerdo con los resultados del análisis de densidad de las actas de las sesiones del Consejo Directivo y los testimonios recabados, son otorgadas por la tesorería municipal de manera discontinua e insuficiente lo que produce una sostenida y tirante interacción entre ambas instancias para conseguir la satisfacción del recurso.

Tabla 7.7

Capacidades institucionales relacionados recursos financieros (CIRF)

Código	Capacidades institucionales	Grado de desarrollo		
		Óptimo	Suficiente	Requiere atención prioritaria
CIRF	<i>Capacidades institucionales relacionados recursos financieros</i>			
CIRF1	Suficiencia presupuestaria			✓
CIRF2	Autonomía financiera			✓
CIRF3	Marco legal que propicia la generación de ingresos financieros	✓		

Esta situación no sólo limita la capacidad de gestión y planeación del instituto, sino que incluso ha traído como consecuencia observaciones por parte de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, y al propio director del Implan.

En el Implan Culiacán fueron identificados 30 atributos base (ver Tabla 7.8) para el despliegue de sus capacidades institucionales, de los cuales ocho se encontraron en un grado óptimo de desarrollo y dos en un grado suficiente, lo que implica el 33.33 por ciento de sus atributos se encuentra en una buena situación con respecto al grado de desarrollo de capacidades, mientras que en el 66.66 por ciento se requiere de atención prioritaria para que la institución mejore su gestión, las cuales se encuentran relacionadas con un marco legal que garantice que los planes sean documento jurídicos vinculantes e incluso sancionados por falta de cumplimiento; atender a una mejor distribución de la representación entre gobierno y ciudadanos y con perspectiva de género en el seno del consejo; mejorar los proceso de toma de decisiones o modos decisionales, las formas de negociación y la manifestación de su liderazgo público democrático, así como cuidar la distribución del poder con grupos de interés.

Tabla 7.8*Análisis del grado de desarrollo de Capacidades institucionales del Implan de Culiacán*

Código	Capacidades institucionales (atributos)	Grado de desarrollo			Grado alcanzado (%)
		Óptimo	Suficiente	Requiere atención prioritaria	
CIML	Capacidades relacionadas con marco legal («reglas del juego»)	3	0	1	3/4= 75.00
CITD	Procesos de toma de decisiones, roles y estilos decisionales.	0	0	6	0/6=-100
CIORG	Capacidades relacionadas con la estructura organizacional interna	1	0	3	1/4=25.00
CIRINT	Capacidades asociadas con relaciones intergubernamentales	0	1	4	1/5=20.00
CIPS	Capacidades relacionadas con la participación social	2	1	1	3/4=75.00
CIPP	Capacidades relacionadas con la política de personal	1	0	3	1/4=25.00
CIRF	Capacidades relacionadas con recursos financieros	1	0	2	1/3=33.33
	Desarrollo de capacidades (total)	8	2	20	10/30=33.33
	Grado de desarrollo CI Implan	26.66%	6.66%	66.66%	

Nota. El grado de desarrollo alcanzado de capacidades institucionales por cada una de las categorías y sus atributos se obtuvo de dividir el número de atributos de acuerdo al grado de desarrollo (en donde el valor óptimo se refleja en color verde, el suficiente en amarillo y el rojo cuando requiere de atención prioritaria) entre el número total de atributos identificados en cada categoría de capacidad institucional.

También es necesario atender el mejoramiento de las cotas de colaboración entre los ámbitos de gobierno y de las redes de coordinación con unidades administrativas de la administración pública estatal y municipal; habilitar mecanismos para seguimiento y evaluación de los resultados de las decisiones tomadas; replantear y formalizar un área responsable de promover la participación ciudadana y social; actualizar la correspondencia de la distribución en departamentos con el marco normativo y regular las relaciones internas sobre la base de manuales de organización; el establecimiento de procedimientos para la selección de perfiles y contratación, capacitación, estabilidad laboral y permanencia del personal; así como conseguir la autonomía financiera que encamine al instituto hacia la normalización de un estado de suficiencia presupuestaria.

7.2. Conclusiones del segundo objetivo: co-creación

En cuanto al objetivo 2 que se planteó en esta investigación para indagar de qué manera el Implan de Culiacán fomenta la co-creación urbana en la construcción de planes, programas y proyectos que sintetizan la política territorial y urbana en el ámbito local, en este apartado se exponen diversas reflexiones al respecto.

Los resultados muestran que el concepto de co-creación, como forma innovadora para fomentar la gestión urbana y la construcción de políticas locales, es poco conocido por funcionarios del Implan, tanto como por actores gubernamentales y representantes de la sociedad civil. En cambio, si se reconocen los términos de participación ciudadana, participación social y gobernanza, pues se encuentran mayormente institucionalizados, según los documentos normativos del Implan analizados y los testimonios de los informantes clave consultados. Esas conclusiones se explican más ampliamente a partir de dos categorías: los mecanismos de co-creación y la red de actores.

7.2.1. Los mecanismos de co-creación

Con base en los resultados obtenidos en el análisis de la unidad hermenéutica de documentos primarios de planeación del Implan, entrevistas y observación, se concluye que el principal mecanismo de co-creación se produce a través de la planeación urbana participativa por medio de consultas públicas y ciudadanas que se constituyen como las plataformas más utilizadas para recabar la visión de los habitantes del municipio de Culiacán, que sustentan la elaboración de los planes y programas.

Los instrumentos de participación predominantes generados desde el Implan, son los que se encuentran en el rango de participación abierta y de mayor proximidad con los actores, como son: la encuesta, entrevista cara a cara a síndicos y comisarios, y foros zonales en los que se consultó a vecinos y niños de colonias de Culiacán y las sindicaturas de Costa Rica y Eldorado.

También se recurrió al uso de infotecnologías, en el marco de las consultas ciudadanas realizadas en los años 2012 y 2017-2018, a través de la creación de micrositios en la página oficial del Implan, para recibir propuestas y dar a conocer los proyectos de planes a la sociedad; sin embargo, más allá de los foros generales de socialización de los resultados, no se detectaron procedimientos o mecanismos para dar a conocer a las personas u organizaciones de la sociedad civil cómo se integraron las propuestas realizadas.

Cabe señalar que la mayoría de los mecanismos para la participación generados por el Implan de Culiacán se ubican en un rango consultivo, más allá de los foros generales en los que se presentan las propuestas de programas que el equipo técnico genera a partir de dichas propuestas. Además, carecen de modelos o mecánicas de autoevaluación de los resultados.

Aunque desde el Implan hay una visión que afirma la importancia de la participación de la sociedad en la generación de planes, programas y proyectos para la construcción de legitimidad ciudadana, los procesos de consulta para elaborarlos no surgen de manera exclusiva del convencimiento o la voluntad política de abrir la participación a la sociedad, sino que se trata de cumplir con un mandato legal que contempla la obligatoriedad para que los municipios construyan su política urbana local utilizando mecanismos de participación ciudadana y social en su formulación, como señala la LGAHOTDU (2016).

En contraste con los procesos participativos utilizados en la elaboración de planes y programas, se identificó el caso del proyecto par vial Álvaro Obregón-Aquiles Serdán, el cual se ejecutó sin procesos de consulta ciudadana previos y derivó en quejas, manifestaciones y amparos contra la determinación del cambio de sentido de las calles que generó el proyecto.

Pese a la carencia de recursos financieros, el Implan Culiacán ha producido los planes, programas y proyectos a través de mecanismos participativos a los que está obligado; sin embargo, es dable establecer que el déficit en la dotación de estos recursos se constituye como un fuerte elemento restrictivo.

7.2.2. Red de actores

El Implan es una organización en la que participan una diversidad de actores: funcionarios públicos del gobierno municipal, consultores, universidades, organizaciones de la sociedad civil, colegios de arquitectos y de ingenieros civiles, así como ciudadanos, lo cual implica que se ha avanzado desde el proceso tradicional de generar políticas públicas, al menos en el tema urbano, que contiene ahora un enfoque declarativamente abierto y participativo, con el involucramiento de múltiples actores.

A partir de los hallazgos expuestos en el capítulo cinco, se encontró que, en la elaboración de planes y programas en materia urbana, la participación activa e interacción ocurre entre los siguientes actores: agentes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y sociedad civil

residente, así como organizaciones del sector privado, en la fase de diagnóstico y fase propositiva de integración de documentos de planeación urbana.

Entre los actores de organizaciones de la sociedad civil sobresalen grupos colegiados y organismos gremiales involucrados en tareas de planeación y desarrollo urbano del municipio de Culiacán (Canadevi, Colegios de arquitectos, MAPASIN, entre otros), quienes intervienen en diferentes procesos en su rol de co-diseñadores de iniciativas urbanas, como ha ocurrido en la actualización de planes de desarrollo y programas de movilidad. Aunque a través de servicios remunerados, también se consigna la participación de consultorías externas en temas urbanos, como fue en el caso de la elaboración del Plan de Movilidad Sustentable y el Programa de Ordenamiento Territorial Culiacán-Navolato en 2016.

Es importante señalar que el liderazgo de los trabajos en donde intervienen actores externos movilizados, recae en el equipo de expertos que conforman la estructura técnica operativa del Implan Culiacán.

Desde la perspectiva de la co-creación los ciudadanos son los beneficiarios de las políticas públicas, y puede participar como co-creativos, co-aplicadores, co-diseñadores, o iniciadores, según Lund (2018). De acuerdo con los resultados, fue posible constatar que la participación de actores de la sociedad es incipiente, con intervención como actor consultivo, distante del rol de co-diseñador o co-iniciador de iniciativas urbanas.

El caso del par vial Álvaro Obregón-Aquiles Serdán evidencia que imperó la lógica «de arriba hacia abajo», contraria a los mecanismos horizontales o «desde abajo», que proponen los procesos de co-creación, pues para su implementación no se tomó en cuenta a los residentes para aportar, con sus conocimientos y experiencias, opiniones sobre una decisión pública que tendría impacto en la ciudad y sus habitantes. Una determinación desde una visión jerarquizada o vertical, contraria a los postulados básicos de la co-creación en el sentido que propone la búsqueda de soluciones con los ciudadanos y no para los ciudadanos.

Cabe mencionar que las instituciones de educación superior se identifican como actores relevantes de los procesos participativos en la creación de la política urbana, las cuales se han sumado a la elaboración de planes y programas conformando equipos multidisciplinarios, como fue el integrado por especialistas y académicos de la UNAM, CIDE y UAS, en el proceso de construcción del primer Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMUD), aprobado en 2015.

No obstante, los resultados advierten sobre la necesidad de involucrar más a las instituciones de educación superior (a las universidades en general y a los académicos en particular) y a la sociedad civil residente, como creadores de soluciones o incluso para la constitución de organismos independientes de seguimiento, como los observatorios ciudadanos. Recordemos que una de las preposiciones básicas de la co-creación se sustenta en la búsqueda de

mejorar la calidad de soluciones existentes o estimular la innovación de las nuevas y así avanzar la producción de valor público mediante el fortalecimiento de la participación democrática, la producción de soluciones públicas más eficientes y efectivas, y la mejora de la cohesión social y la resiliencia local (Voorberg *et al.*, 2015, p. 18).

