

IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES Y LA EMERGENCIA DE NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN EN LOS CENTROS COMUNITARIOS EN EL MUNICIPIO DE JUÁREZ, (2010-2013)

*Carmen Lucila Álvarez González, Carlos Eduardo Montano
Durán, Paulina Calderón Márquez⁵⁶*

Introducción

Este capítulo analiza desde una mirada retrospectiva, las acciones realizadas por la Coordinadora de Centros Comunitarios de Ciudad Juárez durante el periodo 2010-2013, que favorecieron la implementación de programas sociales provenientes de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Se analizó la implantación de dichos programas desde el enfoque del gestor social y del servidor público municipal, limitado a las características propias de la situación social por la que atravesaba la ciudad, la estructura municipal y el momento de coyuntura que permitieron el desarrollo de los Centros Comunitarios en Ciudad Juárez. Se concluyó que el éxito o fracaso de los programas sociales dependen en gran medida de su implementación y, que la experiencia adquirida durante este proceso debe aprovecharse para fortalecer el desarrollo de capacidades gerenciales y organizacionales que aseguren la continuidad de las mejores prácticas de gestión social.

El municipio de Juárez, a través del Instituto Municipal de Investigación y Planeación recibió el premio Hábitat Vivir Mejor en la Ciudad 2011, un premio otorgado en conjunto por ONU-HABITAT, por considerar que el proyecto de construcción de tres centros comunitarios impactó en la disminución de delitos en la región (ICLEI: Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, 2011).

⁵⁶ Profesores del Departamento de Ciencias Administrativas de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Aun cuando no se encontraron estudios que muestren una relación directa entre las actividades implementadas en los Centros Comunitarios y la disminución de la violencia; no se realizaron evaluaciones sobre el impacto de los programas implementados (Crisis Group: 2015), ni se ha contemplado en el manual de operaciones del Municipio de Juárez para los centros comunitarios (2012) alguna descripción de actividades que incluya el seguimiento para los programas ofrecidos, así como si se percibió una sensación generalizada de aprobación de los habitantes de las colonias en donde se instalaron estos espacios.

Un estudio realizado sobre la percepción de los usuarios de Centros Comunitarios ubicados en varias partes de la República, muestra una sensación positiva de los ciudadanos para quienes representan espacios seguros de recreación, esparcimiento y educación en donde se favorece la convivencia y el fortalecimiento del capital social en las colonias populares (Boris & González, 2012). Esta situación parece repetirse en Ciudad Juárez y se demuestra a través de la asistencia de los beneficiarios a los CC. Tan solo en el mes de septiembre de 2013, se implementaron 113 actividades a las cuales asistieron 60,000 personas (DGCCF: 2013).

Al final del trienio comprendido entre el 2010-2013, el gobierno municipal administraba cerca de cincuenta Centros Comunitarios (CC) a través de los cuales se implementaban programas sociales de los diferentes órdenes de gobierno, en varias colonias de la ciudad. Los CC son inmuebles en donde se impulsan acciones para mejorar la calidad de vida, se promueve la convivencia comunitaria, se fomenta la identidad colectiva y se facilita la prestación de servicios sociales (Dirección General de Centros Comunitarios: 2012). La meta principal de los Centros Comunitarios es acortar la distancia entre los servicios y la población (Hábitat, 2005).

El gobierno local, en particular la Dirección General de Centros Comunitarios, asume el papel de gestor social, quien debe coordinar las acciones necesarias para llevar a cabo la implementación de programas sociales tanto federales, estatales y municipales en los Centros Comunitarios.

Metcalfe (1999) define a la gerencia como un proceso en donde se asumen responsabilidades por el comportamiento de un sistema; pero en donde también se coordinan los recursos a su disposición para lograr los objetivos organizacionales (Mokate & Saavedra, 2006). Cuando esta gerencia se traslada al ámbito público, las ideas y políticas se convierten en acciones y resultados gracias a que concentran conocimientos, procesos, técnicas, herramientas y destrezas gerenciales. En este sentido, cuando la gerencia es social, se establece un énfasis en el rol de los gestores como actores que articulan y coordinan los procesos para buscar soluciones sociales (Mokate & Saavedra, 2006). Como parte de las acciones a desarrollar como gestor social, se encuentra la responsabilidad de lograr la implementación de los programas sociales, y es en la implementación, en donde el gerente suele enfrentar problemas específicos que ponen en riesgo el logro de los objetivos (Cortázar, 2006).

En la literatura se favorecen estudios que se enfocan a evaluar los resultados de programas sociales (Cohen y Franco, 2000; Cardozo, 2006; Torres, 2007), el proceso de generación de los programas sociales desde el enfoque de administración pública (Guerrero, 1997), la percepción de los usuarios y los prestadores de los servicios (Arzaluz y Jurado, 2006; Graizbord y González, 2012), y en menor medida a identificar las acciones de implementación que pudieron influir en el logro de los objetivos (Cortázar, 2006; Sulbrandt, Navarrete, y Piergentili, 2006).

El objetivo del presente trabajo es analizar las prácticas que favorecieron la implementación de programas sociales en función de las condiciones de la organización y demandas sociales enmarcadas en las especificidades locales, para resaltar las capacidades gerenciales y organizacionales que los gobiernos municipales deben fortalecer en estas áreas de gestión social.

Con el propósito de lograr este objetivo, se inicia planteando la relación entre las políticas públicas, su implementación como un problema de gestión y coordinación que afrontan los gobiernos locales ante la centralización de los programas sociales, la escasez de recursos financieros y las limitaciones relacionadas con la capacidad gerencial

de los mismos.

Después, se analiza el contexto socioeconómico y de seguridad que influyeron en las decisiones de los tres niveles de gobierno para implementar políticas de prevención a través de programas sociales en los centros comunitarios administrados por el municipio, razón por la cual se convierten estos en objeto de estudio.

A continuación, se analiza la manera en que la Dirección de Centros Comunitarios de Ciudad Juárez llevó a cabo la implementación de programas sociales de los tres niveles de gobierno, haciendo notar algunos aspectos que quedaron pendientes al término de ese trienio, para concluir con algunas reflexiones relativas a ciertas capacidades gerenciales que deben fortalecerse en el ámbito municipal.

Este tema se abordará desde la perspectiva gerencial, entendiendo que la implementación requiere de rutinas, actividades e interacciones, que en conjunto, permiten poner en funcionamiento un programa social y que se encuentran presentes en las tres funciones gerenciales que componen el proceso de implementación: los procesos de generación y provisión de bienes o servicios; control de gestión; y función del desarrollo de capacidades, esta última a su vez, transversal a todo el proceso de gerencia (Cortázar: 2006).

El presente artículo es el resultado de una investigación cualitativa de corte transversal, en donde se aplicaron entrevistas semiestructuradas, las cuales iniciaban con una serie de preguntas predeterminadas que tenían como objetivo ajustarse a la experiencia y vivencias de los entrevistados (Universidad de Kansas, 2016), estas preguntas estaban acorde a la antigüedad y experiencia de las personas en los centros comunitarios, por considerar que otorgarían mayor información sobre el proceso de transformación de estos espacios.

Se entrevistaron a cuarenta y seis personas, de las cuales 8 de ellas fungieron como encargados de centros comunitarios durante tres administraciones municipales de manera consecutiva; un ex administrador que desempeñó ese cargo seis años atrás, un director general en funciones, un coordinador que participó en la etapa de

creación de los centros, así como treinta y cinco que desempeñaban funciones de encargados de centros.

Como resultado, se recopiló información sobre la actividades y gestiones que realizaban los encargados, el cambio organizacional que han vivido, el nivel de capacitación que han obtenido y la manera en que perciben las necesidades de los beneficiarios del programa para proponer actividades que generen valor a estos y, a su vez, su capacidad para realizar gestiones y promover el involucramiento de los beneficiarios en la administración de los CC.

Del antiguo administrador se obtuvo información sobre su experiencia como administrador de los CC en una administración municipal seis años anteriores a la actual; del actual director se identificaron las gestiones que se realizaron durante la administración sujeta a estudio, y del coordinador pionero, de su experiencia como fundador de los primeros Centros Comunitarios administrados por el municipio.

