

HUELLAS

DE PARTICIPACIÓN

CIUDADANA

...LA EXPERIENCIA DEL PLAN ESTRATÉGICO
EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ

Juan Ignacio Camargo Nassar
Rector

Daniel Constandse Cortez
Secretario General

Alonso Morales Muñoz
Director del Instituto de Ciencias Sociales y Administración

Jesús Meza Vega
Director General de Comunicación Universitaria

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ

HUELLAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

...LA EXPERIENCIA DEL PLAN ESTRATÉGICO
EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA

COORDINADORES:

NEMESIO CASTILLO VIVEROS
CECILIA SARABIA RÍOS
ABRAHAM PANIAGUA VÁZQUEZ

DR © Nemesio Castillo Viveros, Cecilia Sarabia Ríos
y Abraham Paniagua Vázquez
© Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
Avenida Plutarco Elías Calles 1210
Fovissste Chamizal, CP 32310
Ciudad Juárez, Chihuahua, México
Tels. + 52 (656) 688 2100 al 09

La edición, diseño y producción editorial de este documento estuvo a cargo de la Dirección General de Comunicación Universitaria, a través de la Subdirección de Editorial y Publicaciones

Coordinación editorial:

Mayola Renova González

Cuidado editorial:

Subdirección de Editorial y Publicaciones

Diseño de portada y diagramación:

Karla María Rascón

Primera edición, 2019

Impreso en México / *Printed in Mexico*

elibros.uacj.mx



Índice

Introducción	7
Plan Estratégico de Juárez: génesis de una propuesta de participación ciudadana Arturo Gutiérrez Lozano	13
La construcción de la gobernanza a través de la transparencia y la rendición de cuentas: el caso de “Regidor 19” en el municipio de Juárez, México Abraham Paniagua Vázquez	29
Vigilancia ciudadana en Ciudad Juárez: “Así Estamos Juárez” Nemesio Castillo Viveros	55
“Red de Vecinos de Juárez”: una experiencia de intervención y participación ciudadanas Xóchitl Cruz Guzmán y Laura Elena Ochoa Lozano	83
Acciones de coyuntura del PEJ para fomentar la participación ciudadana Cecilia Sarabia Ríos	131
Referencias bibliográficas.....	151

Introducción

LA COMPLEJIDAD DE LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA Y SUS MÚLTIPLES problemas estimula nuevas soluciones y nuevas maneras de incidir en la toma de decisiones. El gobierno como único proveedor y eje rector de la vida y los asuntos públicos, ha quedado atrás; ahora existen a su alrededor una serie de actores que se suman en la toma de decisiones más consensuadas, con mayor apego a los intereses de las mayorías y resultados más efectivos.

Esto ha propiciado una participación ciudadana distinta, que se ha caracterizado por el tipo de intervenciones e innovaciones en los mecanismos de inclusión para la toma de decisiones, donde destacan cientos de ejemplos en todos los ámbitos a nivel internacional.

La creciente visibilidad de las organizaciones de la sociedad civil (osc), a finales de las décadas de los ochenta y los noventa, expresaba no solo el crecimiento del número de organizaciones, sino también la ocupación de nuevos espacios en la esfera pública, la aceptación de sus preocupaciones por parte de un amplio número de ciudadanos y el posicionamiento y discusión de temas de interés público en la agenda nacional.

En las décadas de los sesenta y los setenta, empezaron a surgir organizaciones no gubernamentales (ONG) en México desde las comunidades eclesiales de base, con métodos de intervención comunitaria dirigidos a los grupos empobrecidos y con un enfoque de promoción social. Con la crisis económica y la implementación de las políticas económicas neoliberales en los años ochenta, un gran número de ONG empezaron a diferenciarse de los partidos políticos y los sindicatos, para convertirse en sujetos que demandaban servicios básicos, como salud y vivienda, y desde otra vertiente, el respeto de los derechos humanos. La década de los noventa se caracterizó por la presencia de organizaciones ciudadanas que pugnaban por el respeto de los derechos políticos, implicando resistencia al régimen autoritario y a enfrentar una reforma política, que obligó a los ciudadanos a agruparse durante un largo proceso de alternancia política.

Por otra parte, otro grupo de ONG asumía la creciente importancia que los sectores académicos y activistas sociales otorgaban a nuevos valores culturales, derivados de la problemática de los países desarrollados: feminismo; ecologismo; lucha por la aceptación de la integración de los homosexuales; lucha por los derechos de la niñez y de personas de la tercera edad; protección en general de los derechos de las minorías y de los derechos humanos, temas que aún son vigentes.

Desde la década de los ochenta, el proceso de cambios en la estructura política, social y económica de México incidió directamente en el conjunto de las ONG. En otras palabras, la estructura económica condicionó los contornos y la fortaleza relativa de las organizaciones, lo que, a su vez, influyó en la ampliación o disminución de los derechos ciudadanos; entonces, como sujetos políticos, las ONG entraron en un proceso de adaptación y resistencia en sus formas de organización política, apareciendo en este contexto hacia los noventa las OSC.

Así, es claro que las figuras de la organización social se han estado transformando. Para la década de los ochenta, las ONG figuraron como agentes políticos que trataban de hacer contrapeso al Estado y ya para los noventa, las OSC se reconocen como una nueva forma de organización social y política.

También se observa un progresivo debilitamiento y transformación de las formas tradicionales de organización, intereses y representación

política, que estuvieron presentes en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta. Ese proceso ha ido acompañado de un cambio en los integrantes de las organizaciones y en las formas de acción colectiva, creándose en los sesenta y setenta un modelo de organización colectiva, que puso énfasis en la clase obrera como eje principal para transformar el sistema, mientras que en la actualidad las nuevas formas de organización vinculan a sectores populares y trabajadores excluidos del sistema.

La implementación de políticas neoliberales, ha producido cambios en la estructura económica, social y política de México, que se manifiestan en la disminución del poder adquisitivo de los salarios, incremento en la emigración del campo a las ciudades, aumento de la contaminación ambiental y ausencia de reglas para asumir los costos sociales; de manera general, el neoliberalismo ha aumentado la desigualdad social y económica, pero también ha contribuido de manera colateral a que los ciudadanos desarrollen la capacidad de organizarse colectivamente —en OSC u ONG—, para analizar, adaptarse y transformar las políticas neoliberales asumidas por el Estado mexicano.

Las osc plantean algunas de las problemáticas sociales, que requieren una solución más urgente y que no son atendidas por las instituciones del Estado. En ese sentido, el rol de las osc ha consistido fundamentalmente en proponer diferentes manifestaciones creativas para exigir la atención de problemas sociales e, incluso, en algunos casos, se ha encargado de trabajar directamente con dichas problemáticas. Las osc son, a menudo, el resultado de la organización colectiva que busca mejorar las condiciones de la calidad de vida en sus comunidades.

En lo que respecta a un análisis local, Ciudad Juárez se ha convertido en un espacio donde lo moderno y lo atrasado confluyen, dando como resultado diferentes fenómenos sociales. Es un laboratorio para las ciencias sociales. Las osc son una parte de los fenómenos posmodernos de organización social.

Algunas osc en Ciudad Juárez, se han constituido como sujetos políticos, capaces de negociar de manera muy particular su agenda de trabajo en las políticas públicas, porque los mecanismos de participación para la definición de las políticas públicas de la ciudad son muy limitados. Se nego-

cia el posicionamiento de los temas de las osc en la agenda pública, a partir de la red establecida con los funcionarios.

La influencia que tienen las osc en la esfera pública, es multifactorial. En ciertas circunstancias logran posicionar temas en la agenda pública y, en ocasiones, las instituciones del Estado bloquean su participación.

Ante las diferentes contradicciones que causan las políticas económicas neoliberales en la estructura social, política, económica y cultural a nivel local, como entes políticos, las osc se encuentran en un proceso de cambio, adaptación y resistencia a la nueva realidad condicionada por el neoliberalismo, entendida esta como nuevas formas de participación en lo público, organización, agendas de trabajo y manifestación social. Así, a las osc se les debe describir como entes políticos capaces de posicionarse en lo público, de acuerdo con sus intereses. Por otro lado, si bien el neoliberalismo como estructura ideológica condiciona la teoría y la praxis, también posibilita nuevas formas de organización y teorización social.

El Plan Estratégico de Juárez (PEJ) es uno de los casos en donde se pueden identificar diversas acciones que se realizan a la luz de las teorías de la participación ciudadana, sean construcción de ciudadanía, innovación democrática, aprendizaje social, vigilancia ciudadana, organización comunitaria, seguridad ciudadana, etcétera, por lo que se considera elemental avanzar en la sistematización de esta experiencia.

Una acción de tal magnitud requiere de la disponibilidad de las organizaciones, para penetrar dentro de su estructura e identificar su desarrollo y evolución, así como sus fortalezas, oportunidades y riesgos en su ejercicio cotidiano.

En este sentido, se ha planteado el interés de varios académicos de diversas instituciones de educación superior de la ciudad por atender y entender la evolución de la propuesta del PEJ en cuanto a participación ciudadana.

El esfuerzo se ha centrado en el objetivo de analizar los proyectos y el modelo de funcionamiento del PEJ desde su creación hasta la actualidad, es decir, de 1999 a 2014. Teniendo como objetivos secundarios la sistematización de la historia del PEJ y de cada uno de sus proyectos actuales: “Regidor 19”, “Así Estamos Juárez”, “Red de Vecinos de Juárez”, organizaciones sociales y estrategias mediáticas para la participación ciudadana y

las acciones de coyuntura; debatir las diversas acciones que se realizan en cada proyecto a la luz de las teorías de la participación ciudadana; e identificar las posibilidades de acción y riesgos en cada uno de los proyectos.

Para la realización de este proyecto, se contó con un equipo integrado por académicos de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), la Universidad Autónoma de Chihuahua (Uach), la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) y la Universidad Pedagógica Nacional campus Juárez (Upnech), quienes durante los meses de enero a junio de 2015 trabajaron en el análisis de documentos sobre la organización y en entrevistas a actores estratégicos de la misma; en la realización de grupos focales y otras dinámicas de participación, así como en una revisión hemerográfica acerca de la presencia del PEJ en diversos medios de comunicación, tanto de la localidad como otros de la región.

La organización de los trabajos presentados, se estructura con base en la génesis, la evolución de los proyectos y las acciones de coyuntura identificadas en la trayectoria de la organización del PEJ en Ciudad Juárez.

En el primer capítulo, Arturo Gutiérrez (Upnech) presenta “Plan Estratégico de Juárez. Génesis de una propuesta de participación ciudadana”, en donde describe los orígenes del PEJ, así como una visión prospectiva que reseña las diferentes etapas de desarrollo que ha experimentado la organización y cómo es que ha logrado constituirse en un referente clave en los múltiples movimientos sociales ciudadanos de Ciudad Juárez, que le ha valido ser considerado para replicarse en otras latitudes, tanto del estado como del país.