Los hallazgos identificados en el estudio de caso relacionados con los factores que propician la co-creación según el marco teórico y conceptual, ligados a la vez a la categoría de co-creación que les corresponde, se exponen en el cuadro siguiente:

Tabla 7.9

Hallazgos identificados en el estudio de caso relacionados con los factores que propician la co-creación

<i>Código</i>	<i>Factores que propician la co-creación (desde el entorno de la organización)</i>	<i>Hallazgos identificados en el estudio de caso con referencia a los factores de la co-creación</i>	<i>Categoría de co-creación</i>
F1	Modelos de gestión institucional basados en la confianza, la cooperación, facilitadores de la creación de redes y asociaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • El Implan Culiacán cumple con características para operar a través de un modelo de gestión alineado hacia la co-creación. • Descentralización de la planeación del desarrollo urbano y territorial del gobierno municipal al Implan • Implan como órgano de apoyo al gobierno municipal para llevar a cabo procesos de participación social y planeación territorial y del desarrollo urbano del municipio. 	Innovación estructural/Planeación Urbana Participativa
F2	Acciones innovadoras para solucionar problemas complejos (no convencional), que impulsen autoevaluaciones de los resultados obtenidos por el público,	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo del Implan ciudadanizado • Construcción de políticas de planeación urbana, planes programas y proyectos con participación de múltiples actores (públicos, privados y sociedad civil organizada y residente). • Carece de modelos de autoevaluación. 	Innovación/ planeación urbana participativa

	organizaciones y redes interorganizacionales.		
F3	Actitud de funcionarios públicos y políticos abiertos a la participación ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo del Implan con participación de actores gubernamentales y de la sociedad civil. • Reconocimiento de importancia de la participación ciudadana en la planeación. 	Actores de la co-creación
F4	Marco legal que propicie procesos democráticos y participativos.	<ul style="list-style-type: none"> • Marco jurídico y normativo que contemplan la participación ciudadana en la planeación. 	Planeación urbana participativa
F5	Plataformas colaborativas, con poder de convocatoria y capacidad para motivar a otros actores relevantes y afectados por problemas públicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de planes, programas y proyectos a través de: consultas públicas, consultas ciudadanas, consulta infantil, plataformas en medios virtuales para recibir propuestas. • Red de actores identificada y participativa. 	Planeación urbana participativa Mecanismos de co-creación
F6	Variedad de actores para crear conocimiento colectivo.	<ul style="list-style-type: none"> • Actores públicos, privados como de la sociedad civil organizada y residentes del municipio de Culiacán. 	Actores de la co-creación
F7	Enfoque deliberativo y colaborativo de participación.	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de planes, programas y proyectos a través de consultas: públicas, ciudadanas e infantil. • La mayoría de los mecanismos para la participación generados por el Implan de Culiacán se ubican en un nivel consultivo. • Plataformas en medios virtuales para recibir propuestas. 	Mecanismos de co-creación
F8	Mobilización de actores y recursos.	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios públicos, consultores, universidades, equipo técnico del Implan, organizaciones de la sociedad civil, consultorías privadas y sociedad civil residente en menor medida. 	Redes y asociaciones
F9	Liderazgo político (democrático, deliberativo).	<ul style="list-style-type: none"> • Suficiente en cuanto a la construcción de planes, programas y proyectos en general. • Poco adecuado en proyectos específicos como el caso del par vial. 	Actores de la co-creación
F10	Nuevas formas de generar valor público mediante la participación ciudadana; institucionales no jerárquicas, sino abiertos y flexibles.	<ul style="list-style-type: none"> • Suficiente en cuanto a la construcción de planes, programas y proyectos en general que consideran la participación ciudadana. • Poco adecuado en proyectos específicos como el caso del par vial. 	Mecanismos de co-creación
F11	Diálogo, consenso y participación social (soluciones construidas colectivamente).	<ul style="list-style-type: none"> • Suficiente en cuanto a la construcción de planes, programas y proyectos en general. • Poco adecuado en proyectos específicos como el caso del Par Vial. 	Mecanismos de co-creación

F12	Uso de infotecnologías para la colaboración e innovación basada en servicios digitales para promover la participación colectiva y el debate entre ciudadanos, líderes, agentes públicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Se utilizan infotecnologías en el marco de las consultas públicas y ciudadanas proceso de elaboración de planes, programa y proyectos que despliega el Implan. • Así mismo, para socializar los programas y planes aprobados formalmente. 	Mecanismos de co-creación
F13	Procesos co-creativos requieren dotación de recursos financieros	Pese a la carencia de recursos, se han construido los planes, programas y proyectos a través de mecanismos participativos.	Mecanismos de co-creación
		Planes y programas elaborados por agencias privadas (consultorías), con apoyo de equipo técnico de expertos del Implan.	Mecanismos de co-creación

Nota. Adaptado a partir de los factores y cambios sistémicos necesarios para propiciar procesos de co-creación, y de Voorberg *et al.*, 2015 y Torfing *et al.*, 2016.

7.3. Conclusiones del tercer objetivo: relación entre capacidades institucionales y experiencias de co-creación

El tercer objetivo de esta tesis se enfocó en analizar la influencia del grado de desarrollo de capacidades institucionales en los factores de la co-creación urbana generadas desde el Implan de Culiacán, Sinaloa.

En la Tabla 7.9, siguiente, se expone el impacto de los factores de co-creación identificados en el Implan Culiacán en relación con los atributos de las capacidades institucionales desplegadas en la institución (ver Tabla 7.8), el grado de desarrollo de dichas capacidades, así como el de incidencia que representan las unas sobre las otras.

De ahí que se pueda observar que para conseguir que los factores de co-creación se potencien, en el caso de estudio, es necesario vincularlos con los atributos de capacidades institucionales identificados, a fin de hacerlos operacionales, de modo que, al mejorar el grado de desarrollo de cada una de esas capacidades, se hará aún más viable el despliegue de la aplicación y desarrollo de los factores de co-creación asociados con ella.

El grado de desarrollo de las capacidades institucionales, expresado en porcentajes, ofrece un indicio de cuáles son los factores de atención prioritaria.

Así, por ejemplo, se tiene que si se potencian las capacidades asociadas con relaciones intergubernamentales (CIRINT) para elevar su grado de desarrollo desde el 20 por ciento que muestra, habría un impacto positivo en los factores de co-creación relacionados con los modelos

de gestión institucional basados en la confianza, la cooperación, facilitadores de la creación de redes y asociaciones (F1); las acciones innovadoras para solucionar problemas complejos con resultados obtenidos por el público, organizaciones y redes interorganizacionales (F2); la actitud de funcionarios públicos y políticos abiertos a la participación ciudadana (F3); el marco legal que propicie procesos democráticos y participativos (F4); la variedad de actores para crear conocimiento colectivo (F6) y la movilización de actores y recursos (F8).

Tabla 7.10

Influencia de capacidades institucionales en factores que propician la co-creación

Código	Capacidades institucionales (CI)	Grado de desarrollo de CI	Dimensión de CI	Factores de co-creación impactados por capacidades Institucionales	Incidencia de CI-factores de co-creación		
					Baja (0-33)	Media (33-66)	Alta (66-100)
CIML	Capacidades relacionadas con marco legal («reglas del juego»)	75%	Capacidad institucional / marco legal	F1, F2, F4, F5, F9, F10 6/13=46.15%		46.15	
CITD	Proceso de toma de decisiones, roles y estilos decisionales.	-100%	Capacidad política	F1, F3, F4, F5, F6, F8, F9 7/13=53.85			53.85
CIRINT	Capacidades asociadas con relaciones inter gubernamentales	20%	Capacidad política	F1, F2, F3, F4, F6, F8 6/13=46.15%		46.15	
CIPS	Capacidades relacionadas con la participación social	75%	Capacidad política	F1, F2, F3, F4, F5, F6, F7, F8, F9, F10, F11, F12, F13 13/13= 100%			100
CIORG	Capacidades relacionadas con la estructura organizacional interna	25%	Capacidad administrativa	F1, F4, F9, F11, F12 5/13= 38.46	38.46		
CIPP	Capacidades relacionadas con la política de personal	25%	Capacidad administrativa	F3, F4, F6, F8 4/13= 30.76	30.76		
CIRF	Capacidades relacionadas con recursos financieros	33%	Capacidad administrativa	F1, F4, F12 3/13= 23.07%	23.07		

Nota. Los porcentajes del grado de incidencia se obtienen sobre la base del número de factores de co-creación que inciden en un atributo de capacidades institucionales y el número total de factores de co-creación identificados en la Tabla 7.9, es decir, 13.

Por otra parte, en la tabla 7.10 se aprecia que las capacidades institucionales relacionadas con la participación social son en las que se ubica una mayor influencia de los factores idóneos para propiciar procesos de co-creación, alcanzando un nivel de incidencia del 100 por ciento.

Tomando en cuenta el grado óptimo de capacidades que alcanza el rubro de participación social (CIPS = 75 por ciento), estas capacidades resultan potenciadoras para que el Implan genere nuevas formas de producción de valor público a través de la participación ciudadana; relaciones institucionales no jerárquicas sino abiertas y flexibles; e implementar plataformas colaborativas, con poder de convocatoria y capacidad para motivar a otros actores relevantes y afectados por problemas públicos en materia urbana.

Las capacidades institucionales relacionadas con procesos de toma de decisiones, roles y estilos decisionales (CITD), tienen un por ciento de influencia alto (53.85 por ciento) en los factores que propician la co-creación desde el ámbito institucional. Sin embargo, al correlacionarlo con el grado de desarrollo de las capacidades institucionales, se encuentra que representan una debilidad concentrada que clasifica como -100, no sólo en las reglas formales, sino en donde concurren las dinámicas decisionales, que involucra los roles, formas de liderazgo y toma de decisiones de los actores gubernamentales y de la sociedad que integran el Implan. Ello implica la necesidad de cambios sistémicos, que pueden ser de largo alcance, pues al decir de Torfing (2016), los roles de los actores públicos y privados suelen ser difíciles de transformar y requieren de, más que la manifestación de buena voluntad, el desarrollo de diseños institucionales de apoyo y nuevas formas de liderazgo.

7.4. Consideraciones e implicaciones de los resultados

Los resultados han contribuido a profundizar en la naturaleza del Implan como caso de estudio, su evolución, situación actual y desafíos como organismo responsable de la gestión urbana del municipio de Culiacán, Sinaloa. Los resultados evidencian que el Implan Culiacán constituye una organización que posee atributos institucionales formales para diseñar políticas públicas a través de planes, programas y proyectos mediante procesos participativos, cuenta con un equipo técnico especializado, pero con limitado reconocimiento público o político; además de una restringida autonomía financiera que reducen su capacidad de respuesta.

En ese sentido, los resultados señalan la importancia de que estos organismos sean sujeto de revisión, para definir si el modelo actual es más adecuado, o necesita replantearse como

organismo ciudadano y de gobierno. Es decir, si se está en una coyuntura institucional en la que estas figuras público-ciudadanizadas deben renovarse, transformarse o regresar sus tareas a la gestión exclusiva de las administraciones municipales.

Por otra parte, se evidencia que en tanto se desarrollen capacidades institucionales mediante un marco institucional de gobierno que incluya formas de liderazgo político deliberativas con la sociedad civil, estos serán factores potenciales para fomentar procesos de co-creación en interacción con la sociedad civil organizada y residente para construir políticas que impacten en la calidad de vida de los ciudadanos que habitan las ciudades.