Adicionalmente a estas entrevistas, se realizó un análisis documental de los manuales de operación municipales, informes de gobierno, fuentes periodísticas, información obtenida por medio de los portales de transparencia, así como un estudio sobre la apreciación de los usuarios de los centros comunitarios (Monreal, 2015).

La implementación como oportunidad de mejora de la gestión social

La implementación de las políticas sociales son parte de las acciones que realizan los gobiernos para garantizar el bienestar de su población. Cuando estas se implementan dentro de un Estado social de derecho, se asocian a la protección y garantía universal de las libertades y los derechos humanos (UNICEF, 2011).

Se define a las políticas sociales como los cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de

manera más eficiente los recursos públicos (Chac & Soto, 2002).

Esta complejidad social, se manifiesta no solo en una serie de problemas y temas que no pueden ser resueltos por una sola institución, sino también en el reconocimiento de una metamorfosis y movilidad de los mismos (Carballeda, 2008). Por lo tanto, la generación de las políticas orientadas a estos problemas sociales debe responder a una lógica integral acorde a las circunstancias presentadas.

Los proyectos sociales se convierten entonces en los procesos de conversión de las políticas sociales traducidas en ciclos de acción o en conjuntos de productos, resultados e impactos que buscan “satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan” (Martínez, 1998). Los proyectos conforman los programas sociales en donde se establecen las construcciones técnicas que buscan expresar la complejidad del problema a tratar (Fernández y Schejtman, 2012).

Las acciones a desarrollar para la implementación de los programas sociales varían en función de su naturaleza. En este sentido, Martínez (2006), propone una tipología en donde distingue: a) los que realizan la transferencia de bienes y recursos, b) los que proveen servicios sociales profesionales, c) los que otorgan prestaciones asistenciales y de emergencia y, d) los denominados servicios humanos que promueven el desarrollo de capacidades e inserción social.

Al igual que en América Latina, la definición e implementación de los programas sociales de México sigue realizándose bajo una lógica centralizadora y delega la implementación de ciertas acciones al ámbito local (Cogco, Rodríguez y Pérez, 2010). El organismo centralizador de las políticas sociales es la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que a través de su programa Hábitat⁵⁷, acuerda con los gobiernos estatales y municipales el cofinanciamiento para la ejecución de obras y acciones

57 El programa Hábitat surge en el 2003, con el objetivo de combatir la pobreza patrimonial a través de la aplicación de subsidios federales, obras y acciones en zonas urbanas marginadas, contribuyendo a la mejora de infraestructura y equipamiento urbano básico, mejora del entorno físico, construcción o mejora de centros de desarrollo comunitario, así como el apoyo a acciones para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, entre otras... ver la página de SEDESOL

en espacios considerados zonas urbanas marginadas (SEDESOL, 2012).

Como una actividad independiente, los municipios suelen desarrollar una agenda de políticas sociales que se restringen a la provisión de bienes y servicios básicos, de infraestructura urbana y territorial y, cuando surgen programas de bienestar social comunitario, estos suelen enfocarse a los de tipo asistencialista (Ziccardi, 2008) (Cogco, Rodríguez y Pérez, 2010). Si bien estas acciones sirven como forma de contención a la problemática de pobreza, no contribuyen a la solución del problema en sí.

Cuando los municipios asumen la responsabilidad de implantar programas sociales propios o delegados, ya sea por el gobierno federal o estatal, suelen enfrentar problemas recurrentes durante varios años, que dificultan la implementación de los mismos como: a) las competencias y capacidades administrativas de los gobiernos locales para generar una acción pública social por lo general son restringidas (Cabrero, 1996; Guillén, 1996); b) descentralización de funciones y recursos limitados a los gobiernos locales; c) reclutamiento de personal gubernamental basados principalmente en criterios partidistas y lealtades de grupos d) falta de coordinación institucional, espacios de participación ciudadana subordinada y orientada a legitimar decisiones tomadas en el ámbito gubernamental (Ziccardi, 2008).

Es así, que la implementación se convierte en un problema administrativo que otorga a la gestión un carácter estratégico en donde se contempla la complejidad de las acciones que solemos considerar ordinarias y por lo tanto poco importantes (Cortázar, 2006).

La implementación de programas sociales requiere por un lado, partir del reconocimiento de que es un proceso complejo y por el otro al funcionario público como un gestor social que buscará garantizar un valor público. En este sentido, los gobiernos locales deben asumirse como gerentes sociales para quienes la implementación de las políticas sociales se convierte en un problema administrativo que requiere gestiones articuladas que les permita lograr los objetivos planteados.

Antecedentes socioeconómicos de Ciudad Juárez

El estado de Chihuahua se ubica al norte de la República Mexicana, con una población de más de 3,000,000 habitantes (INEGI: 2015) y colinda con los Estados Unidos. Ciudad Juárez es la ciudad fronteriza más importante no solo porque agrupa el 40% de la población total del estado, sino que también es una de las ciudades con mayor número de industria empleadora del país.

Las transformaciones económicas, políticas, sociales, culturales y estructurales por las que atravesó Ciudad Juárez durante los últimos 30 años, mermaron la calidad de vida de sus habitantes e incrementaron las desigualdades sociales que se reflejan en el aumento de la pobreza urbana, desempleo y violencia, aunada a la insuficiencia de espacios públicos y áreas verdes que limitaron las actividades recreativas y de esparcimiento de los juarenses.

Según datos de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), al año 2010, la pobreza se incrementó considerablemente hasta llegar a representar el 37.7% de la población, de este porcentaje, se calcula que aproximadamente el 4.8% sufre condiciones de pobreza extrema (CONEVAL, 2012). Esto significa que cerca de 445,605 juarenses sufren hambre y 337,314 no cuentan con seguridad social (El Diario Juárez, 2013).

Estas problemáticas se agudizaron en parte, como resultado de la crisis económica mundial aunada a los altos niveles de violencia que vivió la ciudad, en especial durante el período 2007-2013. La oferta laboral en el sector manufacturero, el cual emplea a más del 27% de la población económicamente activa de la ciudad (C230 Consultores, 2011) tuvo una pérdida de 58,867 empleos permanentes y eventuales registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (PEJ: 2014). Además, el número de homicidios dolosos registrados en el periodo 2010 al 2011, sumaron más de 4200 y el porcentaje de juarenses víctimas de algún delito se incrementó de 17 a 21% tan solo del 2008 al 2009 (C230 Consultores, 2011).

Además, el déficit de espacios públicos agravó la situación de

calidad de vida de sus habitantes, se considera que en Ciudad Juárez existen 4.8m² de espacio público por habitante⁵⁸, por debajo de lo calculado en una de las ciudades mas pobladas del mundo, la Ciudad de México, en donde cada habitante cuenta con 5.4m² de espacio público (SEDESOL, 2010).

Con la intención de afrontar esta situación de crisis económica y social, el municipio de Juárez busca la reconstrucción del capital social a partir de la generación de acciones comunitarias, utilizadas estas en sociedades en donde se agudizan las desigualdades sociales. Para Llena y Úcar (2006) fomentar la acción comunitaria permite reconstruir los lazos comunitarios y mejorar la coordinación entre los agentes que operan en los barrios con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. El capital social se concibe como las conexiones entre individuos, redes sociales, normas de reciprocidad y de monopolizar el valor que se presenta en ellos (Morales y Gómez, 2005).

Marchioni, Fung y Fagotto, Cano Hila y García Cabeza (2012) consideran que para lograr la reconstrucción de los lazos comunitarios que mejoren el nivel de vida, se debe fomentar el apoyo de grupos técnicos que fortalezcan la generación de capacidades a petición de los ciudadanos con carácter inter y multidisciplinario.

En este sentido, y con la finalidad de afrontar la crisis social por la que atravesó la ciudad, se conjugaron, el proyecto del municipio de fortalecer y reactivar la figura de los centros comunitarios con el incremento de flujos de fondos federales a una de las ciudades considerada desde el 2008, como la más violenta del mundo.

Si bien en ese entonces se contaba con políticas de choque para dar respuesta a los niveles de violencia -se enviaron a la ciudad dos mil quinientos efectivos federales-, las políticas sociales serían fundamentales para reconstruir el tejido social.