En el segundo capítulo, se aborda el proyecto de “Regidor 19”, en donde Abraham Paniagua (Uach) identifica a este programa como la cara política del PEJ; en él explica cómo a través de la rendición de cuentas y la transparencia, surgen alternativas emergentes de gobernanza y nuevas formas de hacer política que exaltan el involucramiento y el empoderamiento sociales; por tanto, son estrategias a futuro, de éxito condicionado por la puesta en marcha y correcta ejecución de múltiples proyectos en torno al concepto de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

En el tercer capítulo, Nemesio Castillo (UACJ) refiere la experiencia del proyecto “Así Estamos Juárez”, en donde, a partir del análisis de diversas teorías que versan sobre la participación ciudadana y leyes o reformas del

Estado mexicano respecto del tema, concluye que en México las relaciones entre las organizaciones civiles y el gobierno implican ubicarse en el contexto de las transformaciones aceleradas, cuya complejidad pretende ser reducida apelando al término transición. Afirmando que lo que está detrás de la participación ciudadana, es necesariamente la construcción de la democracia.

En el cuarto capítulo, Xóchitl Cruz y Laura Elena Ochoa (UACJ) realizan un análisis comparativo del proyecto “Red de Vecinos de Juárez”, visto este como una experiencia de intervención y participación ciudadanas, en donde, a pesar de los esfuerzos, el elemento ciudadano aparece como un reto para las nuevas administraciones urbanas. De la misma manera, se hace un recuento de algunas iniciativas de participación social a nivel local, a través de la intervención comunitaria, como un instrumento para modificar las condiciones sociales y urbanas de las comunidades menos favorecidas por el desarrollo urbano.

Finalmente, en el quinto capítulo, Cecilia Sarabia (El Colef) puntualiza las principales experiencias de la participación ciudadana del PEJ: la formulación del PEJ, la firma del “Pacto”, la discusión de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua y el uso de estrategias legales para el interés. Cada una de estas acciones reflejan diversos escenarios de participación para incidir en la toma de decisiones, pero independientemente del momento y contexto resultan importantes ejemplos del fomento de la participación ciudadana en cuanto a la toma de conciencia del poder individual; asimismo, pueden ser consideradas como un referente para contextos similares, donde sea necesario implementar acciones alternativas de la participación ciudadana para el logro de la incidencia social.

Plan Estratégico de Juárez: génesis de una propuesta de participación ciudadana

Arturo Gutiérrez Lozano

Universidad Pedagógica Nacional
del Estado de Chihuahua
campus Juárez

EN EL PRESENTE TEXTO, SE PRESENTA EL ORIGEN DEL PLAN ESTRATÉGICO de Juárez (PEJ) como un movimiento social ciudadano que en los últimos años ha venido a posicionarse como un referente clave para entender a Ciudad Juárez. El origen guarda en común con diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC), los intereses en la participación ciudadana a través de la colaboración entre pares, el interés por la rendición de cuentas del ejercicio público, y la promoción y defensa del desarrollo social.

El origen del PEJ, se construye en este apartado retomando la voz de sus principales representantes. A partir de una serie de entrevistas a profundidad realizadas a Miguel Fernández Iturriza y Lucinda Vargas, se muestra cómo se conformó la organización que le dio origen, desde la revisión de la situación económica laboral de la ciudad hasta la construcción de un equipo de trabajo propio, la sistematización de experiencias y actividades de participación ciudadana, y la creación de ejes temáticos específicos que representan el actual rumbo del Plan Estratégico, representados por los programas “Así Estamos Juárez”, “Regidor 19” y “Red de Vecinos de

Juárez”. Presentar estas narrativas permitirá entender al lector, a lo largo de este libro, cómo se fue gestando el “Pacto” como una organización referente en Ciudad Juárez y cómo sus diversos proyectos, que en cada capítulo se irán presentando, han tomado forma.

Para identificar los principales momentos temporales, así como sus implicaciones en la construcción del modelo de acción ciudadana como perspectiva de la organización, se utiliza el análisis del discurso como herramienta interpretativa de la información obtenida en las entrevistas a profundidad efectuadas, así como de la información hemerográfica revisada. Molero y López (2006) indican la existencia de diferentes tipos de discursos, que son dispositivos utilizados por el emisor para cumplir determinados propósitos no circunscritos únicamente a lo literario o estético, sino que establecen los dominios de la experiencia que utiliza el hablante para recontextualizar determinada práctica social.

Lo anterior, permite precisar, más allá de las formas lingüísticas, la verdadera finalidad de un mensaje: hacer saber (información); hacer pensar (persuasión); hacer (incitación); hacer saber-hacer (instrucción).

De acuerdo con la propuesta metodológica, los discursos surgidos de las entrevistas llevadas a cabo son analizados en relación con los dominios de experiencia que utilizan los entrevistados, para dar cuenta de cómo se fue consolidando el PEJ.

Analizar el discurso en torno al origen del Plan Estratégico desde el análisis del discurso, permite, además, distinguir entre lo que es la intención y la práctica en relación con un contexto o tema significativo específico; es decir, que la enunciación es el funcionamiento de la lengua como un acto individual de utilización o apropiación, con lo que cobra relevancia la persona (quien enuncia) sobre el objeto (Benveniste, 2002, pp. 84-85).

La maquiladora en Ciudad Juárez: un antecedente económico

A FINALES DEL SIGLO PASADO, QUEDABA CLARO PARA MUCHOS SECTORES de la población de Ciudad Juárez que la industria maquiladora, otrora pilar del desarrollo económico y social de la comunidad, se deterioraba a una velocidad nunca antes vista, debido, entre muchas razones, a la fuerte

competencia en la que otros países se habían convertido para la inversión económica extranjera en México. Las inquietudes de los fundadores del PEJ no solo se planteaban en términos de saber qué pasaría con la ausencia de la industria manufacturera en la ciudad, sino que contemplaban también cómo sería posible mejorar los ingresos de los trabajadores del sector; sin embargo, las condiciones particulares de la industria y sus dinámicas propias permiten originalmente la conformación del Plan Estratégico como una organización analista de la maquiladora y del desarrollo económico de la comunidad. A partir de este análisis, se generó la idea de concebir un proceso de construcción de una planeación a largo plazo de Ciudad Juárez.

Una de las primeras iniciativas que se puede señalar como antecedente directo al PEJ, es lo que en algún tiempo se denominó Programa de Reactivación Social *Progreso*, una idea concebida por Miguel Fernández Iturriza y el ingeniero Federico Barrio, en donde se planteaba la construcción de una nueva visión de ciudad, a través del desarrollo de una serie de acciones que permitieran construir esta nueva urbe. Después de la muerte de Federico Barrio, Fernández Iturriza toma el papel principal de liderazgo en lo que tiempo después sería el PEJ.

El antecedente de *Progreso* centra su atención en la construcción de nuevas formas de participación ciudadana, a través de la planeación a largo plazo de la ciudad, la cual contempla no solo el análisis de las cuestiones económicas como detonante del desarrollo social de los habitantes, sino que, además, incluye como eje central la articulación de procesos de desarrollo de la cultura como detonante principal de la riqueza social. En este sentido, los orígenes del PEJ retoman la idea de que para desarrollar la urbe no solo es necesario generar planes o estrategias económicos, sino que es prioritario construir un plan integral que incluya diversos elementos propios, como educación, cultura y urbanismo.

En los primeros ejercicios para la construcción del PEJ, fue importante retomar experiencias internacionales similares, específicamente lo realizado en el desarrollo del Plan Estratégico de Bilbao. Esta ciudad española, al igual que Ciudad Juárez, experimentó procesos similares en términos de la pérdida de la industria como motor de sus actividades económicas. Retomando el desarrollo de acciones que se llevaron a cabo para construir el Plan Estratégico de Bilbao, el de Juárez contempló en sus orígenes la par-

tipiación de actores de diversos sectores de la sociedad, como académicos, cámaras empresariales, instituciones de gobierno y miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN), en lo que originalmente se conformó como Grupo Visión.

Grupo Visión. La alternancia política en el estado de Chihuahua: oportunidad de inicio del PEJ

LA CONSOLIDACIÓN DEL GRUPO VISIÓN, HA ESTADO LIGADA DE MANERA directa a la alternancia política que se da en el estado de Chihuahua a raíz de las elecciones de 1992, en donde se elige por primera vez a Francisco Barrio como gobernador —ajeno al PRI—. En los municipios de la entidad, estas elecciones fomentaron también la victoria de alcaldes municipales provenientes del PAN. Sin embargo, para 1998, Patricio Martínez recupera la gubernatura para el PRI. Esta coyuntura de cambios políticos en el estado, animó el surgimiento de diversas organizaciones cuyos intereses radicaban en el trabajo en pro de la ciudad. En este contexto creciente de politización de la sociedad chihuahuense, la preocupación del PEJ era la de asegurarse de que su origen no fuera politizado o condicionado a la militancia amigable de sus miembros en partidos políticos, por lo que se invitó, en lo que aún era el Grupo Visión, a ciudadanos relevantes de los dos partidos políticos —PRI y PAN— que estuvieran en puestos de elección popular a construir un proyecto de organización. En el año 2000, *El Diario de Juárez* reseña:

EMPRESARIOS PRESENTARON AL GOBERNADOR DEL ESTADO, PATRICIO Martínez García, un plan estratégico regulador con el cual se busca cambiar radicalmente la fisonomía y el medio ambiente de Ciudad Juárez, mediante la participación de los tres niveles de gobierno, las universidades y la Iniciativa Privada (Ávila, 2000).

En estas condiciones político-sociales, las capacidades de organización social en la ciudad eran aún incipientes, y si bien existían —en esta coyuntura de cambios políticos— organizaciones civiles con mucha tra-

yectoria y relevancia comunitaria, su alcance esperaría algunos años más en hacer efecto. En este periodo no se puede hablar de un modelo de participación ciudadana; sin embargo, esto sirvió desde el inicio del grupo para la idea de construir un proyecto de organización que incluyera diversas fuerzas políticas, sin importar el partido político de su procedencia. De hecho, como señala Lucinda Vargas (2015), el PEJ ha dejado claro desde sus orígenes, que “estará incluido en el grupo de asesores, el alcalde municipal en turno, sin importar el partido político de procedencia”. Es decir, que desde el inicio se cuida en la formación del “Pacto”, la pluralidad política.

El PEJ surge en este contexto como una asociación civil, ya que desde el principio se planteó una separación de las connotaciones políticas en términos de participación de partidos y de lo que, por otro lado, se entiende como participación política en el desarrollo de la participación ciudadana como el eje para el progreso de la comunidad. Al inicio, el Plan Estratégico se conforma como un movimiento que gestiona el apoyo de empresarios interesados en el desarrollo de la ciudad, lo cual se refleja en sus estatutos, que destacan la relevancia del empresariado como impulsor económico, mas no decisivo por sí mismo, para la agenda e intereses del Plan Estratégico. Así, en sus inicios, el PEJ contó con la participación de, por lo menos, veintidós empresarios de la localidad.