7.5. Conclusiones sobre las estrategias metódicas

En términos generales, es posible señalar que las estrategias conceptuales y metódicas, que se determinaron para abordar la problemática de investigación, resultaron pertinentes a través del estudio de caso, ya que permitieron profundizar en las capacidades de un organismo como el Implan, no sólo en cuanto a sus atributos tangibles, como el marco legal, sino también en cuanto a la dinámica de los actores involucrados, sus formas de negociación, búsqueda de consensos y formas de liderazgo.

Los hallazgos a partir de la estrategia metódica permitieron constatar que, durante sus años de existencia, el Implan de Culiacán ha podido trascender del empleo de mecanismo de participación tradicional, hacia enfoques colaborativos de participación con características de co-creación. No obstante, dichos mecanismos e instrumentos participativos se quedan en el plano de la consulta, y son desplegados en respuesta a una exigencia de los marcos jurídicos y normativos, que manda construir planes, programas y proyectos, con la participación de la sociedad.

Por otra parte, las técnicas de recolección de datos que fueron utilizadas, como la revisión documental de documentos primarios y secundarios, así como las entrevistas a actores clave, permitieron contrastar las categorías, subcategorías y propiedades de las unidades de análisis: capacidades institucionales y co-creación urbana, que posibilitaron la saturación teórica necesaria para generar las interpretaciones y conclusiones.

7.6. Limitaciones

El desarrollo del presente estudio estuvo marcado por algunas limitantes de carácter teórico, metódicas y prácticas, que fueron solventadas y replanteadas respecto al diseño inicial de

investigación, a partir de decisiones del investigador y la asesoría del director y co-directores que conforman el comité de tesis.

En cuanto a la muestra por conveniencia para la recolección de datos a través de entrevistas a actores clave, se enfrentó la limitante de la falta de disponibilidad y apatía de algunos representantes gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que rechazaron responder a la entrevista.

Asimismo, el factor tiempo fue otra limitante, ya que el proceso de recolección de información primaria y secundaria (entrevistas) en el Implan se inició durante los meses de junio y julio 2019, en el cual el gobierno municipal de Culiacán convocó al proceso de renovación de los consejeros de la sociedad civil que lo integran. Posteriormente, dicho consejo tuvo que realizar convocatoria para seleccionar al director del organismo de planeación urbana del municipio. Esta sucesión de eventos coyunturales de excepción, limitaron el tiempo para la colecta de datos e inmersión en el objeto de estudio; aunque finalmente se logró realizar entrevistas a directivos y personal técnico del instituto.

Cabe reconocer que una de las limitaciones del estudio, desarrollado a partir de la estrategia metódica del caso de estudio, representa que los hallazgos y las conclusiones no pueden ser generalizados a todos los organismos municipales responsables de la política de desarrollo territorial y urbano municipal.

Como se sustenta en el marco teórico de esta investigación, los estudios de co-creación pueden abordarse desde dos perspectivas: la del rol institucional o de las organizaciones, y la del rol ciudadano, en los que participan mutuamente, de acuerdo con el modelo de Co-creación de Voorberg *et al.* (2015). Por tanto, en virtud de que este estudio se enfocó desde la perspectiva institucional, resulta una oportunidad encarar futuras investigación con el propósito de obtener la percepción de los ciudadanos en cuanto a su interés de involucrarse en procesos de generación de iniciativas urbanas para su ciudad, en la dimensión de confianza, cooperación y grado de involucramiento en la solución de problemas urbanos.

7.7. Futuras investigaciones

Como todo proceso de investigación, en el camino surgen múltiples interrogantes, nuevos horizontes de conocimiento y diversas hipótesis, que resulta complejo abordar en un solo estudio.

En ese sentido, en este trabajo se vislumbran futuras investigaciones, que se plantean a continuación:

Dado que son escasos los estudios sobre los organismos encargados de la política de desarrollo territorial y urbano en México, es necesario generar investigaciones a través de estudios comparados sobre el desempeño de los Implanes en México y su efectividad en la construcción de políticas para atender las problemáticas urbanas en los municipios, particularmente si han desarrollado capacidades institucionales de gestión urbana, y el impacto de estas en el desarrollo ordenado de las ciudades.

Otra línea investigable resulta el capital social de las organizaciones de la sociedad civil involucrados en temas urbanos, para influir en la creación de políticas de desarrollo urbano en el ámbito municipal, en qué temáticas están puestos principalmente sus intereses: movilidad urbana, espacios públicos, mitigación a efectos del cambio climático, entre otros.

También se requiere indagar si los gobiernos locales han desarrollado políticas públicas urbanas para la construcción de ciudades inclusivas (mujeres, discapacitados, adultos mayores, grupos indígenas) tal como lo demandan a los gobiernos locales los Objetivos de Desarrollo Sostenibles que promueve la ONU, para contar con ciudades ordenadas y sostenibles.

Por último, abordar el estudio de las capacidades institucionales en el ámbito del territorio municipal o estatal, y cómo éstas impactan en la calidad de vida de los ciudadanos; así como si deben los Implanes modificar o no su régimen a más o menos ciudadanizado.

7.8. Recomendaciones

A partir de los resultados obtenidos, que advierten sobre capacidades institucionales del Implan que ameritan una atención prioritaria, se recomienda que el gobierno municipal emprenda un programa de fortalecimiento de capacidades institucionales del Implan, en cuanto al marco legal, organización interna y sus políticas del personal, así como en su autonomía de gestión y financiera.

También resulta prioritario llevar a cabo un diagnóstico sobre el régimen de gobierno del Implan acerca de la representación ciudadana, para buscar un órgano plenamente ciudadanizado, con una representación de la sociedad civil que sea resultado de un proceso de selección abierto, transparente y mayoritariamente ciudadanizado, lo que implica revisar y modificar los procedimientos para participar en la selección de consejeros ciudadanos ante el Implan.

Por otra parte, se considera que con el fortalecimiento de las capacidades institucionales administrativas y políticas para la gestión del Implan, este puede asumir un papel más activo como órgano generador de oportunidades para la co-creación a través del fortalecimiento de espacios participativos horizontales, donde las opiniones de los ciudadanos se consideren al mismo rango en que se hace con los expertos.

En ese sentido, se recomienda promover plataformas de co-creación, suscitando espacios abiertos a la participación ciudadana y social, sobre la base de medios virtuales y mediante programas territoriales en el ámbito de las colonias, en los que se asegure una mayor proximidad e interacción con la sociedad civil residente, para que se consigan definir proyectos «con los ciudadanos y no para los ciudadanos», a partir de propuestas de solución provenientes de estos, considerando la viabilidad técnica y financiera. El diseño puede tomar como referente casos de éxito de co-creación, como el desarrollado en Medellín, Colombia, ciudad que es pionera en el diseño de la plataforma digital *Mi Medellín*²⁹ para fomentar la co-creación urbana. En México, el municipio de Zapopan, Jalisco, cuenta con la plataforma *Mi Zapopan*³⁰, que tiene como objetivo promover la participación ciudadana a partir de procesos de innovación abierta, tecnología cívica y gobierno abierto, planteando estrategias de posicionamiento en medios digitales y de vinculación comunitaria e institucional.

Finalmente, desde los centros de investigación de las instituciones de educación superior, falta profundizar aún más en el conocimiento de la realidad local para vincular el conocimiento a los contextos de intervención, y más concretamente hacia nuevos modelos de diseño de políticas públicas para resolver problemas de la sociedad, como es el de los procesos de co-creación.

²⁹ *MiMedellín* funciona a través de una página web²⁷ en la que todos los ciudadanos pueden registrarse y aportar sus ideas. Es una estrategia en la que los ciudadanos son llamados a generar soluciones de manera colaborativa para un reto de ciudad. A través de esta plataforma se busca priorizar los recursos públicos por medio de las propuestas y necesidades de los habitantes. Cuenta con opciones de registro a través de redes sociales y teléfonos celulares para facilitar la participación de quienes no cuentan con correo electrónico. La plataforma genera redes según las temáticas de participación para que los ciudadanos trabajen colaborativamente en las propuestas. En la actualidad, la plataforma cuenta con doce áreas temáticas como: seguridad, medio ambiente, movilidad, educación, salud, inclusión social y calidad de vida. <https://www.enter.co/cultura-digital/ciudadinteligente/plataforma-mi-medellin/>.

³⁰ *Mi Zapopan* ha desplegado estrategias de socialización territorial y de intervención comunitaria para implementación de soluciones en colonias seleccionadas de este mismo municipio logrando la participación activa de ciudadanos y ciudadanas en el proceso. Han diseñado y aplicado un diagnóstico participativo que permitió detectar problemáticas puntuales en 70 colonias del municipio de Zapopan, Jalisco a través del empleo de herramientas y metodologías mixtas. En 2018, este proyecto fue galardonado con una Victoria Alada de Bronce en la categoría Digital del Año. <https://sarapesocial.com/project/mi-zapopan/>

REFERENCIAS

- Abal, J. M. y Cao, H. (comps.) (2012). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires, Ariel.
- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2017). *The Emergence of Weak, Despotic and Inclusive States*. NBER Working Paper No. 23657, Agosto.
- Agger, A. y Lund, D. H. (2017). *Collaborative Innovation in the Public Sector—New Perspectives*. Scandinavian Journal of Public Administration.
<https://ojs.ub.gu.se/index.php/sjpa/article/view/3398>
- Albaladejo, P. (2014). *Co-creación de servicios públicos. El caso de los servicios de asistencia personal de la comunidad de Madrid*. Congreso Internacional en Gobierno y Políticas Públicas. Instituto de Administración Pública, Madrid, España.
- Alonso, G. (2001). *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín (Documentos de Trabajo).
- Ansell, C. y Gash, A. (2008). *Collaborative governance in theory and practice*. J. Public Adm Res Theory 18: 543–571
- Ansell, C. y Gash, A. (2012). Stewards, Mediators, and Catalysts: Toward a Model of Collaborative Leadership. *Innovation Journal*, 1, 17 (171).
https://www.researchgate.net/publication/288317423_Stewards_mediators_and_catalysts_Toward_a_model_of_collaborative_leadership
- Arnstein, S. R. (1969). *A ladder of citizen participation*. *Journal of the American Institute of planners*, 35 (4), 216-224.
- Arzaluz, S. (2005). *La utilización del estudio de caso en el análisis local*. *Región y Sociedad*, Vol. XVII, No.32. El Colegio de Sonora.
- Arzaluz, S. (2013). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.
- Balbo, M., Jordán, R. y Simioni, D. (2003). *La Ciudad inclusiva*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Cooperazione Italiana. Chile.
- Banco Mundial. (2018). *Desarrollo Urbano. Panorama General*.
<https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevlopment/overview>. Actualización de 22 de junio de 2018. Consultado el 30 de noviembre de 2018.

- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation. Co-creating for a better society*. The policy Press
- Beltran G. F., Vázquez, J. (1997). *Métodos cuantitativo y cualitativo: ¿alternativa metodológica?* Madrid, Universidad Complutense. España.
- Besley, T. y Persson T. (2007) *State Capacity, Conflict and Development*. T, NBER Working Paper No. 15088.
- BID (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Editorial Planeta, México.
- Bobbio, N., Maytteucci, N., y Pasquino, G. (2002). *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI Editores, Madrid, España.
- Bonilla, E. y Rodríguez Sehk, P. (1997). *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales*. 3ª Ed. Santafé de Bogotá, Ediciones Uniandes.
- Boonstra, B., y Boelens, L. (2011). *Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning*. *Urban Research & Practice*, 4 (2), 99–122.
- Bunge, M. (2013). *La ciencia, su método y filosofía*. Editorial Laetoli, España.
- Butcher, J. (2008), *México solidario: participación ciudadana y voluntariado*. Limusa, Cemefi, México.
- Cabrero Mendoza, E. (2004). *Capacidades institucionales en los gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?* *Gestión y Políticas Públicas*. Volumen XIII. Num.3. P.P.753-784. México.
- Cabrero Mendoza, E. (2006). *Acción pública y desarrollo local*. Colección Administración Pública, Fondo de Cultura Económica. México.
- Cabrero Mendoza, E. y García, C. G. (2010). *La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿cien años de soledad municipal?* *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol. 25. Núm. 1. Enero-abril. PP 133-173. El Colegio de México, A.C. Sistema de Información Científica Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal Distrito Federal. México.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012) *Revista Paz y Conflicto*. No. 5. 2012. Pp. 184-196. ISSN 1988-7221.
https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf
- Chalmers, A. F. (2000). *¿Qué es esa cosa llamada Ciencia?* Siglo XXI. España.

- Chudnovsky, M., González, J.C., Hallak, M., Sidders y M. Tommasi (2018). *Construcción de capacidades estatales. Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina*. Gestión y Política Pública. 80 volumen xxvii, núm. 1, primer semestre de 2018.
- CEPAL, MINURVI y ONU-Hábitat. (2016). *América Latina y el Caribe: Desafíos, dilemas y compromisos hacia una agenda urbana común*. Preparado para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III), octubre, Santiago de Chile (LC/W.716).
- CEPAL, MINURVI y ONU-Hábitat. (2018). *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036*. CEPAL, ONU-Hábitat y el Foro de los Ministros y Máximas Autoridades en el sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (Minurvi). En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42144-plan-accion-regional-la-implementacion-la-nueva-agenda-urbana-america-latina>
- Colomer, J. L. (1995). *Historia de la Teoría Política, Ilustración, liberalismo y nacionalismo*. Tomo 3. Vallespín, F. (ed.) Alianza Editores, Madrid, España.
- Copleston, Frederick S.I. (2000). *Historia de la Filosofía*- Vol. I-V, Editorial Ariel, Barcelona, España.
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGraw Hill. España.
- CPEUM (1976) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1976*
- CPEUM (2021) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021*
- CPEE (2020) *Constitución Política del Estado de Sinaloa, 2020*.
- Cyert R. y J. March. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Prentice Hall. Englewood Cliffs.
- Darmohraj, A. (2007). *Capacidades institucionales para la gestión municipal del crecimiento económico*. Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), Reforma y Democracia, núm. 39, octubre, 2007, pp. 51-84, Caracas, Venezuela.
- De Alba, A. y Gómez, D. (2010). *Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo*. En Gómez, D. (Comp.) Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Universidad de Guadalajara- Miguel Ángel Porrúa- Cámara de Diputados. México. <https://vlex.com.mx/source/capacidades-institucionales-desarrollo-humano-conceptos-indices-politicas-publicas-20792>
- Declaratoria de zona conurbada Culiacán-Navolato. (2009). Periódico Oficial «El Estado de Sinaloa», 22 de junio de 2009.

- Decreto de creación del Implan Culiacán. (2004). Periódico Oficial del Estado de Sinaloa” No. 09, 21 de enero de 2004.
- Decreto de creación del Implan, reformado. (2007). Decreto municipal no. 34. Periódico Oficial del Estado de Sinaloa” No.093, 3 de agosto del 2007.
- Decreto Municipal No.12. (2015). Periódico Oficial del Estado de Sinaloa. Ayuntamiento de Culiacán.
- Denis, J.-L., Langley, A., y Sergi, V. (2012). *Leadership in the plural*. The Academy of Management Annals, 6(1), 211-283.
- Díaz Aldret, A.L. (2015). *La oportuna fragilidad del municipio en México; Capacidades institucionales en el marco de un federalismo disfuncional*. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales; No 11. Año VI. ISSN0719-1790. Universidad de Chile.
- Duque, C, N. (2012). *Análisis de factores de capacidades institucionales en municipios pequeños de los departamentos de Boyocá y Cundinamarca*. Cuaderno de Administración, Universidad del Valle, Volumen, 28, No. 47, Bogotá Colombia, enero-junio.
- Eggers, W. D., y Macmillan, P. (2013). *The solution revolution: How business, government, and social enterprises are teaming up to solve society’s toughest problems*. Boston, MA: Harvard Business Review Press.
- Espejo. (2018). *Desplegado a Quirino Ordaz*. En <https://revistaespejo.com/2018/07/16/el-puente-rolando-arjona-es-innecesario-y-no-garantiza-la-movilidad-urbana-prociudad/>. Espejo, 16 de julio de 2018. Culiacán.
- Estrada Rodríguez, J.L. (2015). *Inconsistencia del diseño institucional del gobierno local en México. Limitantes para la calidad democrática*. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México. Enero-abril. México.
- Fontaine, G. (2013). *Paradigmas en disputa: los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas*. Etiquetas: 2013, Administración Pública y Políticas Públicas, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO
- Freigedo, M., Fuentes, G. y Milanesi, A. (2005). *Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo*. En <https://biblat.unam.mx/es/revista/revista-del-clad-reforma-y-democracia/articulo/capacidades-estatales-y-regulacion-en-asociaciones-publico-privadas-desafios-para-las-nuevas-estrategias-de-desarrollo>
- Galvagno, M., y Dalli, D. (2014). *Theory of value co-creation: a systematic literature review*. Managing Service Quality, Vol. 24.

- Gargantini, D. M. y Pedrotti, C. I. (2018). *Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales*. Economía, Sociedad y Territorio, vol. xviii, núm. 57, 2018, 319-357. DOI: <http://dx.doi.org/10.22136/est20181131>
- Gastélum-Escalante, J. (2021). *El camino de la investigación. El modo científico de preguntar, responder y contrastar*. México: Mc Graw Hill.
- Gastélum-Escalante, J. y Yáñez Velazco, J. (2021). *Infotecnologías*. México: Porrúa.
- Gastélum, M. (2016) *Pares viales, amparos y otros males*. El debate, 04 de enero de 2016. Consultado en <https://www.debate.com.mx/opinion/Pares-viales-amparos-y-otros-males-20160104-0020.html>
- Gilio, A. (2016). *Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 66, octubre, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Gittel, J. H. (2005). *Relational coordination: Coordinating work through relationships of shared goals, shared knowledge and mutual respect*. In O. Kyriakidou y M. Özbilgin (Eds.), *Relational perspectives in organizational studies* (pp. 74-94). Cheltenham, UK: Edward Elgar
- González, H. A. (2020) *Capacidades: (otra vez) un análisis conceptual y metodológico*. Intersticios Sociales, El Colegio de Jalisco, marzo-agosto 2021, núm. 21 ISSN 2007-4964.
- Graglia, J. E. (2017). *Políticas públicas: 12 retos del siglo 21*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung. ISBN 978-987-1285-53-2
- Grindle, M. S. (2004). *Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries*. Governance, 17 (4), 525-548.
- Grindle, M. S. (1997). *The good government imperative. Human Resources, organizations and institutions*. En Grindle, M.S. *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*, Boston, Harvard University Press, 1997, p. 5; y Judith Tandler, *Good Government in the Tropics*, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1997.
- Guía de Resiliencia Urbana 2016. (2016). Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), ONU-Hábitat. http://70.35.196.242/onuhabitatmexico/Guia_de_Resiliencia_Urbana_2016.pdf
- Hall, J. S. (2002). *Reconsiderando la Conexión entre Capacidad y Gobernanza*. Público Revisión de la organización: A Global Journal 2, 2002. Kluwer Academic Publishers. págs. 23-43.
- Hall, P. A. (1986). *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.

- Hall, P. A. y Taylor, R. (1996). *Political Sciences and the Three New Institutionalisms*. MPIFG, Discussion Paper 96.
- Harmes-Liedtke, U. y Gianetti, M. (2019). *El concepto y las metodologías de la co-creación para la generación de innovaciones urbanas: Sistematización bibliográfica*. En <https://www.researchgate.net/publication/330811380> y 10.13140/RG.2.2.17863.96169.
- Hartley, J., Sorensen, E. y Torfin, J. (2013). *Collaborative innovation: a viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship*. En <https://doi.org/10.1111/puar.12136>
- Hay, C. (1997). *Estructura y actuación*. En Teoría y métodos de la ciencia política. Editado por David Marsh y Ferry Stoker. Madrid: Alianza Universidad Textos, 197-213.
- Hernández Carrera, R. M. (2014). *La investigación cualitativa a través de entrevistas: Su análisis mediante la Teoría Fundamentalada*. En http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/23/Mis_5.pdf
- Hernández, R., Baptista, P. y Fernández-Collado, C. (2010). *Metodología de la Investigación*. 5ta. Ed. México, MacGRaw-Hill.
- Hernández, R., Baptista, P. y Fernández-Collado, C. (2014). *Metodología de la Investigación*. 6ta. Ed. México, MacGRaw-Hill.
- Hildebrand, M. y Grindle, S. (1994). *Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector*. Harvard University, Boston, Harvard Institute for International Development.
- Hildebrand, M. y Grindle, M. (1997). *Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done? Getting Good Government*. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries, Harvard University Press, Boston, USA: Harvard University Press.
- Hodgson, G. (2009). *Instituciones e Individuos: interacción y evolución*. En E. Ibarra (coord.), Estudios Institucionales, España: Biblioteca Iberoamericana.
- Ibarra, G. (2015). *Culiacán, ciudad del miedo*. Urbanización, economía, violencia. Editorial: Jorale Editores / UAS
- Implan, acta de enero. (2014). Acta número 1 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 27 de enero de 2014.
- Implan, acta de marzo. (2014). Acta número 2 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 6 de marzo de 2014.
- Implan, acta de mayo. (2014). Acta número 3 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 27 de mayo de 2014.

Implan, acta de agosto. (2014). Acta número 4 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 18 de agosto de 2014.

Implan, acta de febrero. (2015). Acta número 1 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 9 de febrero de 2015.

Implan, acta de marzo. (2015). Acta número 2 de la reunión extraordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán. de marzo de 2015.

Implan, acta de abril. (2015). Acta número 3 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 29 de abril de 2015.

Implan, acta de mayo. (2015). Acta número 4 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 25 de mayo de 2015.

Implan, acta de junio. (2015). Acta número 5 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 29 de junio de 2015.

Implan, acta de agosto. (2015). Acta número 6 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 31 de agosto de 2015.

Implan, acta de septiembre. (2015). Acta número 7 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 1° de septiembre de 2015.

Implan, acta de octubre. (2015). Acta número 8 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 21 de octubre de 2015.