A través de los Centros Comunitarios, se implementan actividades de desarrollo social, se promueven redes de apoyo comunitario,

58 Si se considera que la Organización Mundial de la Salud recomienda para una buena calidad de vida, una superficie no menor a 9m² por habitante, puede inferirse que la situación no es adecuada.

cohesión social entre los vecinos, actividades deportivas y recreativas, capacitación laboral, y se otorgan servicios de salud en general. En suma, la meta principal de los Centros Comunitarios consiste en acortar la distancia entre los servicios otorgados y la población beneficiaria (Hábitat, 2005).

Antecedentes de los Centros Comunitarios (CC) Municipales en Ciudad Juárez

La idea de construir espacios para ser utilizados como CC, surgió en el 2002 con la necesidad de aplicar recursos remanentes de una subutilización del presupuesto municipal (Meza: 2014)⁵⁹.

Más adelante, con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la Dirección General de Desarrollo Social del municipio (DGDS), se crearon 18 nuevos espacios, favoreciendo primero a las zonas más necesitadas. Al 2004, según datos de la DGDS, se contaban con 25 CC que representaron una inversión total de \$44,948,900 pesos (PEJ:2004).

La intención inicial fue utilizar estos espacios como centros de barrio, por lo que se construyeron salones de usos múltiples y equipamiento de salud, educación, cultura, así como áreas de deporte que deberían ser administradas por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) (Ibídem.)

Sin embargo, estos espacios han sido administrados y controlados por el municipio con excepción de tres de ellos, que fueron otorgados en comodato a asociaciones civiles. Al iniciar la administración 2004-2007, el alcalde en turno parece interesarse en el desarrollo de los CC no solo como una estrategia de desarrollo social, sino también de interés político, y convocó a varios empleados municipales para que enfocaran sus esfuerzos en buscar espacios municipales para habilitarlos como centros de convivencia en las colonias urbanas. Uno de sus pioneros comenta:

59 Sergio Meza de Anda, fue subdirector administrativo de Centros Comunitarios durante la administración municipal 2004-2007

“Había como seis o siete delegaciones policiacas, unas delegaciones chiquitas, entonces ya estaban cerradas, no estaban en uso.... Empezamos así, levantando censos” (Absalón, 2013)⁶⁰.

En la primera audiencia pública organizada por la alcaldía, un grupo de mujeres vecinas de la Colonia Francisco I Sarabia solicitaron que se les creara un espacio, una casa en donde ellas pudieran hacer tejido, dando inicio así, a los centros comunitarios municipales.

Es entonces, cuando se crea la Subdirección de Centros Comunitarios y Forestación de Parques, que dependía de la Dirección de Desarrollo Social, y que tuvo por objetivo desarrollar el capital social y crear espacios de convivencia. Durante los dos siguientes trienios, encabezaron esta subdirección cinco personas, y aunque establecieron su forma de trabajo individual, se limitaron a mantener los centros existentes y se enfocaron a profesionalizar el trabajo de los talleristas mediante la solicitud de certificaciones.

Aun cuando en el primer trienio se incrementaron de 7 a 29 espacios, entre los que se encuentra una escuela Montessori, estos disminuyeron a más de la mitad, debido principalmente a una parálisis del gobierno municipal ante los altos niveles de violencia por los que atravesó en ese entonces la ciudad.

A finales de 2010, coincidió el inicio de operaciones de la nueva administración municipal con la decisión del gobierno federal de destinar miles de millones de pesos en apoyo a Ciudad Juárez. Es entonces cuando inició la reestructura municipal y se llevaron a cabo un conjunto de acciones que fortalecieron la gestión administrativa de la Dirección General de Centros Comunitarios y Forestación, y que permitieron el incremento de CC no solo con recursos provenientes del programa Hábitat (Dirección General de Centros Comunitarios y Forestación, 2012), sino también logrando la articulación y apoyo entre los tres niveles de gobierno, el sector empresarial y social.

Se planteó la idea de los centros comunitarios, según comenta uno de

60 Absalón, fue uno de los pioneros de los centros comunitarios municipales en Ciudad Juárez y laboró en esta área durante la administración municipal 2004-2007 promoviendo la apertura de Centros Comunitarios y en la administración 2010-2013 como coordinador de 15 centros.

sus pioneros, como:

“un punto medio para las comunidades, como una interrelación de sociedad y gobierno donde pudiéramos interactuar, pero más que interactuar, que fortaleciera, que llevara fortalecimiento a esas comunidades” (Absalón, 2013).

Es a partir del trienio sujeto de análisis que se incrementó considerablemente el número de espacios, iniciando con 12 CC en funcionamiento para terminar la administración con 45. Tal pareciera que la problemática social, económica y de seguridad implicaría un costo político que modificó la postura sobre la responsabilidad municipal y la necesidad de buscar otras formas de revertir los efectos negativos de dicha problemática.

La administración municipal observó que las políticas asistenciales fueron insuficientes, que se estaban enfrentando a problemas sociales complejos que ya habían sobrepasado la capacidad de respuesta gubernamental y que debería actuarse de manera diferente. Se concluyó, que para poder incidir en el desarrollo del capital social de las colonias se requería incrementar la capacidad de respuesta, facilitar la gestión de recursos financieros y humanos e implementar actividades que favorecieran los rubros de: organización y participación ciudadana, salud comunitaria, educación, competencias laborales, desarrollo personal, cultura, deporte y recreación (DGCC, 2013). Todo esto debería implementarse en un período de tres años.

Para facilitar el proceso de análisis de las acciones implementadas por el municipio y consideradas como relevantes, los autores se basan en la clasificación de tres grupos de funciones que según Cortázar (2006) se consideran para la implementación de programas sociales: 1) las acciones orientadas a mejorar los procesos de generación y provisión de bienes, 2) las de control de gestión y 3) de desarrollo de capacidades.

Acciones orientadas a mejorar los procesos de generación y la provisión de bienes y servicios

Considerando que los CC son espacios físicos en donde se favorece la

implementación de programas sociales que proveen bienes y servicios sociales⁶¹, el gobierno municipal es el administrador y el responsable de los gastos operativos que se generan como: salarios de los encargados, servicios públicos, mantenimiento y limpieza de los mismos. Los talleres, cursos y actividades que ahí se realizan pueden ser financiados por el gobierno federal, estatal o municipal, pero también por organizaciones sociales y organismos internacionales. Además, se realizan talleres o cursos por los que se paga una pequeña cuota que se destina en parte para cubrir honorarios del instructor y solventar los gastos de limpieza.

La naturaleza de estas actividades va desde una finalidad educativa, cultural, recreativa, deportiva, de salud, y capacitación laboral, y se implementan en función de las características de la población objetivo, del tamaño del espacio físico, presupuestos autorizados, intereses de las personas que habitan en las colonias, entre otros. De ahí, que los procesos en este tipo de organizaciones no tiendan a ser estandarizados.

Es función de la Dirección lograr la coordinación de todas las actividades; según Cortázar (2006), es esencial para lograr la transformación de recursos, información, habilidades y conocimientos en bienes y servicios.

Un elemento que tiene que ser considerado porque influye en las dinámicas organizacionales, es la naturaleza gubernamental de la organización. Las administraciones municipales cambian cada tres años a excepción del personal sindicalizado, y dado el corto tiempo de actuación, es necesario organizar los procedimientos y la estructura administrativa que permita acelerar los procesos de gestión necesarios para hacer llegar servicios y bienes en el menor tiempo posible.

Durante la administración sujeta a análisis se realizaron ciertas acciones que favorecieron la generación y provisión de los bienes sociales, entre las que destacan: 1) otorgar mayor autonomía en las gestiones; 2) realización de un diagnóstico; 3) sectorización de las colonias; 4) búsqueda de recursos financieros y 5) reorganización de la

61 Se sigue la clasificación de Cortázar en donde se considera como programas que proveen servicios los relacionados con aspectos de salud, educación, asistencia legal, entre otros.

estructura administrativa.

Desde su creación en el 2004, los centros comunitarios surgen como una subdirección de la Dirección General de Desarrollo Social, esta estructura organizacional que fue apropiada en sus inicios, a larga limitó el desarrollo de los centros debido entre otras causas, a una diferencia entre los enfoques asistencial y el de desarrollo de capacidades que inciden en las acciones implementadas, así como a la falta de autonomía en la toma de decisiones.