Sin embargo, durante el primer año de trabajo varios de los empresarios que formaban parte del Plan Estratégico, se fueron separando de la organización; incluso, se manejó públicamente la idea de que quedaría solo como un proyecto más, como se rescata en una nota periodística:

PRESENTADO HACE MÁS DE UN AÑO Y EL CUAL QUEDÓ INTEGRADO por alrededor de 40 organismos públicos y privados, surgido de la “necesidad que tiene Juárez de responder a los cambios mundiales que ha provocado la globalización y mejorar las condiciones de vida”, entre otras cosas, ha quedado en un proyecto más, toda vez que algunos organismos promotores del mismo ni siquiera lo recuerdan con precisión (Simental, 2001).

Esto nos habla de la dificultad que tuvo la organización para irse consolidando como una institución que pudiera mantenerse, a pesar de las di-

ficultades propias en la conformación de un grupo, pero también en lo concerniente a la transformación de la idea de que la participación pública se hace solo desde los partidos políticos.

De acuerdo con lo anterior, el PEJ se basó originalmente en la búsqueda de apoyo del sector empresarial local; sin embargo, de 1999 a 2004 —fecha en la que oficialmente se presenta el Plan Estratégico—, se realizó una serie de acciones, a través de las cuales se fue contactando e invitando a participar a diversos sectores, poderes de gobierno, universidades locales y otros grupos sociales. La consolidación de un grupo de trabajo con la asesoría de miembros del Plan Estratégico de Bilbao permitió, como señala Fernández Iturriza, consolidar la construcción de un proceso en el cual se fomenta la participación de todos los grupos de la sociedad para construir un Plan Estratégico, el cual, como organización, es producto no solo de un grupo específico, sino que retoma el interés de toda una comunidad, a través de la consulta de todos los sectores de la sociedad: desde el empresario y político hasta los ciudadanos encuestados en sus contextos. El Plan Estratégico recurre a la realización de un diagnóstico incluyente desde el inicio; por ejemplo, la realización de una consulta ciudadana efectuada en 2002 y su presentación a la sociedad en un prediagnóstico, en el cual se reflejaban los resultados obtenidos en las encuestas. Esta presentación no fue solo en términos de mostrar datos, sino que representa los puntos de acción que en 2004 serían los inicios del PEJ.

Esta es, pues, una característica relevante del origen del “Pacto” como organización, en donde la consulta y la participación ciudadanas son elementos clave para la consolidación de un grupo de trabajo, con objetivos y estrategias basados en los resultados de dichos ejercicios.

La pluralidad en la construcción del equipo de trabajo del PEJ

A LO LARGO DE DIECISÉIS AÑOS DE TRABAJO, LA PLURALIDAD HA SIDO una de las fortalezas del PEJ, lo que le ha permitido ganar confianza entre la ciudadanía al ser una institución que está abierta a la participación plural. El Plan Estratégico no pertenece o reconoce a un partido político en particular ni tampoco recomienda o apoya a candidatos, sino que facilita su

participación en él, si así lo consideran; de igual manera, el sector empresarial no condiciona su apoyo y soporte a la organización modificando las propuestas que el Plan Estratégico realiza. En este sentido, el PEJ se plantea, de acuerdo con Fernández Iturriza, como una organización abierta a la participación de todos los sectores sociales, osc y ciudadanía en general.

El proceso de consolidación de lo que actualmente es el PEJ, se ha basado en todo momento en la construcción de un grupo de trabajo amplio con un alcance social relevante e incluyente; sin embargo, una organización requiere para su consolidación de un liderazgo que dé forma y sentido a las acciones que se van construyendo con miras a generar un plan de trabajo. Para inicios de 2004, el Plan Estratégico se encontraba ya inmerso en una dinámica de labores constante, pero, aun y cuando el grupo de trabajo realizaba sesiones semanales, no se había presentado formalmente la organización civil. En este escenario, se realizó la contratación de la licenciada Lucinda Vargas, quien a partir de 2004 funge como la primera directora del PEJ.

Las primeras actividades lideradas por Lucinda Vargas, mantenían la consolidación del grupo de trabajo del PEJ como prioridad, para, así, poder construir un proyecto de organización. Para ello, continuó con la búsqueda de asesores extranjeros y nacionales para la formación y capacitación del equipo de trabajo; además, mantuvo la vinculación con la UACJ y el sector empresarial de la localidad como elementos necesarios para la consolidación del Plan Estratégico. Uno de los requisitos para la construcción del grupo, fue que sus integrantes se dedicaran a él de tiempo completo, para desarrollar así un equipo estructurado de manera organizativa y con objetivos específicos.

La inclusión de Lucinda Vargas representa la consolidación de un proceso de cambio que tuvo el PEJ: de una organización cuyo objetivo principal es el desarrollo económico pasó a una institución centrada en el progreso integral de la ciudad. En los estatutos planteados por Fernández Iturriza, el Plan Estratégico desarrolla desde septiembre de 2004 cuatro ejes de acción, que, con el liderazgo de Lucinda Vargas, se fueron planeando para otras osc y los sectores empresariales; de igual manera, con el contacto hacia los gobernantes.

Sin embargo, esta relación no se mantuvo, debido, por un lado, a intereses ajenos al PEJ. Para 2007, se dieron fracturas entre el sector empresarial y los gobiernos municipal y estatal, lo que devino en la separación de algunos de los empresarios que daban apoyo a la organización. Además, se dejó de contar con el recurso público que se había logrado obtener en años anteriores, como señaló Fernández Iturriza. No obstante, esto no significó la desaparición del Plan Estratégico, sino que permitió que, para 2008, la asociación consolidara la participación ciudadana como el nuevo modelo de trabajo.

La elección de Lucinda Vargas, para ser la primera directora del PEJ, no fue una decisión tomada solo por Fernández Iturriza, quien llevaba el liderazgo del Grupo Visión hasta ese momento, el cual, de hecho, tiempo después de la elección, se convertiría en lo que hoy es el equipo ejecutivo del Plan Estratégico. Vargas, economista de profesión, enfoca su participación inicial en la creación de una metodología de trabajo propia, construida a partir de los antecedentes de la organización y de los objetivos planteados en el nuevo rumbo del Plan Estratégico. Lo anterior, se muestra en la declaratoria realizada en 2000, en donde surge un grupo promotor del PEJ, quienes en conjunto con el Grupo Visión —ahora como equipo ejecutivo— elaboran los primeros ejercicios de participación incluyente en el diseño del mismo.

Vargas rescata el primer ejercicio plural del PEJ: la realización de una consulta en la que se trató de llegar al mayor número de participantes, en donde se pretendía conocer cómo la ciudadanía veía a la ciudad. Para esto, se planteó como metodología una serie de encuestas ciudadanas de opinión en donde se contó con apoyo para su aplicación, cubriendo grandes sectores de Ciudad Juárez, desde colonias hasta centros comerciales. Esta consulta fue agregada a los recibos de pago del servicio de agua potable de la Junta Municipal de Agua y Saneamiento, la cual, a su vez, se podía entregar en buzones que se colocaron en diversos puntos de la ciudad. En este sentido, podemos ver cómo el desarrollo de la encuesta no solo muestra un diseño metodológico fuerte, sino que también representa la organización, a mayor escala, de la idea que se venía construyendo de llegar al mayor número de personas, para dar voz a la comunidad.

Parte de los resultados presentados a raíz de esta encuesta, señalaban que los participantes concebían que en la ciudad problemas como la inseguridad, la delincuencia y la violencia, eran los más fuertes durante aquellos años. Por otro lado, destacaban que la economía, los empleos y su gente eran lo mejor de ella. En este mismo ejercicio, se obtuvo que 43 % de la población calificaba como regular el futuro de esta frontera a cien años; 3.1 %, como muy bueno; 21.8 %, como bueno; 19 %, como malo; y 13.1 %, como muy malo (Simental, 2003).

Más allá de las cuestiones metodológicas y los datos que arrojaron las encuestas realizadas, Vargas (2015) señala que este primer ejercicio es fundamental para el PEJ: “permitió por primera vez en Ciudad Juárez, enseñarle a la gente que ellos también pueden ser tomados en cuenta para el desarrollo de la ciudad”. Cuando se invita a la ciudadanía a participar, esta inicialmente no toma en serio estos ejercicios, menciona Vargas (2015), “porque existe desconfianza, no hay una cultura de la participación. La gente no sabe si hacerlo o no, no le ven sentido”. Uno de los primeros trabajos del Plan Estratégico, fue elaborar un modelo de educación para la ciudadanía, para su participación en este tipo de ejercicios públicos. Vargas (2015) expresa que el antecedente del cual surge esta idea, se inicia con las consultas ciudadanas, ya que se les tenía que informar a las personas cuál era la finalidad del instrumento; además, había que decirles qué era el “Pacto” y cómo todo ello no era inherente a los políticos ni al gobierno.

A partir de estos ejercicios, el PEJ ha procurado mantener la participación social como un eje principal en sus actividades, como menciona Fernández Iturriza: “generalmente la sociedad es llamada apática, pero yo creo que no es así, lo que existen son barreras que impiden la participación”. De acuerdo con esto, las actividades del Plan Estratégico han buscado eliminar estas barreras.

Para mantener la confianza de la ciudadanía en ejercicios sociales como el PEJ, es fundamental mantener canales de comunicación abiertos, para que todos aquellos que estén interesados en conocer cómo se trabaja y qué se está logrando, puedan acceder a la información de manera directa. De esta manera, el Plan Estratégico ha logrado en los últimos años ser un referente social para entender a Ciudad Juárez.

A lo largo de los años, el PEJ ha venido trabajando en un entorno en el cual existen críticas a la organización y señalamientos que indican su interés por consolidarse como una fuerza política tradicional. Sin embargo, esta idea está muy alejada de lo que el equipo de trabajo ha venido planteando. Esto, pudiera afirmarse, proviene del trabajo que ha realizado la organización con respecto al ejercicio público, especialmente del gobierno municipal. Como señala Fernández Iturriza, uno de los intereses que consolida al Plan Estratégico es la participación social:

EN MÉXICO EN GENERAL, PERO EN CIUDAD JUÁREZ EN PARTICULAR tenemos ingresos per cápita muy pobres debido en gran parte a que no se cumple con las leyes en el desarrollo del ejercicio público, tampoco hay una consideración real de los intereses de la ciudadanía.

En este contexto, es como el PEJ crea el proyecto “Regidor 19”, que es el que más señalamientos le ha traído a la organización, pues es en el que directamente se efectúan trabajos no solo de formación ciudadana, sino también de revisión de las acciones que lleva a cabo el gobierno municipal.