Implan, acta de noviembre. (2015). Acta número 9 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 18 de noviembre de 2015.

Implan, acta de diciembre. (2015). Acta número 10 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 1° de diciembre de 2015.

Implan, acta de febrero. (2016). Acta número 1 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 8 de febrero de 2016.

Implan, acta de marzo. (2016). Acta número 2 de la reunión extraordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán. Del 1° de marzo de 2016.

Implan, acta de abril. (2016). Acta número 3 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 29 de abril de 2016.

Implan, acta de mayo. (2016). Acta número 4 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 17 de mayo de 2016.

Implan, acta de junio. (2016). Acta número 5 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 14 de junio de 2016.

Implan, acta de agosto. (2016). Acta número 6 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 9 de agosto de 2016.

Implan, acta de enero. (2017). Acta número 1 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 17 de enero de 2017.

Implan, acta de febrero. (2017). Acta número 2 de la reunión extraordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 8 de febrero de 2017.

Implan, acta de marzo. (2017a). Acta número 4 de la reunión extraordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 10 de marzo de 2017.

Implan, acta de marzo. (2017b). Acta número 5 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 21 de marzo de 2017.

Implan, acta de abril. (2017). Acta número 6 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 25 de abril de 2017.

Implan, acta de mayo. (2017). Acta número 7 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 16 de mayo de 2017.

Implan, acta de junio. (2017). Acta número 8 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 20 de junio de 2017.

Implan, acta de julio. (2017). Acta número 9 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 11 de julio de 2017.

Implan, acta de agosto. (2017). Acta número 8 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 22 de agosto de 2017.

Implan, acta de septiembre. (2017). Acta número 11 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 19 de septiembre de 2017.

Implan, acta de octubre. (2017). Acta número 12 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 24 de octubre de 2017.

Implan, acta de noviembre. (2017). Acta número 13 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 14 de noviembre de 2017.

Implan, acta de diciembre. (2017). Acta número 14 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 4 de diciembre de 2017.

Implan, acta de enero. (2018). Acta número 1 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 16 de enero de 2018.

Implan, acta de febrero. (2018). Acta número 2 de la reunión extraordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 20 de febrero de 2018.

Implan, acta de marzo. (2018). Acta número 3 de la reunión extraordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 20 de marzo de 2018.

Implan, acta de abril. (2018). Acta número 4 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 24 de abril de 2018.

Implan, acta de mayo. (2018). Acta número 5 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 22 de mayo de 2018.

Implan, acta de junio. (2018). Acta número 6 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 19 de junio de 2018.

Implan, acta de julio. (2018). Acta número 7 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 10 de julio de 2018.

Implan, acta de agosto. (2018). Acta número 9 de la reunión extraordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 21 de agosto de 2018.

Implan, acta de septiembre. (2018). Acta número 11 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 19 de septiembre de 2018.

Implan, acta de octubre. (2018). Acta número 12 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 24 de octubre de 2018.

Implan, acta de noviembre. (2018). Acta número 13 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 14 de noviembre de 2018.

Implan, acta de diciembre. (2018). Acta número 14 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 4 de diciembre de 2018.

Implan, acta de enero. (2019a). Acta número 1 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 24 de enero de 2019.

Implan, acta de enero. (2019b). Acta número 2 de la reunión extraordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 31 de enero de 2019.

Implan, acta de abril. (2019). Acta número 4 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 5 de abril de 2019.

Implan, acta de mayo. (2019). Acta número 5 de la reunión extraordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 30 de mayo de 2019.

Implan, acta de junio. (2019a). Acta número 6 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 11 de junio de 2019.

Implan, acta de junio. (2019b). Acta número 7 de la reunión extraordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 17 de junio de 2019.

Implan, acta de junio. (2019c). Acta número 8 de la reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 18 de junio de 2019.

Implan, acta de junio. (2019d). Acta número 9 de la reunión extraordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 20 de junio de 2019.

Implan, acta de julio. (2019). Acta número 10 de la reunión extraordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 20 de julio de 2019.

Implan, acta de agosto. (2019). Acta número 11 de reunión ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana (Implan) de Culiacán, del 23 de agosto de 2019.

Implan UT/042/2021/IMPLAN. (2021). Oficio de respuesta de la oficina de Transparencia del Implan Culiacán. Folio: 25126260001021.11 de noviembre.

Iniciativa Sinaloa (2017) *La remodelación de la avenida Álvaro Obregón: los espacios para la corrupción en una obra pública*. Auditoría ciudadana. Iniciativa Sinaloa, MIAUS. Consultado en <https://iniciativasinaloa.org.mx/wp-content/uploads/2017/08/Los-espacios-para-la-corrupci%C3%B3n-en-una-obra-p%C3%ABblica-AUDITOR%C3%8DA-CIUDADANA-2.pdf>

- Innerarity, D. (2009). *La sociedad de la innovación. Notas para una teoría de la innovación social*. En D. Innerarity y A. Gurrutxaga (2009): *¿Cómo es una sociedad innovadora?*, Innobasque, Agencia Vasca de Innovación. Parque Tecnológico de Bizkaia.
- Iracheta, A. (2017). *El Índice de Prosperidad Urbana: La experiencia desde México*. Conferencia de las Ciudades. Implementando la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe. Cepal. <http://conferencias.cepal.org/ciudades2017/Miercoles%204/Pdf/Panel%206%20Alfonso%20Iracheta.pdf>.
- Iracheta, A. (2020). *Otra ciudad es posible: Los retos del desarrollo urbano en América Latina*. Proyecto de Transformación Social-Ecológica en América Latina. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17169.pdf>.
- Iracheta Carroll, J. [Video] (2019) Congreso nacional de jóvenes comprometidos con las ciudades FOROPOLIS 2012. Sede BUAP Puebla, Puebla. [archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=Xoui9jiLAuE>
- Jiménez, E. V. y Comet, W. C. (2016). *Los estudios de casos con enfoque metodológico. Artículo en revisión*. ACADEMOREVISTA DE Investigación en CIENCIAS Sociales y Humanidades, Diciembre, 2016, Vol.3, N.2
- Jirón Martínez, P. (2015). *De la participación a la co-creación. Nuevas formas de pensar intervenciones para mejorar el hábitat urbano/residencial*. Universidad de Chile. URI: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/40995>. ISSN: 0718-7033
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Londres, UK, Sage.
- Kuhn, T. S. (2006). *La estructura de la revolución científica*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Lechner, N. (1996). *Estado y Sociedad en una Perspectiva Democrática*. Mimeo.
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa. (1977). Congreso del Estado de Sinaloa. Culiacán.
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa. (2004). Congreso del Estado de Sinaloa. Culiacán.
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa. (2013). Congreso del Estado de Sinaloa. Culiacán.
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa. (2016). Congreso del Estado de Sinaloa. Culiacán.
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa. (2017). Congreso del Estado de Sinaloa. Culiacán.

- Ley General de Asentamientos Humanos. (1976). Congreso de la Unión. México.
- Ley General de Asentamientos Humanos. (1993). Congreso de la Unión. México.
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa. (2004). Congreso del Estado de Sinaloa. Culiacán.
- Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa. (2004). Congreso del Estado de Sinaloa. Culiacán.
- LGAHOTDU. (2016). *Ley General De Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Consultado en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf
- Loera Burnes, E. y Salazar A. (2017). *Capacidades institucionales y desempeño de los organismos operadores de agua en Hermosillo, Sonora, y Mexicali, Baja California*. Región y sociedad / número especial.
- López, Santos, J. (2016). *Innovación y creación de valor público en gobiernos locales mexicanos*. Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas, vol. 5, núm. 9, enero-junio, 2016 Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo Docente, México.
- LOTyDUES. (2018). *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa*. Periódico oficial El Estado de Sinaloa. 28 de febrero.
- Lund, D. (2018). *Co-creación en gobernanza urbana: desde la inclusión a la innovación*. (Co-creation in Urban Governance: From Inclusion to Innovation). En <https://ojs.ub.gu.se/index.php/sjpa/article/view/3741>
- Manual de Organización del Implan de Culiacán. (2013). Implan Culiacán. Consultado en https://implanculiacan.mx/marco_juridico/normatividad_implan/Manual%20de%20Organizacion%20del%20IMPLAN.pdf
- Manual de Organización del Implan de Culiacán reformado. (2015). Implan Culiacán. Consultado en https://implanculiacan.mx/marco_juridico/normatividad_implan/Manual%20de%20Organizacion%20del%20IMPLAN.pdf
- March, J. y Olsen, J. P. (1984). *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. American Political Science Review 78 (3): 734-749.
- March, J. y Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, J. y Simon, H. A. (1958). *Organizations*. Boston.

- McGranahan, G. y Satterthwaite, D. (2014). *Urbanisation concepts and trends*. IIED Working Paper. IIED, London. <http://pubs.iied.org/10709IIED>. ISBN 978-1-78431-063-9
- Merino, M. (1998). *Gobierno local, el poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. México, DF: El Colegio de México.
- Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States*. Princeton University Press, Princeton.
- Monje, C. A. (2011).. *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa, Guía didáctica* Universidad Surcolombia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Neiva.
- Moreno Jaimes, C. (2007). *Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México*. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 27 (2), 131-153.
- Morgan, P. (2006). *The concept of capacity*. European Centre for Development Policy Management, 1-19.
- Montijo, A. y Ruiz-Luna, A. (2018). *El rol de la capacidad institucional como medida de adaptación frente a eventos de precipitación extrema en el noroeste de México*. *Región y sociedad*. versión On-line ISSN 2448-4849 versión impresa ISSN 1870-3925. *Región y sociedad* vol.30 no.73 Hermosillo sep./dic. 2018. <https://doi.org/10.22198/rys.2018.73.a985>
- Noroeste (2016a). *Entre temas pendientes, Torres recibe premio*. 17 enero de 2016, consultado: <https://www.noroeste.com.mx/culiacan/entre-temas-pendientes-torres-recibe-premio-EBNO1006174>).
- Noroeste (2016b). *Tiene par vial de Culiacán pasado de denuncias*. 13 de octubre de 2016. consultado en: <https://www.noroeste.com.mx/culiacan/tiene-par-vial-de-culiacan-pasado-de-denuncias-PXNO1051538>.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- OCDE. (2015). *Estudio de políticas urbanas de la OCDE México. Transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda*. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), desarrollado en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE). México. <https://www.oecd.org/gov/sintesis-del-estudio-mexico.pdf> y <http://dx.doi.org/10.1787/978926422793-en>.
- OCDE. (2016). *Gobierno Abierto. Contexto mundial y el camino a seguir*. En <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>

- Ochman, M. (2004). *Sociedad civil y participación ciudadana*. Revista Venezolana de Gerencia, vol. 9, núm. 27, julio-septiembre, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Olivera, G. (2005). *Reformas municipal y agraria, expansión urbano-regional y gestión de suelo urbano en México*. Economía, Sociedad y Territorio, vol. V, núm. 17, enero-abril, 2005, pp. 121-159 El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México.
- Olvera Rivera, A. J. (1999), "*Introducción*", *La sociedad civil*. De la teoría a la realidad. México, El Colegio de México.
- ONU. (2016a). *Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible. Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web.
- ONU. (2016b). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. New York: Lois Jensen.
- ONU-Hábitat. (2002). *Gobiernos locales y objetivos del milenio*. Rio de Janeiro, Brasil.
- ONU-Hábitat. (2014). *Planteamiento Urbano para Autoridades locales*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, SIEMENS e Instituto de Desarrollo Urbano, Bogotá, Colombia).
- ONU-Hábitat. (2016a). *Índice de prosperidad urbana en la República Mexicana: City Prosperity Index cpi. Reporte nacional de tendencias de la prosperidad urbana en México*. Informe Final Municipal, Culiacán, Sinaloa. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. México. <https://www.oecd.org/gov/sintesis-del-estudio-mexico.pdf> y <https://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/Rep%20Nal%20CPI%20Mexico.pdf>
- ONU-Hábitat. (2016b). *México. Reporte del estado de las ciudades de México: Camino Hacia la Prosperidad Urbana. Índice de las Ciudades Prósperas en 152 municipios de la República Mexicana*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Infonavit.
- ONU-Habitat. (2016c). *Urbanización y Desarrollo. Futuros emergentes. Reporte Ciudades del Mundo, 2016*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- ONU-Hábitat III. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Secretaría General de la Confederación de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nueva York.
- Oriol, J. (2007). *Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y práctica del desarrollo*. *Revista de Economía Institucional*. Vol.9. No. 16. Primer semestre. P.P.121-148.
- Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre.