Tradicionalmente, la DGDS ha cumplido una función asistencial limitándose a programas que incluyen la distribución de despensas, materiales de construcción y otros tipos de apoyo. Por su parte, los centros comunitarios deberían cumplir una función orientada al desarrollo de capacidades y realización de actividades de bienestar social útiles para la vida diaria, por lo que la implementación de funciones de los CC requeriría de la articulación con otras dependencias municipales, estatales, federales, organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas.

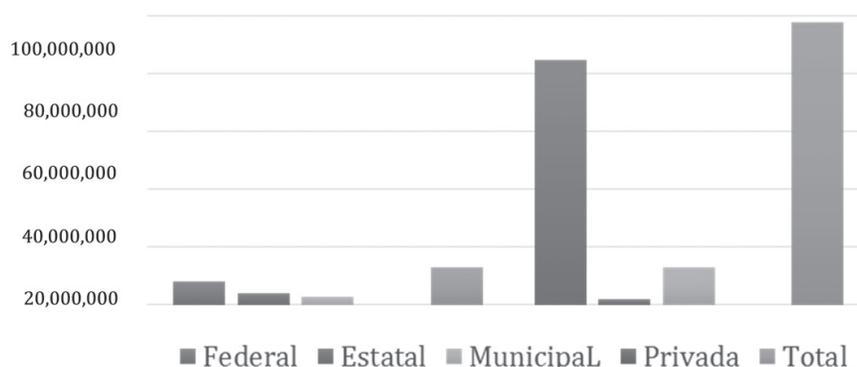
La separación de funciones favorece la flexibilidad de las acciones, la autonomía en la toma de decisiones y la disminución en el tiempo de acción, que impacta directamente en la eficacia de las gestiones. Otro aspecto útil para acelerar la gestión y favorecer la generación y provisión de bienes y servicios, fue la realización de un diagnóstico que permitió establecer estrategias y planear el trabajo a realizar en un trienio. Ya una vez que se acordó la creación de la dirección y la persona que asumiría el cargo, se realizó un recorrido por los CC existentes en ese momento, se entrevistó a los encargados, con la intención de desarrollar diagnósticos particulares y analizar las situaciones que se presentaban en cada colonia.

Además, se armó una matriz de actividades que se realizaban hasta la fecha, se definieron requerimientos de infraestructura, se identificaron niveles de alta marginación y violencia en doscientas veinte colonias, así como una notable falta de espacios públicos. Además se conoció el perfil de los encargados de los centros, la manera en que cuidan los espacios y su trato con la gente. Con

toda esta información, se estableció un plan de trabajo que permitió establecer la estructura administrativa que se requería para esta dirección. El municipio de Juárez, recibió una gran cantidad de recursos financieros provenientes del programa Hábitat destinados a la construcción de centros comunitarios⁶² y para la implementación de programas sociales en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). Las ZAP son espacios territoriales en donde se concentra la población con un alto nivel de pobreza. En Ciudad Juárez se identificaron 342 manzanas que cumplen con esta característica (SEDESOL: 2013).

Al iniciar la administración, Ciudad Juárez estaba atravesando por condiciones sociales, económicas y de seguridad tan adversa que le valió el título, incluso a nivel internacional, de la ciudad más violenta del mundo. Es por esta situación, que el gobierno federal destinó a través del programa *Hábitat*, durante el periodo 2010-2013, más de 65 millones de pesos para la inversión en infraestructura, que incluyó la construcción de edificios, pavimentación de calles, rehabilitación de espacios públicos, mobiliario para realización de talleres y equipo médico que beneficiaron a 35 centros comunitarios⁶³. Además, se destinaron recursos para la implementación de más de 38 programas que favorecieron aproximadamente al 27% del total de los usuarios (Ver Tabla1).

Tabla 1. Inversiones realizadas en los centros comunitarios periodo 2006-2013



Fuente: Elaborada por Eduardo Garibay (2015) con base en informes de IFAI e ICHITAIP.

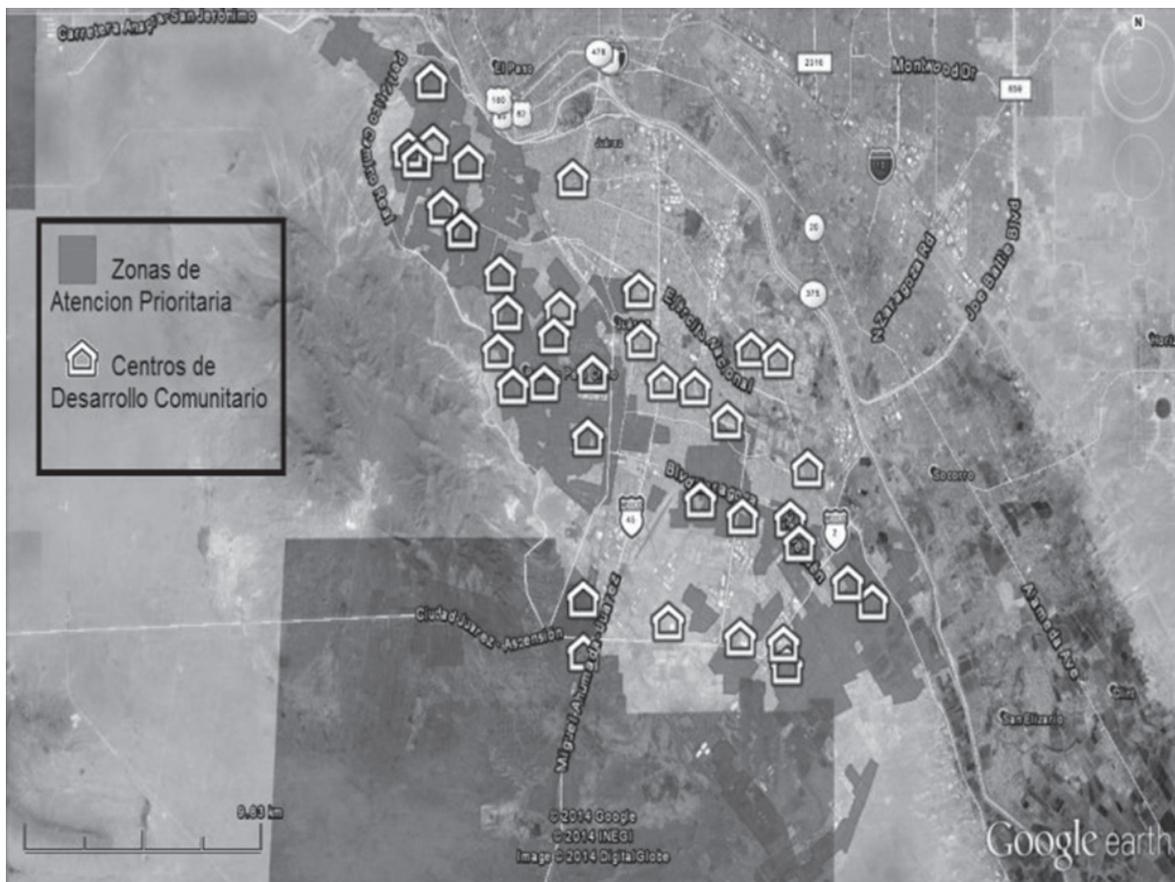
62 El programa Hábitat les llama Centros de Desarrollo Comunitario

63 La mayoría de los CC fueron rehabilitados con recursos no provenientes del programa Hábitat, pero si recibieron recursos para la implementación de talleres, desayunos, etc.

Pudo observarse que un factor determinante en la disminución de los tiempos de respuesta y aplicación de los recursos federales fue la estrategia de la delegación de recursos directamente al municipio sin intervención del gobierno del estado.

Sin embargo, los lineamientos de operación del programa Hábitat excluyeron de estos beneficios a muchas otras colonias. Argumentando la imprecisión en la definición de indicadores de pobreza que excluía aquellos lugares que estaban atravesando condiciones de pobreza, inseguridad y desempleo que los ubicó en situación de vulnerabilidad (entrevistas encargados: 2013), el municipio realizó gestiones extraordinarias para buscar recursos que permitieran construir o remodelar CC en estos lugares.