Lo anterior, es rescatado en una nota de *El Diario de Juárez* en la que se menciona lo dicho por Fernández Iturriza: “El incumplimiento en las leyes, la indiferencia en la educación de los juarenses y la escasez en servicios sociales, además del rezago en la infraestructura de la localidad, son consecuencias de la criminalidad que se perciben en esta frontera” (Barraza, 2008).

El PEJ redirecciona su acción al irse consolidando como una organización revisora del ejercicio público, centrada no solo en el señalamiento de los errores del gobierno, sino en la formación de una cultura de participación política de la ciudadanía como un derecho. El objetivo del Plan Estratégico, menciona Fernández Iturriza, “no sólo es culpar al gobierno de la mala gobernabilidad existente, es ir más allá y generar un proyecto con el que pueda desarrollarse una ciudad” que cumpla con tres elementos: primero, generar una cultura de respeto a las leyes; segundo, la honestidad; y por último, el ejercicio de un buen gobierno. Es decir, el PEJ busca que la ciudadanía pase de la queja y crítica en privado a la discusión ciudadana abierta en público.

Así, la organización ha buscado transformar y educar a la ciudadanía en el reconocimiento de que existen barreras que han impedido la participación ciudadana en las decisiones de carácter público en el gobierno; es decir, transformar la relación de la sociedad civil y el gobierno que tradicionalmente está direccionada desde arriba. El Plan Estratégico no rehúye a la participación en el gobierno, pero a diferencia de otros actores no busca la obtención del poder como objetivo, sino que lo hace a través del ejercicio del derecho de voz:

LA ORGANIZACIÓN SE HA PARADO EN EL CABILDO Y EN OTROS PROCESOS para señalar que los mecanismos de participación ciudadana establecidos por el gobierno son ridículos o inexistentes (...) lo que queremos es señalar que se ha manejado que los regidores son representantes del pueblo... pero quién ha votado por alguno, siguen siendo elegidos por el partido político.

El PEJ, al igual que otras OSC, reconoce que la violencia en la ciudad, se ha transformado en un problema que, en algunos casos, ha matizado otros; sin embargo, la participación ciudadana nuevamente se pone de manifiesto como un elemento significativo, para intentar regresar un grado de mejoría a la ciudad. El desarrollo del Plan Estratégico como organización, ha estado marcado por el progreso y avance de la violencia en Ciudad Juárez. Como menciona Fernández Iturriza, “para el año 2002 la ciudad había alcanzado niveles de violencia muy altos, sobre pasando los alcanzados en la década del 90, del siglo pasado, esta violencia fue subiendo hasta llegar a los niveles alcanzados en 2008 a 2010”. En este entorno, la construcción de un ejercicio de participación ciudadana que exija mejor salud, educación y otros derechos sociales, como elementos fundamentales para la erradicación de la violencia, se ha hecho notar.

PEJ: Ciudad Juárez y la prospectiva a 2015

LA CONFORMACIÓN DEL PEJ, HA PASADO POR ETAPAS EN LAS CUALES HA sorteado no solo dificultades propias para la conformación de la organiza-

ción, sino que, además, se ha enfrentado a un contexto social cada vez más desfavorecido. Podría señalarse que es aquí donde las organizaciones tienen un mayor funcionamiento o justificación para su trabajo, pero desde la perspectiva del Plan Estratégico, el contexto actual de Ciudad Juárez no solo significa la oportunidad de continuar desarrollando el trabajo que se ha venido haciendo y que más adelante presentaremos a detalle. Como señala Lucinda Vargas (2015), “para ejecutar los proyectos del plan, se reconoce que algo está fallando, se hace la reflexión, de que tenemos que hacer nuevamente un pacto entre la sociedad y el gobierno... generar un nuevo modelo de gobernabilidad”. La prospectiva del PEJ presentada por Vargas (2015), tiene como eje de acción la revisión de sus proyectos y la evaluación de sus estrategias y metodologías en miras de continuar con ellos o modificarlos. Aunado a esto, el Plan Estratégico tiene la ambición de posicionarse en términos de organización como generador de un nuevo proceso de educación que continúe formando procesos de participación ciudadana, para la exigencia de la transparencia de la administración pública.

Fernández Iturriza menciona respecto a lo anterior, que la prospectiva del PEJ debe tomar en cuenta a tres actores para continuar con su trabajo. Primero, la organización debe fortalecer su relación con la sociedad en general; si bien a lo largo de los años se ha logrado un proceso fuerte de vinculación con diversos actores, organizaciones y líderes comunitarios, sigue habiendo una separación o desarticulación con la comunidad en general. Es decir, se ha logrado un alcance significativo, pero la participación de la sociedad en general queda aún circunscrita a determinados momentos y sucesos específicos en los cuales el Plan Estratégico logra posicionarse en la discusión.

Esto ha sido, desde su origen, un elemento que el PEJ ha venido trabajando no solo con la comunidad en general, sino también con otras organizaciones. Como expresa Vargas (2015): “hay organizaciones que en su momento fueron detractoras del PEJ, algunas lo siguen siendo pero otras ya conocieron de primera mano cuál es nuestra intención y cómo funcionan nuestros proyectos”. Esto no quiere decir que el Plan Estratégico busque que todas las organizaciones de la ciudad sean parte de él, como algunas lo han hecho, sino que esta es un área de oportunidad para que el discurso de la participación ciudadana pueda fortalecerse y crecer de manera expo-

nencial. En términos de prospectiva, este punto es fundamental que sea analizado por la organización, ya que ayudará a construir una participación ciudadana más plural y, sobre todo, alejada de los objetivos a corto plazo de los partidos políticos.

El segundo actor a tomar en cuenta, de acuerdo con lo mencionado por Fernández Iturriza, es la relación con el empresariado de la localidad. Como ya señalamos anteriormente, el PEJ y el empresariado local han estado ligados desde el inicio de manera directa; de igual manera, esta relación se ha construido por la sociedad en general y osc que ven al Plan Estratégico no como una osc, sino como una organización empresarial, lo cual, aunado a lo antes mencionado, representa para el Plan Estratégico un elemento de atención para la revisión del trabajo que se ha venido realizando. Si bien, retomando lo mencionado por Vargas (2015), no todas las organizaciones deben ser parte del Plan Estratégico, es importante entender este punto, debido a que la sociedad en general y sectores específicos han construido una visión del Plan Estratégico muy apegada al empresariado local, lo que, en algunos casos, representa o genera desconfianza hacia las acciones del mismo. Una mayor apertura en la información, ha permitido al PEJ aminsonar esta visión, ya que es a través de los proyectos donde se ha hecho presente este cambio —de visión— hacia el Plan Estratégico —lo cual se presentará en capítulos posteriores.

El tercer elemento señalado es la relación de la organización con los gobiernos local y estatal. Este punto es de suma importancia, debido en gran medida a la fuerte politización de la vida pública en Ciudad Juárez en términos de que históricamente el trabajo que lleva a cabo el PEJ, rompe la tradición de la participación ciudadana que está muy ligada a los partidos políticos y a sus agendas electorales. El Plan Estratégico ha transformado, junto a otros actores, esta visión de trabajo comunitario ligada a los partidos políticos y al gobierno; sin embargo, existen elementos que para algunos sectores generan desconfianza hacia el Plan Estratégico. Como se señaló anteriormente, la relación de Fernández Iturriza con el PAN fue durante mucho tiempo un punto clave de discusión para el trabajo del PEJ, lo que en algunos casos ha marcado de manera significativa el desarrollo de algunos proyectos y sus estrategias.

Más adelante, se presentarán los proyectos que tienen que ver de manera directa con la relación PEJ/gobierno. Solo resta hacer el señalamiento de que el trabajo político de transformación de la participación ciudadana que ha efectuado el Plan Estratégico, es un símbolo inequívoco que identifica a la organización. Más allá de los proyectos en sí mismos, el objetivo parece seguirse desde el origen de esta y se mantiene como uno de los elementos clave de su trabajo.

A manera de reflexión final

COMO HE SEÑALADO EN ESTE APARTADO, LOS ORÍGENES DEL PEJ HAN estado marcados por diversos aspectos de la vida social y económica de la ciudad en los últimos años: desde el interés en la vida económica de la urbe y los trabajadores hasta llegar a la participación de la sociedad en la vida pública de la administración local, como objetivo principal y modelo de acción a la vez. El Plan Estratégico se ha consolidado como un referente clave para entender el desarrollo de la comunidad juarense y la política local. El origen de la organización ha estado marcado por las relaciones empresariales y las políticas de su presidente; sin embargo, esta ha sabido manejar de manera sistemática la separación entre estos aspectos y el desarrollo de los proyectos y acciones de la institución. Cabe hacer mención que es necesario que el PEJ revise de manera —aún más— sistemática la necesidad de generar un mayor espacio de participación ciudadana en sus proyectos, pero desde dentro de la organización pareciera para algunos sectores sociales que la participación ciudadana que ofrece el Plan Estratégico, en la mayoría de los casos, se limita a la consulta o movilización coyuntural. Sin embargo, el trabajo permanente al interior de la institución está aún en fase de desarrollo, lo cual lejos de ser un elemento conflictivo, es visto en este análisis como una oportunidad para seguir generando procesos educativos de participación ciudadana y comunitaria. Esto, a fin de cuentas, es el mayor logro del PEJ: generar el interés por los asuntos públicos en la ciudadanía juarense.

Cabría en relación con la metodología utilizada, al analizar los discursos obtenidos a partir de las entrevistas realizadas, señalar que en el

discurso institucional del Plan Estratégico, la participación ciudadana ha tomado un papel relevante y preponderante; sin embargo, es importante destacar que fuera de la organización existe todavía una visión que la acerca o asume como ciudadana, pero con fuertes lazos con el PAN. Como ya se discutió, queda claro que al interior de la institución existe una separación de las afinidades políticas de sus miembros en relación con el trabajo desarrollado, lo cual se menciona como un hallazgo analítico digno de ser revisado.

La construcción de la gobernanza a través de la transparencia y la rendición de cuentas: el caso de “Regidor 19” en el municipio de Juárez, México

Abraham Paniagua Vázquez¹

Universidad Autónoma de Chihuahua

Presentación

LAS ALTERNATIVAS EMERGENTES DE GOBERNANZA Y NUEVAS FORMAS de hacer política exaltan el involucramiento y el empoderamiento social. Por tanto, son estrategias a futuro de éxito condicionado por la puesta en marcha y correcta ejecución de múltiples proyectos en torno al concepto de participación ciudadana en los asuntos públicos con intenciones de acrecentar su capacidad de influencia en

¹ Doctor en Ciencias Sociales, Especialidad en Política, Gobierno y Asuntos Públicos, adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Recibe comentarios en: abrahampaniagua@hotmail.com / [@abrahampaniagua](https://twitter.com/abrahampaniagua)

ítems como la óptima gestión de los dineros, la incidencia en la agenda legislativa, proponer y evaluar políticas públicas o influir en la mejora continua de la efectividad de las diversas dependencias e instituciones que configuran la administración pública.