- Ostrom, E. (1996). *Coproduction, Synergy, and Development* *World Development*. World Development, vol. 24, n° 6, pp. 1073-1087.
- Partida, J. A. (2018). *Gobernanza abierta: diversidad de escenarios en ciudades mexicanas*. The City Fix México. Recuperado de <http://thecityfixmexico.org/notas/nota/293>).
- Pascual Esteve, J.M. (2007). *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática: los planes estratégicos de segunda generación*. Diputación de Barcelona. Barcelona.
- PDUCPC. (2021). *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Culiacán*. Ayuntamiento de Culiacán, Implan.
- PDUT. (2018). *Plan de Desarrollo Urbano y Territorial. actualización en 2018*. Ayuntamiento de Culiacán. Implan Culiacán.
- Pearce, C. L. y Conger, J. A. (2003). *Shared leadership: Reframing the hows and whys of leadership*. London, England: SAGE
- Periódico *El Estado de Sinaloa*. (2016). No. 121, miércoles 05 de octubre de 2016, Culiacán Sinaloa.
- PIMUS. (2016). *Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable de Culiacán*. Implan-Céntrico.
- PIMUS. (2018). *Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable de Culiacán*. Plan de actualización. Implan-Céntrico.
- Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán. (2008). Ayuntamiento de Culiacán. Implan Culiacán.
- Plan Municipal de Desarrollo 2002-2004. (2002). Ayuntamiento de Culiacán.
- Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016. (2014). Ayuntamiento de Culiacán.
- Plan Parcial de Culiacán Zona Centro. (2010). Ayuntamiento de Culiacán. Implan Culiacán.
- Plan Parcial de Movilidad para el Desarrollo Urbano. (2006). Ayuntamiento de Culiacán. Implan Culiacán.
- Plan Parcial Zona Centro. (2006). Ayuntamiento de Culiacán. Implan Culiacán.
- Plan Sectorial de Zonificación y Uso de Suelo. (2005). Ayuntamiento de Culiacán. Implan Culiacán.
- PMDU. (2015). *Programa Municipal de Desarrollo Urbano*. IMPLAN, UNAM y SEDESOL. https://implanculiacan.mx/descargas/planes/pmdu_culiacan/DOCUMENTO/PMDU%20CULIAC%C3%81N.pdf

- PMOTyDUC. (2021). *Programa Municipal de Ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano de Culiacán*. Implan
- PMOTyDUC INTEGRA. (2018). *Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Culiacán*. Actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano 2015. Implan.
- PNUD. (2009). *Informe sobre el desarrollo humano. Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local*. PNUD y Gobierno del Estado de Jalisco. México.
- POZMC-N. (2016). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana Culiacán-Navolato*. Gobierno del Estado de Sinaloa, Ayuntamientos de Culiacán y de Navolato, G-Trazus Consultores <https://implanculiacan.mx/proyecto/zona-metropolitana-culiacan-navolato/descargas/programas/POZMCulNav/POZMv28.pdf>
- Powell, W. W. y DiMaggio, P. J (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- PPMDUC. (2006). *Programa Parcial de Movilidad para el Desarrollo Urbano de Culiacán*. Ayuntamiento de Culiacán / Implan.
- Prahalad, C. K. y Ramaswamy, V. (2000). *Co-opting Customer Competence*. Harvard Business Review, 78: 79-87.
- Prahalad, C. K. y Ramaswamy, V. (2004). *The Future of Competition: Cocreating Unique Value with Customers*. Boston: Harvard Business Press.
- Primera Plana Portal. (2018). *Resolución judicial ordena devolver el doble sentido a la avenida Obregón*. Cortes, C. 2 de diciembre de 2018. Consultado en <https://primeraplanaportal.com/Noticia.aspx?q=Resoluci%C3%B3n-judicial-ordena-devolver-el-doble-sentido-a-la-avenida-Obreg%C3%B3n>
- Ramírez-Alujas, A. V. (2012). *Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa*. Chilena de Administración Pública, N°19 (2012) pp. 5 / 50.
- Reglamento Interior. (2007). *Reglamento Interior del Instituto de Planeación Urbana de Culiacán*. Implan, julio de 2017, Culiacán.
- Reglamento Interior de la Administración del Municipio de Culiacán, reformado. (2007). Ayuntamiento de Culiacán.
- Repetto, F. (2002). *Los actores de la política social*. Mimeo, Washington D.C

- Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- Río Doce. (2018). *Genera polémica construcción del puente Rolando Arjona en Culiacán*. Ibarra, A. 24 de julio de 2018. Río Doce, Culiacán. <https://riodoce.mx/2018/07/24/el-polemico-puente-rolando-arjona/>
- Rock, J., McGuire, M. y Rogers, A. (2018). *Multidisciplinary Perspectives on Co-creation*. *Science Communication* 40 (4), pp. 541–552. <https://doi.org/10.1177/1075547018781496>.
- Romero-Lankao, P., Brutto, N., Chang, M., Hardoy, J., D’Almeida Martins, R. y Krellenberg, K. (2013b). *Desarrollar capacidades de respuesta urbana a la variabilidad y el cambio climático*. En *Respuestas urbanas al cambio climático*, editado por Roberto Sánchez Rodríguez, 119-136. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global
- Rosas, A. (2015a). *La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático*. México, ITACA–Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Rosas, A. (2015b). *Protocolo para el análisis de capacidades institucionales y de toma de decisiones referentes al cambio climático en el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático y otras dependencias de gobierno federal*. Informe final, Proyecto PNUD 86487.
- Rosas, A. (2019). *Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis*. Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco, México). DAAPGE 32 / 2019 / pp. 81–107
- Rosas, A. y Gil, V. (2013). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. *Revista Política y Cultura*. México, D.F. México Universidad Autónoma Metropolitana. VER 2008.
- Rosas, A. y Gil, V. (2013). *La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análisis*. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno Volumen II, número 2, julio–diciembre. PP. 113-138.
- Rosas, A., Sánchez, J., y Chávez, M. (2012). *La técnica Delphi y el análisis de la capacidad institucional de gobiernos locales que atienden el cambio climático*. *Política y Cultura* 38:165-194.
- Rosas Chávez, P. (2015). *Hacia un Modelo de evaluación de capacidades institucionales para las organizaciones de la sociedad civil*. *Carta Económica Regional* Año 27, número 115, enero - junio 2015 es una publicación semestral editada por la Universidad de Guadalajara, Departamento de Estudios Regionales-Ineser, División de Economía y Sociedad del

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Guadalajara, Jalisco, México.

- Sabino, C. (1996). *Los caminos de la Ciencia*. Bogotá, Colombia. Ed. Panapo, Caracas.
- Sabino, C. (2008). *El proceso de investigación*. Ed. Panapo, Caracas, 216 págs. Publicado también por Ed. Panamericana, Bogotá, y Ed. Lumen, Buenos Aires.
- Savith, H. V. (1998). *Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century*. En *Administration y Society*. July 1998. Vol. 30, no. 3. 248-273
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Scharpf, W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Schettini, P., Cortazzo, I. (2015). *Análisis de datos cualitativos en la investigación social, Procedimientos y herramientas para la interpretación de información cualitativa*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).
- Simon, H. A. (1982). *Models of Bounded Rationality*. Cambridge: MIT Press.
- Skocpol, T., Rueschemeyer, D. y Evans, P. (1985). *Bringing the State Back In*. En *Bringing the State Back In*, editado por Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. Cambridge. Cambridge University Press, 4-37.
- Sobrino, J., Garrocho, C., Graizbord, B.; y Aguilar, G. (2015). *Ciudades sostenibles en México. Una propuesta conceptual y operativa*. México UNFPA, México.
- Sørensen, E., y Torfing, J. (2011). *Enhancing collaborative innovation in the public sector*. *Administration y society*, 43(8), 842-868.
- Sørensen, E., y Torfing, J. (2013a). Leading volunteers. Retrieved from www.lederweb.dk/ImageVault/Images/id_43223/scope_0/ImageVaultHandler.aspx
- Sørensen, E., y Torfing, J. (2013b). *Offentlig ledelse af frivilliges samproduktion af velfærd* [Public leadership of volunteers co-producing public welfare] Retrieved from www.lederweb.dk/ImageVault/Images/id_42871/ImageVaultHandler.aspx
- Stake, R. (1998). *Investigación en estudios de caso*. Morata, Madrid.
- Steinmo, S., y Tolbert, C. J. (1998). *Do institutions really matter? Taxation in industrialized democracies*. *Comparative political studies*, 31 (2), 165-187.
- Steinmo, S., Kathleen T. y Longstreth, F. (1998). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Subirats, J. (2015a). *Introducción en innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Subirats, J. y García Bernardos (eds.) Editorial Icaria, España.
- Subirats, J. (2015b). *La ciudad y lo urbano en el cambio de época*. En *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Subirats y García (Eds.). Icaria editorial, s. a. Octubre 2015. Barcelona
- Tobelem, A. (1992). *Institutional capacity analysis and development system (ICADS)*. Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional Paper Series N.
- Torring, J., Sørensen, E. y Røiseland, A. (2016). *Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward*. *Administration & Society* 1– 31
- UNAM. (2016). *Galardonan programa municipal de desarrollo urbano encabezado por universitario*. Boletín UNAM-DGCS-041. 20 de enero de 2016. Consultado en https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2016_041.html
- UNICEF. (1999). *Literature review: definitions of capacity building and implications for monitoring and evaluations*. Nueva York, UNICEF, Division of Evaluation, Policy and Planning.
- Vargo, S. y Lusch, R. (2004). *Evolving to a New Dominant Logic for Marketing*. *Journal of Marketing* 68 (1): 1–17. doi:10.1509/jmkg.68.1.1.24036.
- Von Hippel, E. (1987). *Cooperation between Rivals: Informal Know-How Trading*. *Research Policy* 16 (6): 291–302. doi:10.1016/0048-7333(87)90015-1.
- Voorberg, W., Bekkers, V. y Tummers, L. (2014). *Co-creation and Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda*. Ponencia presentada en 2013 EGPA Annual, Conference, 11 al 13 de septiembre, Edinburgo, Escocia.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. y Tummers, L. (2015). *A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey*. *Public Management Review*, May 31, 2, 1–25.
- Weissbluth, I., Galaz, P., Inostroza, J., Infante, A. y Barros, A. (2014). *Colaboración Pública. Sistema de Gestión del Conocimiento para la Materialización de Innovaciones Co-creadas en Gobiernos Locales*. Santiago: Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Weber, M. (1999). *Economía y Sociedad*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