Figura 1. Mapa de localización de ZAP y CC municipales de Ciudad Juárez.



Fuente: Elaborado por Bárbara Monreal basada en Google Earth, con información de SEDESOL 2013 y <http://centroscomunitariosjrz.wordpress.com/>; Junio de 2014.

Estas gestiones consistieron en buscar recursos del Fondo de Infraestructura Municipal, organizar a los habitantes de algunas colonias para que realizaran actividades recaudatorias destinadas a la compra de material de construcción, donaciones de empresas o de conocidos, tanto del director como de los encargados de los centros comunitarios, y búsqueda de recursos o apoyo de recursos humanos con otras dependencias municipales. Como puede observarse en la Figura 1, a diciembre de 2013, la mayoría de los CC se ubican en las ZAP y aproximadamente catorce en las zonas no consideradas como de pobreza.

Otra acción administrativa que favoreció la agilización de los procesos fue el rediseño de la estructura administrativa de la dirección, este procedimiento es útil según Criado (2009), para establecer la división de las actividades que se realizan y la coordinación de las mismas. Sin embargo, esta organización interna de la dirección de Centros Comunitarios (ver Figura 2) no se reflejó en el organigrama general del municipio ni fue acompañado por la descripción de todos los puestos.

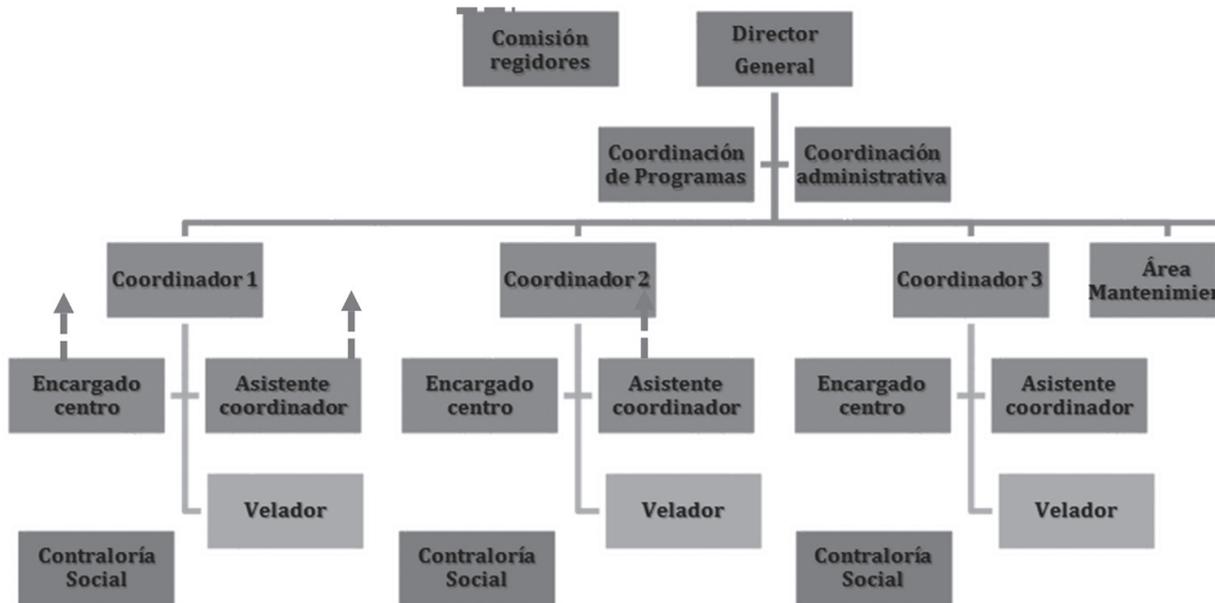
Se considera importante para la implementación, definir la descripción de puestos, porque ayuda a comprender, en función de la naturaleza de las actividades realizadas, el grado de estandarización requerido para los mismos, o en su caso, otorgar cierto nivel de libertad en el actuar de las personas que desempeñan el puesto (Kelman, 1987, citado en Cortazar: 2006).

Como dependencia municipal, esta dirección debe rendir informes mensuales a la Comisión de Centros Comunitarios del Cuerpo de Regidores del municipio. Una de las tareas de los regidores es supervisar el buen funcionamiento de la dirección y proponer en su caso, las modificaciones a la organización y a los sistemas de trabajo respectivo (Nueva Alianza, 2012).

Además de rendir informes a diferentes dependencias gubernamentales, el director de los centros es responsable de la correcta aplicación de los programas, y de establecer la relación interdepartamental en el municipio y fuera de él, se observó la

importancia del capital relacional, liderazgo y la voluntad política para coordinar proyectos con otras dependencias y aterrizarlas para su operacionalización en los centros comunitarios.

Figura 2. Organigrama de la Dirección General de Centros Comunitarios



Fuente: Elaboración propia basado en entrevistas y en el Manual de Operaciones para Centros Comunitarios de Ciudad Juárez (2012).

Debido a la gran cantidad de recursos federales y estatales que se asignaron a los centros en los primeros dos años de la administración, fue necesario crear una coordinación de programas para cumplir con los requisitos y reportes ante las instituciones patrocinadoras. Por su parte, la coordinación administrativa se encargó de realizar todos los trámites requeridos ante las diferentes dependencias municipales. Esta organización fue importante para acelerar la aplicación de recursos.

Con la intención de organizar los servicios, la dirección clasifica a los centros comunitarios en función de los servicios ofrecidos, considerando como mínimo 4 talleres ofrecidos por centro y un máximo de 38; distribuyendo de manera uniforme los talleres se decidió identificarlos en tres categorías: 1) centros pequeños en donde se imparten de 4 a 15 talleres, 2) los medianos de 16 a 26 talleres,

mientras que los grandes de 27 a 38 talleres; con base en la información proporcionada por el ex-coordinador de los CDC en el periodo 2010-2013 se contaban con 22 centros pequeños, 14 medianos y 4 grandes (Fuentes: 2013).

En esta administración se requirió del apoyo de tres coordinadores, quienes son los responsables de supervisar en promedio 15 centros cada uno, además, son los responsables de llevar control de las actividades que se realizan, mantener indicadores de impacto social a través de las actividades propias del centro y fungir como apoyo a los encargados de los centros en la coordinación para la aplicación de los programas y resolución de problemas (Dirección General de Centros Comunitarios, 2012).

Los encargados por su parte, fungen como gestores municipales ante la comunidad coordinando talleres, responsabilizándose del equipo y las instalaciones que se administran, y canalizando ante diversas dependencias problemáticas presentadas por la comunidad (*Ibidem*, 2012). Debido al gran incremento de CC, fue necesario crear una área de mantenimiento que apoyó en la remodelación y mantenimiento de las instalaciones así como una coordinación médica que respaldó el trabajo de diez enfermeras, 16 odontólogos, alrededor de 30 médicos y seis psicólogos.

Una de las figuras consideradas como novedosas dentro de sus actividades, es la llamada "contraloría social"⁶⁴, vigente en casi todos los centros, y consiste en la conformación de un grupo de vecinos usuarios de los servicios y talleristas en estos espacios, a quienes se les fue asignada la tarea de recaudar y administrar los recursos que se generaron por cuotas de recuperación de talleres ofrecidos -sin financiamiento de alguna dependencia- o por la organización de eventos recaudatorios. Esto, con la doble intención de eliminar la posibilidad de acusaciones por mal manejo de dinero a los encargados, y la segunda, desarrollar un sentido de propiedad a la misma comunidad.

64 La contraloría social consiste en que un grupo de beneficiarios evalúe el servicio o bien recibido y tenga la posibilidad de supervisar el destino del dinero, por lo que en términos estrictos este grupo de personas adquieren las funciones de un patronato.

Control de gestión: guardando coherencia con la estrategia

Mediante el control, los gerentes se aseguran de que todo ocurra según lo planeado y que en caso de detectarse debilidades o errores, se puedan tomar acciones correctivas para encauzar el rumbo establecido por la organización (Bennis, Brown, Champy, y al, 2002).