La generación y práctica de estas alternativas son trascendentales en una ciudad como Juárez, debido a cuatro factores: la tendencia histórica del electorado juarense de no participar en los comicios;² la ciudadanía local no se interesa o inmiscuye en conocer o evaluar el desempeño gubernamental; la creciente y generalizada percepción social de que, al interior del gobierno, se llevan a cabo actos de corrupción;³ y la experiencia de la sociedad civil organizada, ya sea en lides asistencialistas, de incentivo a la construcción de la ciudadanía o de incidencia en los tres niveles de gobierno sobre asuntos de interés general. Entonces, la organización de la acción social en torno a la exigencia de la transparencia y la rendición de cuentas, emerge como indispensable para la consolidación de sociedades y gobiernos que se jacten de ser democráticos.

Es en esta coyuntura donde se adscriben los esfuerzos de “Regidor 19”, un proyecto de la asociación civil Plan Estratégico de Juárez (PEJ), que ha puesto a debate público el tema de la transparencia y rendición de cuentas al interior de la administración del municipio de Juárez. Su objetivo es fomentar la participación activa mediante la creación de espacios de monitoreo, formación y vigilancia de asuntos locales, específicamente sobre dos cuestiones de primordial utilidad: el mandato de los dieciocho regidores miembros del cabildo municipal y el seguimiento al Plan Municipal de Desarrollo y al presupuesto de la ciudad. Al incentivar dos de las dimen-

² Durante los últimos veintiún años, la elección federal que atrajo mayor participación ciudadana fue la de 1994. En esa ocasión participó 74.19 % de los ciudadanos en condiciones de sufragar, pero a partir de ese momento se ha presentado una disminución en la ocurrencia ciudadana: en el proceso de 1997, la participación fue de 56.70 %; en 2000, de 55.93 %; 31.61 % durante el proceso de 2003; 42.34 % en la elección de 2006; 31.31 % durante 2009, mientras que la elección de 2012 vio participar a 48.36 % del electorado (INE, 2015). Otro dato: al comparar los veinte municipios más poblados del país, el de Juárez ocupa el último lugar en el nivel de participación. En la última elección municipal (2013), la asistencia a las urnas alcanzó solamente 30.36 % (PEJ, 2015).

³ El Inegi (2014), a través de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, estima que 87.4 % de la población de dieciocho años y más considera que en el estado de Chihuahua (Juárez incluido), la corrupción es “Muy frecuente” o “Frecuente”.

siones que forman parte del proceso democratizador, el debate público y el derecho a participar (Dahl, 2009), “Regidor 19” ha sido percibido por el gobierno local y los diversos actores sociales entre los dos extremos de un mismo continuo: como oposición política, más de crítica y control que de colaboración, y como espacio ciudadano necesario para debatir sobre intereses sociales.

A la luz de las corrientes teóricas y conceptuales que explican la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza, este capítulo mantiene el objetivo de analizar la estrategia y los resultados de “Regidor 19”, atrevimientos insertos en un sistema político local reproductor de lógicas estatales y federales tendientes a la opacidad y la discreción, enmarcados en el contexto de considerar los resultados electorales como el máximo legitimador en la toma de decisiones; y a los partidos políticos y las instituciones gubernamentales como los únicos que ostentan el derecho de vigilar al interior del municipio. Adicionalmente, se tiende a desacreditar las voces que disienten con las medidas pronunciadas desde el gobierno y a la movilización de los recursos disponibles para mantener la supremacía de los intereses político-partidistas, elementos que condicionan y reducen *in extremis* las capacidades de la ciudadanía por inmiscuirse en temas de su interés.

La estrategia metodológica para alcanzar el objetivo de la investigación, se basó principalmente en la vertiente cualitativa. El objetivo de la estrategia fue considerar la opinión de los principales actores de “Regidor 19”; así, se recurrió a doce personas y las entrevistas cumplieron la condición de semiestructuradas *in situ*. El análisis de esta información siguió el procedimiento de la codificación, a través de la localización de conceptos, categorías y subcategorías relevantes, así como de sus propiedades. Las percepciones, creencias, actitudes y explicaciones de los actores seleccionados fueron identificadas, seleccionadas y codificadas mediante la comparación continua. Esta información se complementó con una revisión de documentos que abarcan la historia de las actividades, estrategias y resultados de “Regidor 19”, así como la búsqueda de información relativa mediante la vía hemerográfica.

La estructura de esta investigación abarca cinco epígrafes: en el primero, se presenta un acercamiento conceptual a la gobernanza, transpa-

rencia y rendición de cuentas; el análisis de las dimensiones que conforman el contexto en el que “Regidor 19” opera, se encuentran en el segundo epígrafe; el tercero contiene una discusión a detalle acerca de las estrategias y formas visibles de lucha que “Regidor 19” desplaza en aras de incentivar la gobernanza en el municipio de Juárez; los resultados de este proyecto social, se incluyen en el cuarto epígrafe; mientras que el quinto se presenta a modo de conclusiones. Los epígrafes se complementan por las referencias utilizadas durante esta exploración.

Transparencia, rendición de cuentas y gobernanza: una aproximación conceptual

LOS DOCTRINARIOS DE LA DEMOCRACIA Y LAS FORMAS DE GOBIERNO RESULTADO de ella, afirman que tanto los asuntos de interés general como las acciones de quienes los administran deben sujetarse al escrutinio público. Así, la práctica de este escrutinio reflejado en la transparencia y rendición de cuentas, permite que los ciudadanos vigilen el óptimo desempeño del aparato burocrático, dotando, de esta manera, de legitimidad y credibilidad al régimen político, mientras que la ciudadanía va adquiriendo madurez política e interés por la correcta marcha de su gobierno, evitando la cultura de la opacidad, propia de sociedades en las que se niega la presencia de ciudadanos libres (Uvalle, 2008; Emmerich, 2004; O’Donnell, 1998; Prud’Homme, 1997).

Alejandro Ferreiro (1999) sostiene que la utilidad de la transparencia en un gobierno democrático, es necesaria, ya que sanciona e inhibe la comisión de actos ilícitos; es una medida propia de la conducta ética; y sirve de regulación social. Al respecto, Mauricio Merino (2005, p. 17) afirma que:

LA TRANSPARENCIA SIRVE COMO UN INSTRUMENTO Y COMO UN INCENTIVO para recordarles a los funcionarios públicos que sus funciones solamente se justifican en la medida en que se correspondan con el interés público, que se atengan a las reglas del juego públicamente fijadas, y que rindan cuentas de las decisiones que toman a nombre de todos.

Acerca de sus modalidades, Ferreiro (1999) reconoce la transparencia activa y pasiva. La primera se presenta cuando la administración pública difunde de manera periódica y sistematizada la información relacionada con sus actividades. Este tipo de transparencia se genera en la obligación que tienen ciertas dependencias estatales de hacer pública la información necesaria, con la periodicidad estipulada en la norma, para que la sociedad evalúe sus actividades. La transparencia pasiva refleja la obligación estatal para facilitar a los ciudadanos que lo soliciten el acceso a información que obre en poder de dependencias gubernamentales, excepto aquella catalogada como secreta o reservada, tal como la relativa a seguridad nacional, la que garantice salvaguardar la condición de uno o más individuos o de importancia estratégica para la sobrevivencia del Estado.

En el mismo tono, Ricardo Uvalle (2008) afirma que para los gobernados, la ventaja institucional de conocer cuándo, dónde, por qué y cómo las autoridades actúan para dar vida a los procesos de gobierno, la proporciona la transparencia. En general, la práctica de la transparencia es una condición necesaria para la sobrevivencia de la democracia, ya que permite el acceso ciudadano oportuno a la información relativa al desempeño gubernamental (López, 2005).

Como corolario, Gustavo Emmerich (2004) afirma que las corrientes contemporáneas estudiosas de la transparencia y la rendición de cuentas, enfatizan la importancia de que la ciudadanía tome parte activa, directa y efectiva en la vigilancia y conducción de los asuntos públicos.

La transparencia y la rendición de cuentas tienen fundamentos democráticos eminentes y su propuesta también sirve para combatir la corrupción, ya que en estos términos sus implicaciones impactan negativamente en la credibilidad de las instituciones, en el desarrollo económico de la sociedad y, en general, en las condiciones de vida de la población (Reyes-Heroles, 2004).

El reto, entonces, para el estímulo de la convivencia democrática es doble: por un lado, los gobiernos deben generar en los ciudadanos intereses para la colaboración en tanto participación activa generalizada y el sentido de corresponsabilidad en los asuntos de interés público; por el otro, la sociedad se ve involucrada en la coyuntura de generar estrategias ciudadanas y tácticas colectivas inteligentes, que permitan inmiscuirse en

tareas como diagnosticar el grado de efectividad o debilidad institucional; intervenir en acciones especializadas en la gestión de los recursos públicos; proponer y dar seguimiento a políticas públicas; y evaluar el gasto gubernamental.

Visto así, la colaboración ciudadana requiere que el sistema político garantice la progresiva incorporación de la sociedad a los procesos de toma de decisiones, como una fehaciente prueba de la pluralidad de actores que influyen en el ente estatal. Sin embargo, la progresiva incorporación social en los asuntos públicos genera *per se* conflictos en cuanto a los niveles de intensidad: una fuerte intromisión social en asuntos públicos forjaría la superación del gobierno por parte de la sociedad, mientras que la ausencia de colaboración generaría falta de credibilidad y legitimación del régimen (Bobbio, 2006).

En esta transición a la democracia colaborativa, es necesaria una distinción entre dos elementos que intentan el empoderamiento social: la gobernabilidad y la gobernanza, que aluden a la interacción Estado-sociedad, pero con fundamentos diferentes y, en cierto sentido, contradictorios.

La gobernabilidad debe considerar la construcción de consensos, el vigor de la acción pública y las nuevas reglas del juego con relativa permisividad de la existencia institucional de los contrarios; el respeto de la pluralidad y la diferencia; el consenso garante de cubrir las expectativas de desarrollo y desempeño social (Uvalle, 2008). Un acercamiento amplio de este concepto refiere a sistemas de control y dominación jerárquicos desde arriba, de manera dependiente. En específico, se entiende como la cualidad del gobierno que permite el equilibrio de los órganos políticos, económicos, jurídicos y sociales, y trata de adecuar los imperativos de la democracia y desarrollo que se exigen, llevándolos a cabo mediante la conducción de la sociedad a través de actos y actores de gobierno (Alvarado & Ramírez, 1998, p. 12).