- Willems, S. (2003). *Institutional Capacity and Climate Actions*. Environment Directorate International Energy Agency, no. 5. OECD, France.
- Willems, S. y Baumert, K. (2003). *Institutional Capacity and climate actions*. Organisation for Economic Co-operation and Development, International Energy Agency Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Agence internationale de l'énergie.
- Williamson, O. (1999). *The New Institutional Economics: Taking stock, looking ahead*. Universidad de California. Berkeley.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. (6th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: Una mirada desde América Latina*. Perfiles Latinoamericanos, 19 (38), 39-64.
- Zurbriggen, C. (2015). *Hacia una nueva gobernanza. co-creación de iniciativas innovadoras para un desarrollo agrícola sostenible*. Montevideo: IICA.
- Zurbriggen, C. y González Lago, M. (2014). *Innovación y Co-creación: Nuevos desafíos para las políticas públicas*. Revista de Gestión Pública, Volumen III, número 21.
- Zurbriggen, C y González Lago, M. (2015). *Co-creando valor público. Desafíos pendientes para América Latina*. CTS: Revista iberoamericana de ciencia, tecnología y sociedad, ISSN 1668-0030, Vol. 10, N°. 30, 2015, págs. 143-171.

ANEXOS

ANEXO 1

RELACIÓN DE INFORMANTES CLAVE ENTREVISTADOS

 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE UNIDAD REGIONAL CULIACÁN Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional RELACIÓN DE INFORMANTES CLAVE ENTREVISTADOS		
1. Entrevistado A	Consejero Ciudadano del Implan	Octubre de 2019
2. Entrevistado B	Ex Director de Implan	Octubre de 2019
3. Entrevistado C	Colegio de Arquitectos	Octubre de 2019
4. Entrevistado D	Trabajador fundador del Implan	Noviembre de 2019
5. Entrevistado E	Director Implan	Noviembre de 2019
6. Alejandro Macedo F	Coordinador de Planeación-Implan	Noviembre de 2019
7. Daniela Ochoa (G)	Coordinadora de Gestión Social	Noviembre de 2019
8. Entrevistado H	Ex consejero y ex funcionarios del Ayuntamiento de Culiacán	Diciembre de 2019
9. Entrevistado I	Personal técnico del Implan	Noviembre de 2019

ANEXO 2

GUIONES DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS



UAdeO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE
UNIDAD REGIONAL CULIACÁN
Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional

GUIÓN DE ENTREVISTA A CONSEJEROS DEL IMPLAN

Propósito: Este guión de entrevista forma parte de instrumentos de recolección de información de la tesis: Capacidades institucionales y co-creación de políticas urbanas locales con actores de la sociedad civil. Caso de estudio: Implan de Culiacán. Forma parte de una investigación que realiza el Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Occidente. Privacidad: Los datos personales que proporcione serán estrictamente confidenciales y bajo ninguna circunstancia serán utilizados con otro fin.

Nombre de la Dependencia: _____

Nombres y apellidos del entrevistado (a) _____

Cargo: _____

Período de gestión _____

Fecha de entrevista _____ **Lugar** _____

La entrevista estará referida a las acciones de los funcionarios de la administración pública del gobierno municipal representados como consejeros directos en el Consejo Directivo del Implan de Culiacán.

	Motivaciones de participación en el Implan
1	Podrías comentar: ¿Por qué decide participar en el Implan?
2	¿Había participado en otro organismo ciudadanizado?
3	¿En la actualidad, pertenece a alguna organización de la sociedad civil relacionada con temas urbanos?
4	¿Qué le parece el procedimiento para integrar el consejo directivo (consejeros ciudadanos) del Implan? ¿Cree que hay aspectos que sería necesario modificar?
Rol del Implan en la planeación del desarrollo urbano	
5	De acuerdo a su experiencia, ¿Qué rol desempeña el Implan en la gestión y planeación urbana del municipio?
6	Cree que la sociedad civil (Culiacán) está más abierta a participar en la solución de problemas urbanos de la ciudad?
7	A quince años de la creación, le parece que el Implan: ¿Es una organización pública y ciudadanizada con capacidades para responder a las demandas del contexto actual del municipio en materia de planeación del desarrollo urbano?
8	Considera que el Implan cuenta con una estructura orgánica, personal y recursos económicos suficientes para su operatividad?
	¿Qué metodología utiliza el Implan para elaborar planes, programas y proyectos?

9	Los planes, programas y proyectos de planeación del desarrollo urbano del municipio diseñados desde el Implan se incorporan al Plan de Desarrollo Municipal?
10	¿Cómo se relacionan o interactúan el Consejo Municipal de Planeación Urbana del Ayuntamiento y el Implan de Culiacán?
11	¿Considera que existe duplicidad entre el Consejo Municipal de Planeación Urbana y el Consejo del Implan?
12	Si fuera necesario modificar el modelo de organización del Implan, ¿qué aspectos requeriría mejorar?
Coordinación interinstitucional (dependencia e Implan)	
13	¿De qué manera ocurre la coordinación del Implan con dependencias municipales involucradas en la planeación del desarrollo urbano en el municipio (desarrollo urbano, dirección de medio ambiente y protección civil)?
14	¿De qué manera ocurre la coordinación del Implan con dependencias del ámbito estatal y federal?
15	¿Consideran que debería implementarse algunas estrategias para mejorar la coordinación del Implan con otras dependencias del gobierno?
Implan-Sociedad civil	
16	¿De qué manera el Implan involucra a la ciudadanía y organizaciones de la sociedad en la planeación del desarrollo urbano?
17	¿Por qué considera que debe existir la participación de organizaciones de la sociedad civil en la gestión y planeación urbana del municipio?
18	¿Qué espacios y mecanismos de participación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil promueve el Implan?
19	¿Considera que el Implan debería ampliar las alianzas con organismos de la sociedad civil? Por ejemplo: Instituciones educativas o grupos de investigación.
20	¿En qué contribuye a la gestión urbana local que se incluya a organizaciones de la sociedad civil participen en la gestión y planeación urbana municipal?
21	¿Cree que la sociedad civil (Culiacán) está más abierta a participar en la solución de problemas urbanos de la ciudad?
22	¿Considera que existe confianza de la sociedad para colaborar en procesos de planeación urbana promovidos por el Implan?
23	¿Qué aspectos se mejoran en la forma de planear el desarrollo urbano si se incluye a actores de la sociedad civil?



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE
UNIDAD REGIONAL CULIACÁN
Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional

GUIÓN DE ENTREVISTA A PERSONAL OPERATIVO DEL IMPLAN

Propósito: Esta guía de entrevista forma parte de instrumentos de recolección de información de la tesis: Capacidades institucionales y co-creación de políticas urbanas locales con actores de la sociedad civil. Caso de estudio: Implan de Culiacán. Forma parte de una investigación que realiza el Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Occidente. Privacidad: Los datos personales que proporcione serán estrictamente confidenciales y bajo ninguna circunstancia serán utilizados con otro fin.

Nombre de la Dependencia: _____

Nombres y apellidos del entrevistado (a) _____

Cargo: _____

Período de gestión _____

Fecha de entrevista _____ Lugar _____

La entrevista estará referida a las acciones de los funcionarios de la administración pública del gobierno municipal representados como consejeros directos en el Consejo Directivo del Implan de Culiacán.

Colaborador Implan	
1	Cuando iniciaste a trabajar en el Implan
2	¿Cuántos años tienes trabajando en el Implan?
3	Experiencia de trabajo anterior relacionada con las tareas del Implan
4	¿Cuántas personas dependen de tu área? ¿Son los mismos desde que tú ingresaste a trabajar o ha habido cambios?
Rol del Implan en la planeación del desarrollo urbano	
5	Podrías describir en términos generales qué actividades tiene encomendada tu área
6	Las atribuciones de tu área están contenidas en algún documento?
7	Conoces la misión y visión del Implan
8	Consideras que tu área cuenta con el personal suficiente para desarrollar tareas
9	Cada cuanto reciben capacitación para mejorar su desempeño en el Instituto
10	Los recursos económicos limitan el desarrollo de algunas actividades
11	¿Qué factores impiden el cumplimiento de objetivos de tu área. Han tenido que contratar servicios que el Instituto no puede desarrollar?
Coordinación interinstitucional (dependencia e Implan)	
12	¿De qué manera ocurre la coordinación del Implan con dependencias municipales involucradas en la planeación del desarrollo urbano en el municipio (desarrollo urbano, dirección de medio ambiente y protección civil)?
13	¿De qué manera ocurre la coordinación del Implan con dependencias del ámbito estatal y federal?

14	¿Consideran que debería implementarse algunas estrategias para mejorar la coordinación del Implan con otras dependencias del gobierno?
Implan-Sociedad civil	
15	¿De qué manera el Implan involucra a la ciudadanía y organizaciones de la sociedad en la planeación del desarrollo urbano?
17	¿Por qué considera que debe existir la participación de organizaciones de la sociedad civil en la gestión y planeación urbana del municipio?
18	¿Qué espacios y mecanismos de participación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil promueve el Implan?
19	¿Considera que el Implan debería ampliar las alianzas con organismos de la sociedad civil? Por ejemplo: Instituciones educativas o grupos de investigación.
20	¿En qué contribuye a la gestión urbana local que se incluya a organizaciones de la sociedad civil participen en la gestión y planeación urbana municipal?
21	Cree que la sociedad civil (Culiacán) está más abierta a participar en la solución de problemas urbanos de la ciudad?
22	Considera que existe confianza de la sociedad para colaborar en procesos de planeación urbana promovidos por el Implan
23	Qué aspectos se mejora en la forma de planear el desarrollo urbano si se incluye a actores de la sociedad civil?

CAPACITACIÓN

La capacitación al personal del municipio en dependencias gestión urbana, se realiza de manera:

Esporádicamente

A través de un programa formal y permanente

Sólo cuando convoca el gobierno del estado y la federación

Se recurre a la contratación de servicios de agencias privadas para cubrir la falta de personal especializado.

Hay continuidad de funcionarios en el nivel subalterno cuando ocurren cambios de autoridades municipales.

La rotación de personal se da cada cambio de administración municipal.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE
UNIDAD REGIONAL CULIACÁN
Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional

GUIÓN DE ENTREVISTA A FUNDADORES DEL IMPLAN

Guión de entrevista a fundadores del Implan (Ex Alcaldes, ex funcionarios municipales y ex directores del Implan), para conocer el proceso que dio origen a la organización, y los actores involucrados en ello.

Privacidad: Los datos personales que proporcionen los informantes serán estrictamente confidenciales y bajo ninguna circunstancia serán utilizados para otro fin.