Usualmente, para establecer este tipo de control, se recurre a parámetros establecidos con anterioridad y se compara con un diagnóstico de los avances que determina si se cumplen o no los objetivos planeados para después aplicar acciones correctivas. Este sistema de control es apropiado para actividades altamente estandarizadas y empresas generadoras de productos.

En la gestión social, la entrega de servicios se genera mediante la interacción entre los proveedores y los usuarios. Estos últimos pueden o no resistirse a recibir un programa social, por lo que el éxito depende del nivel de aceptación del usuario. Cortázar (2006) explica, que al diseñar programas sociales, se establecen un conjunto de supuestos, especificaciones y acciones a realizar que no siempre son acatadas al momento de su implementación porque dependen en gran medida de lo que los “proveedores y usuarios hacen durante la experiencia de co-producción” .

Por lo tanto, se reconoce al control de gestión en el ámbito público como una actividad que va más allá de las asignadas a un gerente, sino que también se traslada a los ciudadanos, usuarios, políticos y autoridades electas (World Bank, 2003) (Cortázar, 2006) no solo porque se trabajan en temas públicos, sino también porque se aplican recursos del erario público.

Para Simons (1995), el control de gestión debe promover entre su personal: 1) la búsqueda de nuevas oportunidades, 2) establecer límites de lo no permitido 3) la obtención de los objetivos y resultados trazados y 4) estimular la emergencia de nuevas estrategias.

La Dirección de Centros Comunitarios favoreció la búsqueda de oportunidades a través del trabajo coordinado con dependencias de

los tres niveles de gobierno, organismos privados e internacionales, la sociedad civil así como con los mismos beneficiarios del servicio. Se registró la coordinación de por lo menos 13 dependencias de los diferentes niveles de gobierno, por lo que la captación de recursos no solo fue para el desarrollo de infraestructura, sino también para la realización de talleres, cursos, actividades deportivas, atención psicológica y médica en general, programas de educación abierta, capacitación laboral y distribución de alimentos.

El principal criterio fue promover la mayor cantidad de colaboración con otras instituciones, argumentando que entre mas amplia es la oferta de servicios que se ofrece a la comunidad, mayor será el impacto de las acciones y la optimización de recursos (Centros Comunitarios, 2012).

En cuanto al establecimiento de límites en las acciones, no se encontró un documento oficial en donde se establecieran algunas limitantes en las acciones o programas mas allá de lo que establecen los lineamientos de programas federales en donde no se permite la utilización de programas para fines políticos o religiosos.

Como una guía para los encargados de los CC, se redactó un manual de operaciones en donde se identifican, además de los objetivos generales de los centros, seis áreas de trabajo que deben impulsarse, y que sirven para agrupar, dar orden y sentido a las actividades y servicios: organización y participación ciudadana; salud comunitaria; educación; competencias laborales; desarrollo personal; cultura, deporte y recreación (Centros Comunitarios, 2012).

El cumplimiento de los resultados trazados se limitó en demostrar la realización de actividades y el número de personas que asistieron a las mismas. Se observó una ausencia en la medición del impacto social de los programas evidenciado también en el nulo presupuesto para este fin.

Sin embargo, se realizaron acciones de control como reuniones semanales con los encargados de los centros, en donde se expusieron problemáticas generales y se establecían acuerdos sobre acciones a

desarrollar; el director de los Centros realizó visitas a los encargados de los centros para supervisar las actividades que se realizaban y las condiciones de los espacios. Durante estas visitas platicaba con los usuarios de los servicios y de ser necesario, los recibía en su oficina en caso de que la gente así lo decidiera. La opinión de los usuarios y el involucramiento de estos, en la mayor cantidad de actividades organizadas fue una actividad altamente ponderada dentro de la administración municipal.

Tomar en consideración la experiencia del servicio de los usuarios es importante porque influye en el curso efectivo que siguen los programas sociales, ya que la implementación no depende exclusivamente de cumplir los lineamientos o normas estipuladas sino también de la experiencia que viven tanto los proveedores como los usuarios del servicio (Cortázar, 2006).

Si bien la coordinación con otras organizaciones facilitó la articulación de recursos humanos y financieros, también tuvieron que realizarse acciones para promover un elemento esencial en la generación de capital social, es decir, la participación de los beneficiarios en las políticas públicas y de esta manera no solo promover la retroalimentación necesaria para el logro de los objetivos, sino también para estimular la emergencia de nuevas estrategias.

Para fomentar la participación de los vecinos de las colonias se realizaron las siguientes acciones: comunicación con los líderes, involucramiento en organización y realización de actividades recaudatorias, conformación de contralorías sociales en cada centro, realización de festejos para fomentar la convivencia entre vecinos, y promoción de talleres en función de las necesidades percibidas por los usuarios. Se consideró como estrategia para garantizar la continuidad de los centros que fueran los beneficiarios quienes se apropien de estos espacios.

Los encargados, coordinadores y el director general de los centros, establecieron contacto con las personas que solicitaban la presencia de centros comunitarios⁶⁵ así como con quienes ejercen

⁶⁵ Estas solicitudes se realizaron en primer instancia, en las audiencias públicas organizadas por el Municipio y en donde el presidente municipal escucha las peticiones de los vecinos.

cierta influencia sobre los vecinos. Se partió de la premisa de que no podrían ubicarse espacios si las personas no los aceptaban. Hubo inclusive un caso en donde debido a fricciones entre la líder de una colonia con la encargada del centro comunitario cercano, se decidió construir a escaso número de calles de ahí, otro espacio en donde pudieran asistir personas consideradas *como de otro grupo* (Fuentes: 2013), esta situación limó asperezas y mejoró las condiciones de convivencia entre vecinos.

Muchos CC fueron construidos con recursos de la comunidad, ya fuera porque se agotaron los recursos provenientes del erario público destinados a ese propósito o porque las colonias beneficiadas no se consideraron zonas de pobreza. En algunas colonias los mismos ciudadanos organizaban fiestas populares en donde se recababa material de construcción. Una vez identificado el espacio municipal en donde se construiría el centro y haber recolectado el material de construcción, la DCCF enviaba a su área de mantenimiento para iniciar la construcción o rehabilitación del espacio seleccionado (Centros Comunitarios, 2011).

Por su parte, y de manera independiente, tanto el Director de los centros como algunos encargados, recurrieron a sus contactos personales para hacer llegar no solo material de construcción, sino también muebles y equipos, inclusive en ocasiones aportaron recursos propios (Colín:2013).

Una manera de generar confianza e involucramiento de los beneficiarios con el CC fue la implementación de una figura a la que llamaron Contraloría Social. En los centros se realizan actividades gratuitas y no gratuitas. Actividades como las clases de Zumba, aplicación de uñas, estética, entre otras, cobran cuotas de recuperación a los asistentes; el dinero obtenido es administrado por un comité conformado por usuarios del servicio y capacitadores, estos recursos monetarios son destinados a cubrir los honorarios del capacitador, los gastos de limpieza del CC y otras necesidades que vayan surgiendo.

Como estrategia de generación de capital social, se organizaron eventos sociales como festejos del día de la madre y eventos navideños,

se prestaron los espacios para realización de *baby showers* o reuniones de vecinos. En actividades organizadas por el municipio se buscó involucrar a los grupos musicales que se fueron conformando en los centros e inclusive rentar autobuses para trasladar a las personas a los eventos masivos organizados por el municipio.

Una manera de medir el éxito de los centros es a través del número de personas que asisten a este, por lo que fue necesario incluir talleres que la gente considerara necesarios ya sea para mejorar sus condiciones de bienestar físico o mental, o para insertarse en el ámbito laboral. Para lograr esto, muchos encargados se tomaron el tiempo de preguntar a los beneficiarios qué cursos o talleres les interesaría tomar para iniciar los trámites y organización de los mismos. En definitiva, la coordinación entre todas estas organizaciones formales e informales, permitieron combinar esfuerzos para la realización de proyectos.

Acciones enfocadas al desarrollo de capacidades de implementación

El desarrollo de capacidades organizacionales es la tercera función que forma parte de la implementación de los programas sociales, Cortázar (2006) considera como capacidades centrales de una organización pública aquellas que influyen en las características que tanto ciudadanos como proveedores consideran valiosas en los productos y servicios que presta la organización, las que generan sensibilidad para detectar oportunidades de acción y las que se consideran difíciles de recuperar en caso de perderse o deteriorarse.