Por su parte, la gobernanza democrática valora y acepta la existencia de redes sociales y políticas que reclaman su derecho de participar e intervenir en la operación directa del gobierno, destacando su autonomía frente a los poderes e instituciones del propio Estado, lo cual se vincula con modos específicos del poder y resaltando la defensa sobre la importancia de que los asuntos públicos no son un monopolio estatal (Uvalle,

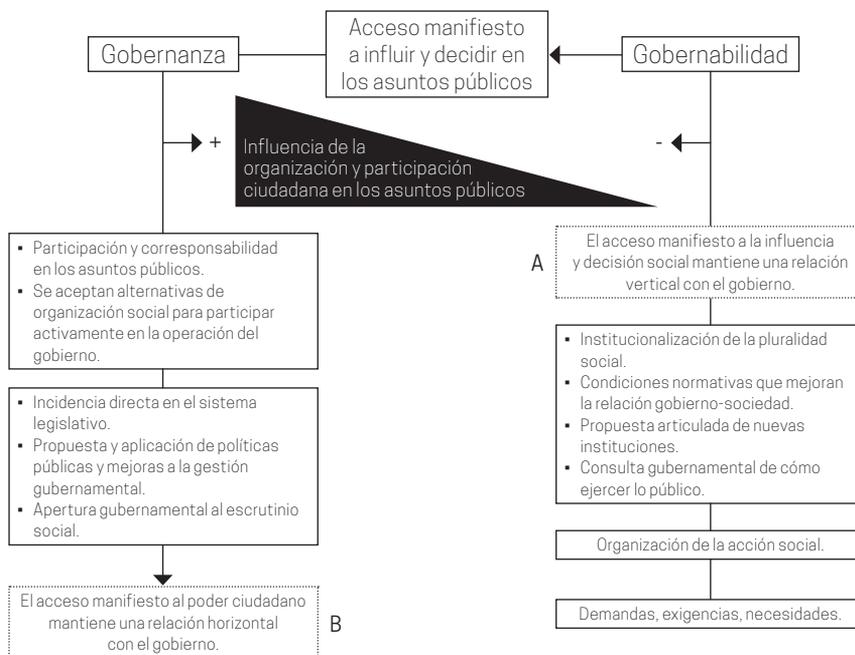
2008). La lógica que subyace en la visión de la gobernanza, es que a mayor colaboración ciudadana habrá una mayor calidad en las tareas de gobernar. El fundamento lógico refiere a la influencia de la sociedad en las políticas destinadas a su propio desarrollo y subraya al conjunto de interacciones de los gobiernos, otros organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil, con el objetivo de resolver los problemas públicos o crear oportunidades para el desarrollo social (Meuleman, 2008; Peters, 2005).

En la *praxis*,⁴ se identifica como una tarea que involucra a múltiples actores, la cual está basada en la lógica de redes autogestionadas que permiten, a la vez, el logro de la legitimidad gubernamental y que incitan la consolidación ciudadana activa mediante el desarrollo de sus propias prácticas y la configuración de ambientes propicios para la multiplicación de esta estrategia, que cuenta con cierto grado de autonomía estatal. La idea es que la gobernanza refleja un nuevo método de gobierno en el cual las barreras entre lo público, privado y social cambian, creando redes y relaciones de interdependencia entre los actores involucrados (Rhodes, 2007; Kickert, 2003).

En correspondencia con la gobernabilidad, la gobernanza y el empoderamiento popular, la participación ciudadana enmarca, entre otras cosas, el reconocimiento a grupos de la sociedad organizados; el tener acceso a las funciones públicas; el derecho y la obligación de incidir en las políticas públicas; y la vigilancia de la aplicación de los recursos del erario público. El reconocimiento de estos elementos supone la reivindicación de las instituciones, para garantizar "...la presencia de los intereses de la ciudadanía en el seno del Estado, en la definición de las políticas públicas y proyectos de desarrollo económico y social que necesariamente incorporaría al mayor número posible de la sociedad" (Montesinos, 2004, p. 98).

⁴ A diferencia de la vertiente pragmática de la gobernanza, el debate teórico refleja un concepto polisémico. Rhodes (1997) detecta cinco usos distintos del término: lo relaciona con la subrogación de los servicios públicos; con la transparencia y la rendición de cuentas; como reflejo de la nueva gestión pública mediante la adaptación de prácticas privadas a lo público, de la mano de la democracia liberal; como sistema sociocibernético producto de las formas político-sociales de gobernar; y como redes de autoorganización con el objetivo de desarrollar políticas propias.

DIAGRAMA 1. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA.
INFLUENCIA DE LA ORGANIZACIÓN Y COLABORACIÓN CIUDADANAS
EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS



Fuente: Elaboración propia con base en Uvalle (2008); Santibáñez (2007); Peters (2005); Emmerich (2005); Alvarado & Ramírez (1998).

Si bien tanto la gobernabilidad como la gobernanza mantienen en su racionalidad legitimar los gobiernos mediante la colaboración ciudadana, el punto de diferencia entre ambos conceptos es pragmático: acceder de manera manifiesta a la influencia y al poder de decidir; pasar del reconocimiento oficial de las demandas de inclusión social a la toma de decisiones. Mientras que la gobernabilidad se entiende como "... la condición insoslayable para llevar a cabo la articulación de actores, poderes, organizaciones e intereses que requieren viabilidad para desarrollarse como fuerzas que ocupan un lugar en la estructura básica de la sociedad" (Uvalle, 2008, p. 101), la gobernanza "representa un intento por involucrar más a la socie-

dad en la tarea de gobernar y por reducir los elementos jerárquicos del sistema” (Peters, 2005, p. 590). Un concepto mantiene una relación vertical con el gobierno, mientras que el otro ejerce una relación horizontal. Siendo así, la principal preocupación ciudadana no es, pues, la gobernabilidad, sino exactamente su inversa: la gobernanza, o sea, el poder y derecho de generar y mantener influencia y control social sobre instituciones y actores que conforman lo político a los políticos, visto como uno de los fundamentos de la razón histórica ciudadana (Santibáñez, 2007).

Son precisamente los obstáculos impuestos desde el *establishment* para el ejercicio ciudadano por influir en la toma de decisiones de impacto público uno de los factores de la precaria confianza de los ciudadanos hacia lo político, manifiesta en parte en la crisis de la representación democrática. Esta crisis manifiesta el componente subjetivo de comportamiento mediante el cual se refleja la insatisfacción ciudadana con la manera en la que son representados, o, en su caso, el sentimiento de nula representación. Los representados no creen que los representantes actúen en su nombre o en el del bien común (Mainwaring, Bejarano, & Pizarro, 2008, pp. 45-46).

Una exigencia desde abajo válida para revertir en parte la crisis de representación, es la ejecución de elementos clave para impulsar gobiernos con una mayor apertura a partir del cambio en la cultura de lo público y el compromiso por la colaboración (Naser, Concha, & Parra, 2012, pp. 6-7), lo cual impulsa la necesidad de tener gobiernos abiertos.

El gobierno abierto forma parte de la evolución del sistema democrático y su lógica se fundamenta en tres elementos: transparencia en la acción, procesos y datos del gobierno; participación al interior del gobierno con las personas, lo cual permite generar nuevas ideas para resolver problemas sociales; y colaboración para implicar de forma activa y real a los ciudadanos en la formulación y ejecución de políticas (Hernández, 2012, p. 50). Configura una estrategia más para abandonar el modelo de democracia representativa y acercarse al modelo de democracia deliberativa, a partir de la práctica de valores, de repensar administraciones y gobiernos, así como sus procedimientos y normas (Calderón, 2012). La iniciativa política apuesta por la aplicación de tácticas innovadoras y efectivas que, bajo un funcionamiento óptimo en su diseño e implementación, podrían servir

de vehículo para una transformación genuina del propio gobierno (Weerakkody, & Reddick, 2013, pp. 8-9).

En teoría, la articulación de acciones propias a la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza en un escenario de gobierno abierto son deseables, ya que en complemento a una cultura ciudadana de respeto a las normas, inhiben formas de conductas gubernamentales no éticas o ilícitas como la corrupción (Schauer, 2014; Reyes-Heróles, 2004).

Las medidas enfocadas a disminuir, inhibir o erradicar actos de corrupción, entre las que se encuentran: soborno, extorsión, fraude, nepotismo, riqueza inexplicable, tráfico de influencias, conflicto de interés, peculado, desvío de recursos, favoritismo y padrinazgo, son trascendentes, ya que se evita sacrificar intereses generales en aras de los particulares (Izcara, 2013) mediante el uso arbitrario del poder, situación que genera conductas políticas contrarias a las normas (Morris, 2010), además de constituir un obstáculo al desarrollo social, al crecimiento económico y a la legitimación de gobiernos y de la democracia (Panfichi, & Alvarado, 2011).

La erosión de la legitimidad estatal y la pérdida de la confianza en el gobierno, hacen necesaria la incidencia de la participación social como respuesta a la incapacidad de las instancias gubernamentales por enfrentar a la corrupción, es decir, la acción social organizada genera alternativas de reemplazo a viejas prácticas asociadas con el control político estatal, sobre todo en países que cuentan con instituciones débiles, incertidumbre en el goce de los derechos políticos, inestabilidad en los procesos de rendición de cuentas, fuerte asociación entre funcionarios y gobernantes responsables de combatir la corrupción y una baja capacidad de colaboración Estado-sociedad (Anechiarico, 2010).

Búsqueda de la gobernanza desde la acción social: las dimensiones del contexto

EN SU MOMENTO, A CIUDAD JUÁREZ Y A SU CIUDADANÍA SE LES RECONOCIÓ como actores relevantes en la lucha por la consolidación democrática mexicana. La victoria del Partido Acción Nacional (PAN) válida para presidente municipal en las elecciones de 1983, la resistencia civil generada a

partir del no-reconocimiento del supuesto triunfo del mismo instituto político en la contienda por la gubernatura en el “verano caliente” de 1986 y el arribo en 1992 del panismo al poder estatal, fueron eventos que suponían condiciones favorables para apostar por dos condiciones *sine qua non* a la vida democrática: la alternancia partidista del poder público, y la emergencia de una ciudadanía activa y paralela al monopolio partidista. A la vuelta de tres décadas ambas condiciones no han podido fortalecerse, a pesar de las estrategias desarrolladas por los diversos actores involucrados.