Nombre de la Dependencia: _____

Nombres y apellidos del entrevistado (a) _____

Cargo: _____

Período de gestión _____

Fecha de entrevista _____ **Lugar** _____


La entrevista estará referida a las acciones de los funcionarios de la administración pública del gobierno municipal representados como consejeros directos en el Consejo Directivo del Implan de Culiacán, y su valoración como actores que participaron en la etapa de génesis del Implan, y el contexto en el que ocurre la creación de este organismo ciudadanizado.

	Desde su experiencia, narre cómo se dio el proceso para que el municipio de Culiacán contara con un organismo responsable de la planeación y el desarrollo urbano de Culiacán? ¿Cuál era el contexto de urbanización del municipio en ese momento (2004)?
	¿Quiénes fueron los actores que plantearon la necesidad de contar con un organismo como el Implan, y en qué sustentaron su iniciativa?
	¿Cómo describe la gestión de los asuntos de planeación y desarrollo urbano del municipio antes y después del Implan?
	¿Considera que el Implan tiene el reconocimiento de los gobiernos locales y la sociedad civil como instancia responsable de la planeación urbana y consulta de la sociedad civil?
	A quince años de la creación del Implan, aunado al incremento de los problemas de la acelerada urbanización del municipio de Culiacán; considera que es una organización que responde a las necesidades actuales de crecimiento urbano de Culiacán? O ¿Es necesario modificar su forma de organización y relación con el gobierno municipal o los actores de la sociedad civil?
	Cuáles considera que son las principales restricciones que enfrenta el Implan?
	Mencione 3 aspectos que considere claves para mejorar el desempeño del Implan
	Considera que el Implan es indispensable para promover la participación de la sociedad civil en la planeación urbana
	¿Cómo valoraría su experiencia como miembro del Consejo del IMPLAN?
	Considera que la planeación y el desarrollo urbano han sido factores importantes de las políticas de las administraciones estatales y municipales?

	Cree que el gobierno municipal está preparado para enfrentar los retos que impone el crecimiento urbano de la ciudad?
	Menciones 3 aspectos clave, en orden de importancia, que afectan la gestión y planeación del desarrollo urbano municipal? (Legales, estructura administrativa del Implan, coordinación con dependencias federales, estatales y municipales, cambio de gobierno por ciclos políticos, proceso de toma de decisiones, falta de recursos financieros)

ANEXO 3

GUÍA DE OBSERVACIÓN EN AMBIENTE FÍSICO

	<p>UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE UNIDAD REGIONAL CULIACÁN Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional</p> <p>GUÍA DE OBSERVACIÓN EN AMBIENTE FÍSICO</p>
---	--

Meta	Identificar, en el ambiente físico, cómo se atendieron las demandas de actores de la sociedad civil residente y resoluciones de una autoridad jurisdiccional para proceder al cambio de sentido de vialidad de un tramo de la Avenida Álvaro Obregón de la zona norte de la ciudad de Culiacán		
Relación con objetivo 2 de Investigación	Co-creación -Proyecto de Par Vial que se realizó sin el consenso de los ciudadanos afectados -Cumplimiento a una determinación a favor de sociedad civil residente en función de resolución de un Juez -Acatamiento por parte de las autoridades municipales para el cambio de sentido de las vialidades		
Lugar de aplicación	Avenida Álvaro Obregón, entre las rúas: Hidalgo y Boulevard Universitarios.		
Pautas a considerar en la observación	Si	No	Notas
Señalización vial. Tanto horizontal como vertical.			
Los vehículos motorizados circulan en un solo sentido de Norte a Sur y viceversa			
Los vehículos motorizados circulan en doble sentido			
El tramo de la calle o avenida observada, registra congestionamiento vial			
Existen vehículos motorizados estacionados sobre la calle o avenida observada			
Tratamiento y análisis de información	Fase Inicio (reconocimiento)		
	Fase de observación (análisis)		

Con base en Valles (2000: 141-173) y Pujadas et al. (2010: 72-91).

ANEXO 4

Evidencia fotográfica de mecanismos de participación para la elaboración de planes en el marco de la Consulta Ciudadana 2018.

Foros zonales

Estos foros se realizaron a través de encuentros o reuniones de trabajo en diversos sectores con la finalidad de promover la participación de los vecinos y niños. En total se celebraron 11 foros de este tipo. Nueve de ellos en la ciudad Culiacán y dos más en las sindicaturas de Costa Rica y Eldorado, con la participación de 352 ciudadanos.



Imagen 1. Foro Zonal en el Parque EME



Imagen 2. Foro Zonal en el parque Terranova 'Jesús Vizcarra'



Imagen 3. Foro Zonal en el parque Paseo Agricultores.



Imagen 4. Foro Zonal en Costa Rica.



Imagen 5. Foro Zonal en el parque La Conquista.



Imagen 6. Foro Zonal en Eldorado.

Foros talleres participativos

Durante el periodo comprendido entre los meses de agosto y noviembre de 2017, se realizaron 18 talleres con comisarios y síndicos municipales, quienes plantearon –desde su óptica- los rezagos que prevalecen en sus comunidades y formularon propuestas de solución.



Imagen 7. Foro-taller participativo con la sindicatura El Salado



Imagen 8. Foro-taller participativo con la sindicatura de Tepuche.

Entrevistas

También utilizaron la técnica de entrevista frontal y personal con 313 participantes originarios de sindicaturas y comunidades del territorio municipal.



Imagen 9 y 10. Encuestas con los comisarios de la sindicatura de Baila.



Talleres técnicos

Los talleres técnicos consistieron en espacios de participación de actores involucrados en temas urbanos desde los ámbitos de la investigación y la academia, con la colaboración de 43 académicos de diversas instituciones educativas del municipio.



Imagen 11 y 12. Evidencias fotográficas de la consulta técnica.

Talleres ejecutivos

A través de este foro se convocó a funcionarios de dependencias del gobierno federal, estatal y municipal. El ejercicio consistió en diálogo y consulta para la generación de propuestas de solución a las problemáticas urbanas definidas en los foros zonales y foros-talleres con comisarios y síndicos municipales.

Foro General

Este espacio congregó a cientos de personas que participaron previamente en el proceso de consulta a través de las modalidades descritas antes: síndicos, comisarios, vecinos, niños, académicos, estudiantes, representantes gremiales, funcionarios, empresarios, organizaciones civiles y gubernamentales del ámbito municipal y estatal.



Imagen 13 y 14. Evidencias fotográficas de la consulta con funcionarios.

Consulta infantil

La consulta infantil constituye otro ejercicio de participación que incorpora el Implan en la consulta 2017, con la finalidad de indagar en la población infantil de niños y niñas la imagen que ellos tienen de la ciudad, el sector o comunidad que habitan.

En el proceso de consulta se realizó el ejercicio de trasladar a los niños a espacios de encuentro, en donde plasmaron en lienzos de gran formato su visión sobre la ciudad que desean y sus aspiraciones concretas, mediante dibujos acompañados de mensajes sobre su percepción de la ciudad hoy y la ciudad que desean en el futuro próximo, en temáticas como la seguridad, educación, medio ambiente, espacios públicos y movilidad urbana.

Fueron un total de 180 y 140 textos los generados por los niños y niñas, quienes marcaron como problemáticas prioritarias a atender:

1. Medio ambiente (problemática de agua limpia y contaminación);
2. Educación y cultura (escuelas dignas, centros de convivencia, pérdida de valores);
3. Servicios públicos (calles seguras, iluminación, drenaje, parques limpios y banquetas libres);
4. Equipamiento (construcción de parques jugables, escuelas dignas, hospitales, centros comerciales y centros culturales);
5. Movilidad (no al tráfico vehicular, más bicicletas en las calles, menos carros, banquetas libres, ciclo-vías en la ciudad y transporte digno);
6. Vivienda (casas dignas donde podamos vivir sin calor);

7. Salud (hospitales en buenas condiciones y cerca de casa).

Desde la perspectiva del Implan, las consultas ciudadanas propician espacios dinámicos de acercamiento con la ciudadanía tomando en cuenta a todos los actores que intervienen en el funcionamiento de la ciudad, desde actores de las comunidades rurales del municipio, como los síndicos y comisarios, vecinos, académicos, estudiantes, funcionarios, empresarios, organizaciones civiles y ciudadanos en general, incluyendo niños y niñas.



ANEXO 5

Evidencia gráfica de Consulta multisensorial



SÍ VER



NO VER

EVENTOS PÚBLICOS ACTIVA CIELO LIMPIA
PÚBLICO VIVIR MEJORA
PERSONAS VIVIR BÉISBOL
PLAZUELAS SEGURIDAD JARDINES RIBERAS
GENTE DEPORTIVO GENTE SEMÁFOROS BOTÁNICO
VIAL SECTOR EJERCICIO
REMODELACIÓN VERDES
LUGARES VEGETACIÓN EDIFICIOS
ESTUDIO CIUDAD PARQUE ARBOLES
CALLES JARDÍN NIÑOS NATURALEZA
PARQUES DISCAPACIDAD COLONIA

SEÑALAMIENTOS OSCURAS
RAMAS ESTACIONADOS
GRAFITIS POPÓ TRÁFICO RAMPAS
MALAS PARQUES ALUMBRADO SUCIEDAD VELOCIDAD INUNDADO
VIOLENCIA CONTAMINACIÓN
SUCIO MOTOS SEMÁFOROS BASURA
CAMIONES TRÁNSITO BULLYING
URBANOS ANIMALES PUBLICIDAD
INSEGURIDAD VEHÍCULOS
ABANDONADAS CONGESTIÓN SUCIOS RAMAS
ARROYOS PAVIMENTACIÓN

A través del sentido de la vista, las personas expusieron lo que les gusta ver: áreas verdes, convivencia familiar, calles seguras, una ciudad limpia, y los parques, ríos y lugares emblemáticos.

En los aspectos negativos, aquello que no les gusta ver, destacó: el tráfico, las calles inseguras, basura en vía pública, personas tirando basura en sitios prohibidos, inseguridad, ríos sucios y falta de árboles y parques.

SÍ OLER



NO OLER

CAMINAR NATURALEZA
HUMO JARDINES
AIRE LIMPIO LIMPIO PAN
ÁRBOLES PARQUES LLUEVE RECÉN LIMPIO
FRESCOS VERDE OLORES LIMPIO
LIBRE VERDE OLORES LIMPIO
CAMINA TIERRA OLOR
FRESCO CÉSPED LLUVIA
VEGETACIÓN VIENTO JARDINES PURO
CIUDAD COMIDA AGRADABLE
PLANTAS RESPIRAR
MOJADA FLORES

HUMO CAMIONES
MOTOR DRENAJE
CANALES CONTAMINACIÓN PERRO
EXCREMENTO POPÓ GASOLINA
QUEMADO MARIHUANA ARROYO
ESTANCADO PERRO ANIMALES CALLES
RASTRO MUERTOS
AUTOS ESTABLECIMIENTOS
SMOKE GAS AGUAS
DESPERDICIOS NEGRAS
BASURA ORINA

Por percepción del sentido del olfato, manifestaron que aquello que les gusta oler es: la naturaleza, las flores, la tierra mojada y el viento limpio, la vegetación y espacios arbolados.

De lo que no les gustan oler; subrayamos la basura, el drenaje, ríos contaminados y el smog.