La capacitación del personal, en específico la de los encargados de los centros, es un elemento esencial para otorgar cierta certeza sobre el comportamiento y las actividades que deben realizarse en los centros comunitarios. Sin embargo, por sí sola no es suficiente para desarrollar capacidades, ya que estas se generarán durante la realización de las actividades de operación y de control mediante espirales de cambio adaptativos a las actividades de implementación, mismos que tienen que ser percibidos por los gerentes sociales (Cortázar; 2006). En el caso de los centros comunitarios, estas adaptaciones se dan en función de las experiencias y necesidades específicas de cada colonia, sin dejar

de reconocer que estas necesidades, así como los problemas sociales estarán en constante movimiento.

Los encargados de los CC son las personas que tienen el contacto directo con los usuarios. Entre las funciones asignadas como gestores ante la población objetivo resaltan: coordinación de talleres y verificación de las capacidades de los talleristas; responsabilidad de las condiciones y limpieza de los inmuebles y muebles que conforman el centro comunitario; identificación de las necesidades de la colonia y apoyo para los ciudadanos; conocer los programas de apoyo social, así como las instancias a donde pueden canalizar a las personas que lo requieran; y organización de eventos.

Para homologar las funciones a desarrollar por los encargados, se armó un manual de gestión, sin embargo, realizar todas estas actividades requieren de sensibilidad social y de un conjunto de habilidades que no siempre son compatibles con la formación profesional de los encargados, por lo que se implementó un programa de capacitación que otorgó una certificación en promoción de servicio de asistente social (Universidad YMCA, 2011).

Este curso sirvió para que los encargados aprendieran a realizar diagnósticos, identificar las necesidades de las colonias en donde trabajan, aplicar técnicas para promocionar los talleres y acercarse a la gente, así como a solicitar ayuda a otras organizaciones. Durante la operación y control de los programas sociales, se conformó una espiral de conocimiento. La mayoría de los encargados sabían que era importante promover mayor comunicación con las personas que asisten a su centro, y que sus actividades iban más allá de las establecidas en los manuales de operación.

Si bien la comunicación con los usuarios y el conocimiento del encargado con respecto a las problemáticas que afronta cada colonia es importante para evitar el fracaso de la implementación de programas sociales, la relación afectiva y de apoyo moral entre el encargado y los usuarios fue considerado por los encargados como un factor esencial en el éxito de sus centros.

En este sentido se expresaron los usuarios de los centros. En el estudio realizado por Monreal (2015), se pudo observar que los usuarios valoran significativamente el trato del encargado, consideran importante la relación entre la actitud de este con el cumplimiento de los programas, el ambiente y la influencia en la asistencia al centro. En este mismo estudio, se observó que las actividades que fueron más significativas para asistir a su centro fueron la socialización y convivencia, ayuda y apoyo, cambio de vida e ideales, aprendizaje, desfogue y ejercitación y por último, mejorar el nivel de ingreso.

Sin embargo, al terminar la administración, esta espiral de cambios adaptativos y de desarrollo de capacidades que estaban siendo fortalecidas por los coordinadores y el director de los centros se quiebra con el cambio de administración municipal cuando se cambia a la mayoría de los encargados de los centros, basado en consideraciones políticas. Por lo que la siguiente administración no parte de la experiencia generada por los funcionarios anteriores, ni se dejan documentadas las mejores prácticas y habilidades que mejor favorecieron la implementación de programas a favor de la generación de capital social.

Conclusiones

En este artículo se ha demostrado el porqué la implementación de programas sociales no es una actividad de menor relevancia en el quehacer de la administración pública municipal, ya que de su actividad depende el cumplimiento de los objetivos planteados.

El ejercicio de la implementación requiere partir del reconocimiento de ciertos supuestos: que los problemas sociales son complejos y están en constante movimiento, que el funcionario público debe asumir la función de gestor social, lo cual implica conocer las características propias de las problemáticas locales que va a resolver buscando siempre generar los mayores beneficios posibles a la población.

Durante la implementación de programas sociales, el funcionario público a cargo, debe tener presente que el cumplir los objetivos de los programas sociales puede implicar modificaciones en la estructura administrativa, en la forma de realizar las actividades y en el comportamiento de los funcionarios públicos en beneficio de la población objetivo.

Como ejemplo de ello, en este artículo se analizaron las prácticas realizadas por la Dirección General de Centros Comunitarios de Ciudad Juárez que permitieron favorecer los procesos de generación y provisión de los bienes y servicios otorgados; cumplir los compromisos asumidos y a su vez promover la generación de oportunidades en beneficio de la comunidad; así como desarrollar capacidades que retroalimentan las dos funciones anteriores. Todas estas prácticas parecieron influir positivamente en la asistencia de los beneficiarios a estos espacios.

En el caso de los CC en Ciudad Juárez, las principales prácticas implementadas se enfocaron en agilizar los procesos de entrega de bienes y servicios, favoreciendo la coordinación con otros organismos públicos y privados, y la comunidad beneficiaria. En cuanto a las acciones relacionadas con el control de gestión, resaltan las exigencias propias de la naturaleza pública de la institución, quien además de contar con mecanismos de rendición a otras dependencias, por ejemplo, a la Comisión de Regidores Municipales, su naturaleza como proveedor de servicios sociales con recursos públicos implica incluir al usuario del servicio en actividades relacionadas con el control.

En este sentido, es necesario plantear mecanismos formales de control que evalúen el impacto de los programas sociales implementados, sin dejar a un lado aquellos mecanismos informales encaminados principalmente al involucramiento de los usuarios en actividades de convivencia y el acercamiento a través de visitas a los centros para conocer la experiencia de algunas personas beneficiarias del servicio que no son fácilmente sistematizadas.

La particularidad de otorgar servicios sociales es que su éxito depende en gran medida de la cooperación entre el proveedor y el usuario del servicio. Es por ello que la función del encargado como

primer punto de contacto con los beneficiarios de los servicios, adquiere relevancia para garantizar de cierta manera que los objetivos planteados en el diseño de las políticas públicas no se pierdan en la implementación.

Las relaciones establecidas con los usuarios se basan en cuestiones de empatía que son difíciles de sustituir, por lo que los cambios súbitos de personal en estas áreas implican pérdida de experiencia y desaprovechamiento de recursos públicos. Se observa que los usuarios asisten a los centros porque valoran la convivencia, las relaciones con otras personas en espacios donde pueden socializar y “desfogarse” en actividades recreativas, tal vez por la falta de espacios públicos seguros en donde realizar estas actividades.

Cada centro adquiere sus propias experiencias y formas de trabajo en función de las características propias de la comunidad que le rodea, pero un factor importante para el usuario es la atención y actitud percibida por el encargado del centro hacia ellos, los usuarios no perciben los cambios administrativos pero sí el trato recibido.

Se reconoce que si bien la capacitación de los encargados es importante, la experiencia que se adquiere durante la implementación y control de los programas sociales va generando una espiral de conocimiento que puede influir positivamente en la eficacia de los programas implementados. Lamentablemente esta espiral se rompe con el cambio de administración, cuando por razones partidistas, cambian a los encargados de los centros comunitarios perdiendo de esta manera, el conocimiento adquirido.

La inexistencia de mecanismos que sistematicen la experiencia que adquiere el personal restringe las posibles aportaciones a las áreas de oportunidad que contribuyen al desarrollo de capacidades institucionales, lo que repercute en el aprovechamiento de los recursos públicos.

Bibliografía

Absalón, A. (14 de Septiembre de 2013). Participante activo en el inicio de los Centros Comunitarios en Ciudad Juárez. (C. Álvarez, Entrevistador)

Banco Mundial. (18 de Marzo de 2013). Banco Mundial. Recuperado el 20 de Junio de 2015, de Voces ciudadanas: Conferencia mundial sobre participación ciudadana para mejores resultados de desarrollo: <http://www.bancomundial.org/es/news/speech/2013/03/18/citizen-voices-global-conference-on-citizen-engagement-enhanced-development-results>

Bennis, W., Brown, T., Champy, J., & al, e. (2002). Business. The ultimate resource. UK: Bloomsbury Publishing.