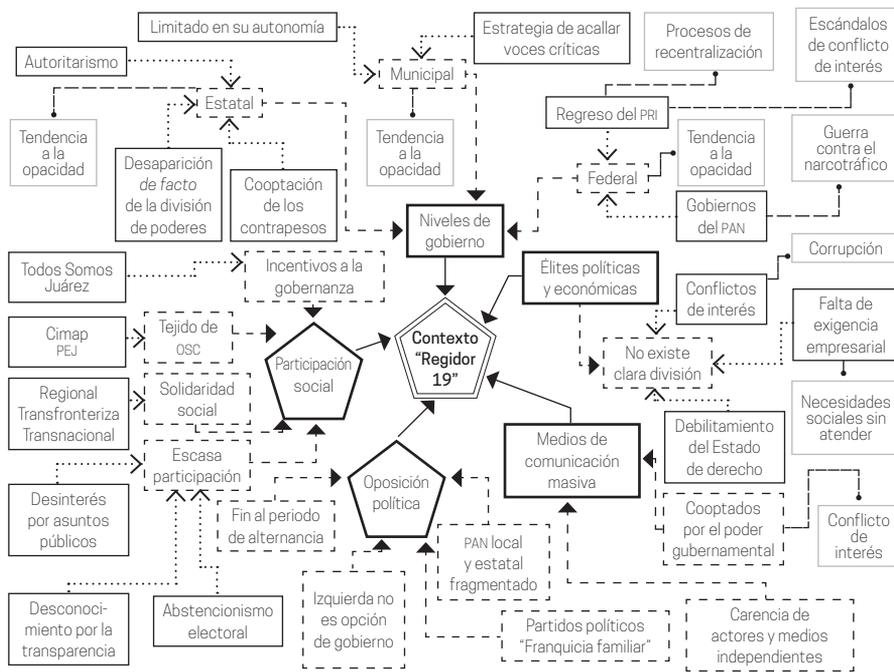
Para la participación ciudadana organizada que busca escenarios de gobernanza mediante la transparencia y la rendición de cuentas, caso puntual “Regidor 19” del PEJ, las circunstancias a favor no se han presentado del todo, debido a un contexto múltiple y complejo, tanto en sus actores como en decisiones e intereses que afectan lo público. Actores clave entrevistados detectaron cinco dimensiones que han influido en el desarrollo de los objetivos del PEJ en general y de “Regidor 19” en particular: i. Niveles de gobierno; ii. Élités políticas y económicas; iii. Medios de comunicación masiva; iv. Oposición política; y v. Participación social, tal como se plasma en la Red 1.

i. Niveles de gobierno: debido al monopolio en el sistema burocrático y en el acaparamiento de las instituciones públicas, los avances para la participación ciudadana y la gobernanza deben legalizarse desde el gobierno. Para el caso de la esfera federal, se han presentado avances y retrocesos durante las administraciones panistas (2000-2012), como la incorporación de actores sociales a la toma de decisiones y el incentivo para la organización social que fueron una constante, sobre todo durante el periodo de la llamada guerra contra el narcotráfico. Por su parte, el arribo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) parece traer de vuelta los procesos de centralización y la idea corporativista de relacionar la clase empresarial como vocera de la sociedad civil, al margen de los escándalos de un supuesto conflicto de interés derivados de la compra de propiedades de lujo por la esposa del presidente de la república, que en nada abona a la transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte, la esfera estatal en su administración 2010-2016 es caracterizada por los entrevistados como “autoritaria”. Derivado de ello, se

percibe una desaparición *de facto* de la división de poderes, así como una estrategia por cooptar los contrapesos y críticos del gobierno estatal y, por ende, inhibir la participación ciudadana dentro o fuera de los procesos electorales. Una muestra son las reformas a la legislación electoral estatal en donde se establecen requisitos para el registro de candidaturas independientes consideradas por la crítica como anticonstitucionales (Villamil, 2015).

**RED 1. EL CONTEXTO PARA LA GOBERNANZA
A TRAVÉS DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS**



Fuente: elaboración propia con base en la información recabada durante el proceso de las entrevistas (2015).

Mientras que el gobierno municipal en su administración 2013-2016, se encuentra limitado en su autonomía, ya sea por la subordinación al gobierno estatal o la poca capacidad financiera. Al ser este nivel de gobierno el objetivo principal de las acciones generales del PEJ, preocupa la estrate-

gia municipal de acallar las voces disidentes, entre ellas, “Regidor 19”. Por ejemplo, un día después de haber presentado una evaluación al trabajo del H. Cuerpo de Regidores, el secretario del ayuntamiento calificó de “infantiles” los criterios utilizados por “Regidor 19”; aún más, considera que este proyecto “Es un organismo que nada más se ha mantenido criticando”, pero que no propone alternativas de solución de acuerdo con el marco legal establecido (Olivas, 2015). Esta administración municipal ha enfrentado serias acusaciones de corrupción en los procesos de distribución de recursos públicos que incentivan la participación ciudadana, como es el caso del Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred). La lógica de opacidad exhibida por los niveles de gobierno, se explica solamente si se enmarca en los problemas estructurales e históricos de corrupción en México.

ii. Élités políticas y económicas. En condiciones democráticas de avanzada, la élite política constituye *per se* un contrapeso al gobierno; sin embargo, en Ciudad Juárez no se perciben límites definidos: empresarios-gobernantes y empresarios-inversionistas en las campañas políticas, han generado un sistema de favores y pago de favores que deviene en dos hechos:

- a. Conflicto de intereses al momento de contratar proveedores; designar beneficiarios de algún programa público; acordar personal; nombrar candidatos a puestos de representación popular; construir vialidades; autorizar planes de desarrollo; y planear y ejecutar el rumbo del crecimiento urbano de la ciudad. No en pocos casos existe la sospecha de corrupción.
- b. Falta de exigencia empresarial. Los líderes de cámaras, asociaciones o gremios de representación de empresarios, al estar involucrados en intereses público-políticos y considerarlos como plataforma de acceso a cargos públicos o de representación popular, pierden la capacidad de agencia para exigir beneficios, tanto para sus agremiados como la sociedad en general. El resultado: el avance precario en solucionar necesidades generales estructurales.

Son dos elementos más para el debilitamiento del Estado de derecho en la localidad.

iii. Medios de comunicación masiva. Ante el poder político y la necesidad de contrapesos, los propios periodistas juarenses y “Regidor 19” afirman la inexistencia del “periodismo independiente”, situación alarmante si se considera el poder persuasivo y de influencia entre la sociedad de masas. La razón señalada por los entrevistados remite a la cooptación gubernamental mediante la inversión pública a discreción —en forma de publicidad y propaganda—, que propicia medios dóciles e indiferentes ante los actos abusivos desde el gobierno y utilizados como voceros extraoficiales. Ante tal escenario, el PEJ ha presentado una denuncia ante las autoridades correspondientes, ya que durante el año 2014 se detectaron contratos de publicidad entre el municipio y diversos portales de noticias digitales inexistentes por un monto aproximado a \$600 000.00 (seiscientos mil pesos 00/100 m. n.).

La discreción para la distribución del dinero público a los medios de comunicación, parece ser una constante durante la administración municipal 2013-2016: en el mismo año 2014 asignó, sin criterio alguno, aproximadamente \$35 300 000.00 (treinta y cinco millones trescientos mil pesos 00/100 m. n.) a cinco de los más importantes medios de comunicación en la ciudad: Televisión de la Frontera, periódico *Juárez Hoy*, Radio México Ciudad Juárez, Televisión Canal 44 y Televisa Juárez. Adicionalmente, la misma administración municipal declaró como “reservada” toda la información pública concerniente a contratos con cualquier medio de comunicación.

iv. Oposición política. Tanto a nivel estatal como municipal, las décadas de los ochenta y noventa reflejaron una intensa etapa partidista de alternancia en el poder, llegando a consolidar un escenario electoral bipartidista. Por primera y única vez, el PAN gobernó el estado de Chihuahua durante el periodo 1992-1998 y el municipio de Juárez en los periodos 1983-1986, 1992-1995, 1995-1998, 1998-2001 y 2002-2004; sin embargo, esta etapa de intensa competitividad electoral ha llegado a su fin, dando paso a un nuevo periodo de hegemonía priista, tanto en el estado como en el municipio. Una de las consecuencias del regreso hegemónico del PRI, es la fragmentación por grupos y atomización del poder del PAN.

Del resto de las alternativas partidistas, no se percibe una opción real de acceso al poder: la izquierda chihuahuense, aglutinada en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) o el Partido del Trabajo (PT), no cuenta con militancia o membresía suficiente para competir con el PRI; los partidos restantes, Nueva Alianza, Movimiento Ciudadano y Verde Ecologista de México (PVEM), desempeñan un rol de secundar las propuestas priistas y negociar las prebendas del sistema político chihuahuense. La conversión en feudos familiares o franquicias familiares es otra de las características del PT, PVEM y PRD. En resumen, la oposición partidista en el estado de Chihuahua es lánguida.

v. Participación social. Ante la cooptación de los poderes formales y fácticos, la participación social emerge como alternativa viable para asuntos de gobernabilidad, democracia y gobernanza. El espectro social en Ciudad Juárez es amplio y variado, y una de sus características es la emergencia masiva y consolidación selectiva de organizaciones de la sociedad civil (osc) y líderes sociales. En el área de interés de esta investigación sobresalen los trabajos de Ciudadanos por una Mejor Administración Pública (Cimap) y de “Regidor 19”; adicionalmente, en la localidad operan organizaciones que atacan diversos pendientes relativos a la infancia, mujeres, jóvenes y adultos mayores en temas como educación, violencia, empleo, capacitación no formal o generación de ciudadanía. Es de subrayar que la intensidad y solidaridad social juarenses abarcan los ámbitos regional, transfronterizo y transnacional.

Un factor importante para lograr un tejido sólido de las osc y los líderes sociales, fue el programa “Todos Somos Juárez”, que entre otros aspectos financió la formalización de osc bajo la figura jurídica de asociaciones civiles, el cual sirvió de tribuna de expresión de liderazgos sociales y fue la base para la irrupción de las juventudes como actores políticos capaces de gestionar respuestas a sus demandas.

La intensidad de las osc vino a suplir la falta de interés generalizada por participar en procesos formales, como las elecciones o pertenecer a algún partido político, situación descrita líneas arriba. Un pendiente en este ámbito, es popularizar la capacitación y sociabilizar las reglas para incidir en los diversos temas de interés público, como la transparencia y la rendición de cuentas.

La construcción de la gobernanza desde “Regidor 19”

COMO PROYECTO DEL PEJ, “REGIDOR 19” INTENTA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA MEDIANTE ACCIONES ESPECÍFICAS: a. Capacitar a jóvenes de preparatoria en ciudadanía y funcionamiento del ayuntamiento: “La prepa al cabildo”; b. Dar seguimiento al cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo; c. Detectar oportunidades para litigios específicos y su acción más polémica; y d. Evaluar el trabajo realizado por los miembros del H. cabildo municipal.