C230 Consultores. (2011). Evaluación de los talleres de valores para la empleabilidad de Ciudad Juárez. Juárez: USAID Mexico Program. CONEVAL. (2012). Pobreza y rezago social en Chihuahua. Principales Resultados. Recuperado el 10 de Octubre de 2014, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: http://www.coneval.gob.mx/InformesPublicaciones/Documents/folletos_pobrezayrezagosocial/chihuahua_pob_rez_soc.pdf

Cabrero, E. (1996). La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. México: CIDE/ Miguel Ángel Porrúa.

Cano Hila, A. B., & Carcía Cabeza, M. (2012). Políticas de acción comunitaria en las periferias urbanas. Problemas de transferibilidad. Gestión y Política Pública , 131-157.

Carballeda, A. (2008). La Intervención en lo Social y las Problemáticas Sociales Complejas: los escenarios actuales del Trabajo Social. Revista Margen 48 .

Cardozo, M. (2006). "La Evaluación de Políticas y Programas Públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México". Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa Editores, México.

Centros Comunitarios. (11 de Abril de 2011). Centros Comunitarios.

Obtenido de <http://centroscomunitariosjrz.wordpress.com/>

Centros Comunitarios de Ciudad Juárez. Guía Rápida del Encargado. Ciudad Juárez

Centros Comunitarios. (12 de marzo de 2012). Coordinación de Centros Comunitarios. Recuperado el 30 de septiembre de 2016, de Manual de Operación y procedimientos: <http://manualescc.blogspot.mx/2012/03/manual-de-operacion-y-procedimientos.html>

Chac, M. C., & Soto, O. C. (2002). Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio. México: Movimiento Ciudadano por la Democracia.

Cohen y Franco, (2000). "Evaluación de Proyectos Sociales". Editorial Siglo XXI. México.

Cogco, A., Rodríguez, M., & Pérez, J. (2010). Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local. Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana (9), 1-35.

Colín, M. (28 de Septiembre de 2013). Funciones encargada de un centro comunitario . (C. Álvarez, Entrevistador)

Cortázar, J. C. (2006). Documento de trabajo del INDES: Una mirada estratégica y Gerencial de la implementación de los programas sociales. Washington: Instituto Interamericano de Desarrollo Social del BID.

Criado Grande, I. Organización y estructura administrativa. En C. d. Públicas, Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Dirección General de Centros Comunitarios y Forestación. (Marzo de 2012). Manual de operaciones para Centros Comunitarios del Municipio de ciudad Juárez . Manual . Juárez, Chih, México: Gobierno Municipal 2010-2013.

Dirección General de Centros Comunitarios. (2012). Manual de Operaciones para El Diario Juárez. (12 de Abril de 2013). Tiene Juárez 432 mil pobres y 62 mil en pobreza extrema. El Diario .

Fernández, N., & Schejtman, L. (2012). Planificación de políticas, programas y proyectos sociales . Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF .

Fuentes, M. (15 de Septiembre de 2013). Experiencia como director de Centros Comunitarios. (C. Álvarez, Entrevistador)

Garibay, E. (2015). Tesina: Sustentabilidad financiera de los centros de desarrollo comunitario. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Guillén, T. (1996). Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política. México: El Colegio de la Frontera Norte/ Miguel Ángel Porrúa.

Hábitat. (2005). Modelo de operación para los Centros de Desarrollo Comunitario. México: Secretaría de Desarrollo Social.

ICLEI Gobiernos Locales por la Sustentabilidad. (04 de 10 de 2011). ICLEI Gobiernos Locales por la Sustentabilidad. Recuperado el 27 de 09 de 2016, de Las Ciudades y el cambio climático: http://www.iclei.org.mx/web/index.php/noticias/reconoce_onu_habitat_municipios_mexicanos

International Crisis Group. (2015). Ciudad Juárez: ¿Transitando en el abismo de la redención? Bélgica: Headquarters.

INEGI. (3 de Marzo de 2015). Cuéntame INEGI. www.inegi.gob.mx. Recuperado el 10 de Marzo de 2016.

Llena, A., & (coords), Ú. (2006). Miradas y diálogos en torno a la acción comunitaria. Barcelona: Graó.

Martínez Nogueira, R. (1998). Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Santiago de Chile: CEPAL.

Martínez Noguera, R. (Junio de 2006). Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* .

Metcalfe, L.; (1999). *De la Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación*. En Losada, Carlos. *¿DE BURÓCRATAS A GERENTES? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Meza, S. (20 de febrero de 2014). Inicio de los Centros Comunitarios en Ciudad Juárez. (C. Álvarez, Entrevistador)

Monreal, Bárbara; (2015). *Tesina: Percepción de los usuarios de los Centros de Desarrollo Comunitario de Ciudad Juárez. Una propuesta para la gestión*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. México.

Mokate, K., & Saavedra, J. J. (2006). *Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas*. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social .

Morales y Gómez, J. M. (Febrero de 2005). El capital social y el valor público como ejes de acción para el desarrollo social. *Espacios Públicos* , 92-112.

Nueva Alianza. (2012). *Manual del Regidor y la Regidora*. México: Partido Nueva Alianza.

Plan Estratégico de Ciudad Juárez, A.C. (2004). *Diagnóstico Social. Juárez Sociedad Fragmentada*. Juárez: PEJ UNICEF. (2011). *Hechos y Derechos. Decisiones y acciones gubernamentales que reconocen a adolescentes y jóvenes como sujetos de derechos y protagonistas del desarrollo*. Bogotá, Colombia: Obra independiente.

SEDESOL. (3 de Diciembre de 2012). *Atención ciudadana Sedesol*. Recuperado el 3 de Agosto de 2014, de SEDESOL: www.2006-2012.sedesol.gob.mx

SEDESOL. (Mayo de 2010). *Documento Diagnóstico de Rescate*

de Espacios Públicos. Recuperado el 10 de Octubre de 2014, de Sedesol: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PREP.pdf

Simons, R. (March-April de 1995). Control in an Age of Empowerment. *Harvard Business Review* , 80-88.

Torres, G. (2007). "La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México". Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, (CIICH), UNAM. México.

Universidad YMCA. (2011). http://www.uniyymca.edu.mx/Nuestra_Uni_Rec.html. Recuperado el 5 de mayo de 2014, de Mensaje del Rector: www.uniyymca.edu.mx

Ziccardi, A. (octubre/diciembre de 2008). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de Población* , 127-139.

“El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social.”

LA CIUDAD EXISTENTE

Posconflicto urbano, sostenibilidad, marginación, prácticas socioespaciales y experiencias comunitarias.

El presente libro, es resultado de un esfuerzo compartido y colegiado entre académicos, docentes, investigadores y profesionales del urbanismo, la arquitectura, la sociología, la comunicación, los estudios urbanos y otras disciplinas que se ponen de acuerdo para abordar la realidad urbana y la ciudad desde una perspectiva multidisciplinaria. El libro, representa la solidaridad de quienes de manera atenta y cuidadosa, aceptaron ser conferencistas dentro de las jornadas de trabajo de la segunda edición del *"Seminario permanente: La ciudad posible 2018"*, organizado por el Instituto Municipal de Investigación y Planeación en el año 2018.

Este tipo de esfuerzos institucionales es una apuesta para pensar la ciudad actual, que vive una serie de problemáticas sociales, económicas, urbanas y ambientales que ponen en jaque a los gobiernos locales por ser estos, los que tienen mayor proximidad con los habitantes de la ciudad. Por ello, se decidió dar continuidad a las jornadas de trabajo del Seminario para que de manera directa y abierta a la población interesada en estas temáticas, pueda escuchar y dialogar de primera mano con especialistas nacionales y extranjeros que comparten sus experiencias y trayectoria profesional para encontrar posibles soluciones a los nuevos fenómenos urbanos que experimentan las ciudades como Juárez.

Este libro representa el compromiso de abrir a la ciudadanía un espacio de reflexión y análisis para colocar de manera actualizada los cambios y tensiones a los que se enfrenta la condición urbana de la ciudad. También significa el promover una cultura de la participación a través de estos foros y talleres donde se abordan y comparten perspectivas y metodologías novedosas para el análisis de la ciudad.



Instituto Municipal de
Investigación y Planeación
Ciudad Juárez, Chihuahua.