- a. “La Prepa al Cabildo”. Pretende acercar a estudiantes de preparatoria al cabildo municipal, con el objetivo de crear conciencia y participación ciudadana. En el año 2012 más de trescientos ochenta jóvenes de las preparatorias CBTIS 128 y 270, y del Ceytech 7 participaron de este proyecto y asumieron la oportunidad de conocer al H. cabildo municipal.
- b. Seguimiento al Plan Municipal de Desarrollo. Es una evaluación a las acciones del gobierno que impactan en el Plan Municipal de Desarrollo. El insumo proviene de las solicitudes de información hechas a través del portal de transparencia Infomex. El objetivo es compilar y ordenar los datos dispuestos por el gobierno local, para brindar a la sociedad un informe de resultados objetivo y sin tintes político-partidistas. El proceso de análisis de la evidencia, permite a “Regidor 19” emitir conclusiones y recomendaciones relacionadas con funciones o actividades sustantivas para la administración local. Por ejemplo, en el Informe Ciudadano 2014 una de las funciones bajo escrutinio fue el costo de la burocracia municipal. Al respecto, se concluyó lo siguiente:

...SE DESTACA QUE EL COSTO DE LA BUROCRACIA MUNICIPAL ES UNO de los factores que influyen fuertemente en la viabilidad financiera del municipio. Por lo cual considera que este es un momento crucial para que el Presidente Enrique Serrano asuma el liderazgo de una reingeniería financiera del municipio, iniciando por el aparato burocrático (PEJ, 2014, p. 36).

Mientras que en las recomendaciones, se destaca: “Establecer el servicio civil de carrera en el municipio, para disminuir al mínimo la pérdida de capital humano a cada cambio de administración” (PEJ, 2014, p. 37).

- c. Litigios específicos. Con base en estrategias legales, se gestionan amparos, se presentan denuncias y se organizan gestiones jurídicas en beneficio de la sociedad juarense. La estrategia ha conseguido los amparos concedidos al presidente del PEJ, para ingresar a las sesiones previas de cabildo y reuniones de comisiones de regidores.
- d. Evaluar el trabajo realizado por el H. Cabildo Municipal. Es una obra puntual que abarca un informe y evaluación integral al desempeño de los miembros del H. cabildo municipal, así como a las comisiones que de él se derivan. Los resultados y conclusiones son polémicos, causan controversia pública y generan confrontación entre autoridades y miembros de “Regidor 19”. Por razones de espacio no se analizan los resultados a cabalidad y para efectos de esta investigación, se exponen parte de las conclusiones:

...SE PUEDE DECIR QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS HAN DISEÑADO una muralla institucional que los protege y aísla de la sociedad... Se observa que los regidores y el Cabildo de Juárez se encuentran aislados de la comunidad y de los problemas más relevantes de la ciudad. Es decir, ellos no responden a la solución de las principales necesidades de los juarenses (“Regidor 19”, 2015, p. 31).

Al margen de las estrategias y de las formas visibles de gestión, “Regidor 19” gira en torno a tres ejes de incidencia: i. La trascendencia del gobierno municipal; ii. La representación social; y iii. La transparencia y la rendición de cuentas. Cada eje contiene sus particularidades, las cuales se señalan en la Red 2.

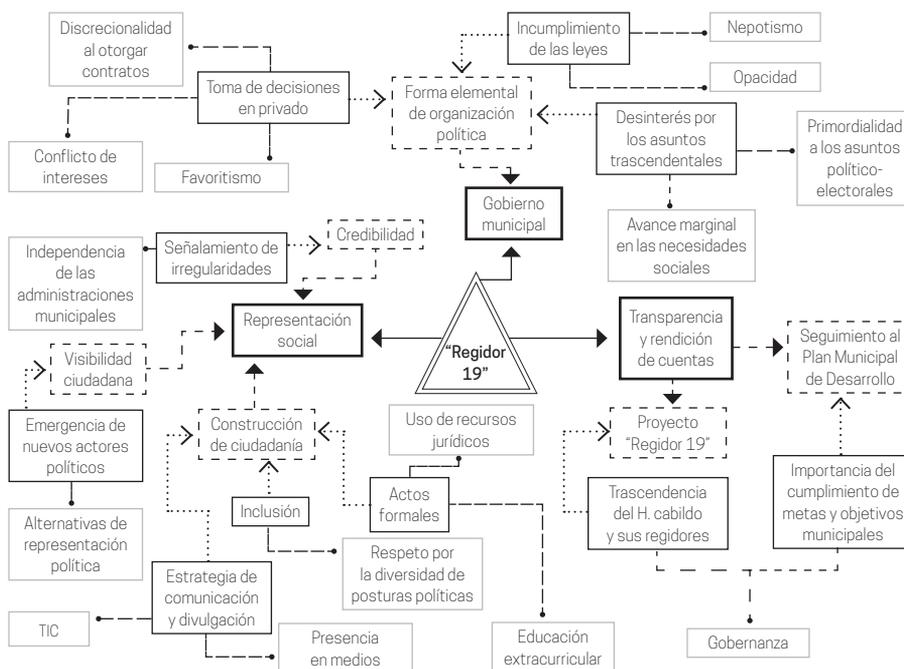
- i. El gobierno municipal. El municipio de Juárez no está exento de la problemática municipal en México: precariedad en su financiamiento, ineficiencia en la gestión pública, limitantes jurídicas y políticas a su auto-

nomía, y estructuras burocráticas excesivas, entre otros elementos que dan como resultado el incumplimiento a cabalidad de sus obligaciones constitucionales. Pero también son la figura de organización política más antigua en el país, fueron la clave para construir proyectos de alternancia democráticos y en la praxis, la ciudadanía los determina como el ente de gobierno más cercano a sus exigencias y, por consecuencia, el más obligado. En suma, el municipio es la forma elemental de organización política.

A la par de estas señas estructurales, “Regidor 19” detecta razones particulares suficientes para preocuparse por el gobierno local:

- a. Sea por desconocimiento o por omisión, el incumplimiento de las leyes es una constante a través de las dos administraciones municipales objetivo de este proyecto (2010-2013 y 2013-2016): nepotismo, violaciones a la reglamentación electoral, encubrimiento de faltas e incumplimiento de obligaciones son algunos pendientes por aclarar.
- b. Toma de decisiones en privado de los asuntos públicos más importantes. En específico, “Regidor 19” ha luchado jurídicamente por que las reuniones previas de cabildo sean abiertas al público en general, tal como la normatividad lo dispone. Cumplir con este compromiso reduciría, por ejemplo, el margen de discrecionalidad al otorgar contratos o evitaría el favoritismo al planear el rumbo de crecimiento de la mancha urbana; en ambos casos, se trata de impedir caer en el supuesto de conflicto de interés.
- c. Los dos puntos arriba señalados generan la percepción social de que el gobierno municipal se desentiende de los asuntos trascendentales. La sobreestimación de los procesos electorales, que convierten a la administración municipal en el principal promotor y generador de votos del partido político que representa, es señalada por “Regidor 19” como una de la causas por las cuales no se avanza lo suficiente en solucionar las necesidades sociales.

RED 2. LOS EJES DE INCIDENCIA DE “REGIDOR 19”



Fuente: elaboración propia con base en la información recabada durante el proceso de las entrevistas (2015).

ii. La clave de la representación social. Ante la crisis de la representación sufrida por los partidos políticos señalada brevemente líneas arriba, los liderazgos producto de la organización y gestión social emergen como símbolos comunitarios, reto que se presenta como una de las pretensiones de “Regidor 19”. Para lograrlo intentan cumplir las siguientes condiciones:

- a. Credibilidad. El método de evaluación a las acciones del H. Cuerpo de Regidores y al cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo, su posterior divulgación y, en su caso, el señalamiento de irregularidades, se ha mantenido constante desde su implementación y a través de dos administraciones municipales (2010-2013 y 2013-2016). Al respecto, el reto principal de la credibi-

La construcción de la gobernanza a través de la transparencia y la rendición de cuentas: el caso de “Regidor 19” en el municipio de Juárez, México

lidad de “Regidor 19” no reside en las acciones formales, sino en el constante señalamiento de sus detractores por militar o simpatizar en el pasado (¿o presente?) con el PAN de algunos de sus colaboradores, incluyendo a su líder principal.

- b. Visibilidad ciudadana. La emergencia del PEJ, en general, y de “Regidor 19”, en particular, como entes apartidistas (si bien con fuertes relaciones con el PAN), los ha reconocido (por los diversos sectores: empresarial, político, social, medios de comunicación masiva) como nuevos actores políticos y, a su vez, posicionándose como alternativas de visualización social, al enarbolar causas fundamentales para el proceso de democratización de las instituciones, en este caso, el municipio.
- c. Construcción de ciudadanía. Se percibe como un proceso continuo y a largo plazo. Para tal efecto, se trabaja en dos campos: 1. Inclusión. La estructura de los colaboradores abarca la diversidad de corrientes políticas y partidistas, pero intenta anteponer los intereses generales en sus estrategias; 2. Comunicación y divulgación. Es clave en la socialización de sus posturas y en el posicionamiento de sus resultados. Como recursos propios cuentan con personal dedicado al diseño de materiales y al manejo de redes sociales, como Twitter, Facebook, YouTube y Ustream; también organizan ruedas de prensa para socializar resultados. Paulatinamente, se ha creado un reconocimiento y presencia en los medios de comunicación masiva regionales, nacionales e internacionales.
- d. Actos formales. La lucha por la transparencia y la rendición de cuentas, se entiende como formal en donde se destacan los actos jurídicos que se han interpuesto, como los recursos de revisión sobre actividades del cabildo ante el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ichitaip) y el amparo para presenciar las reuniones de comisiones previas a las sesiones de cabildo. Para ello, se cuenta con un Departamento Jurídico que se ha especializado en la temática. Por igual, se trabaja en la ciudadanización de jóvenes y en ofrecer estudios extracurriculares sobre la materia vinculados con otros sectores y actores sociales. Es de mencionar la importancia de sus alian-

zas de colaboración tejidas con instituciones públicas y sociales, como The United States Agency for International Development (USAID); Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.; Red por la Participación Ciudadana, A. C.; Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS CIESAS); Departamento de Estado de Estados Unidos; Unión Europea; y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), por citar algunos.

iii. Transparencia y rendición de cuentas. “Regidor 19”, como ejercicio ciudadano, ha dado seguimiento puntual a un problema estructural en la administración pública mexicana: la opacidad.

Mediante la política ciudadana “desde abajo”, cuya racionalidad se basa en exigir transparencia y rendición de cuentas al H. cabildo municipal y darle seguimiento al cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo, se pretende incidir en el manejo responsable de los recursos públicos. La práctica de exigir cuentas a los responsables de vigilar el orden al interior del municipio y de generar posibilidades de solución a los diversos sectores de la administración municipal, debe producir mejores escenarios de gobernabilidad, que incentivados por mejores relaciones de la sociedad-gobierno llevan a posiciones ideales de la gobernanza.

La expectativa es institucionalizar la dinámica de “Regidor 19” con base en la normatividad vigente, un reto complejo si se toma en cuenta que el conjunto de normas y procedimientos que dan forma a la transparencia es desconocido, tanto por los responsables municipales como por la gran mayoría de ciudadanos interesados, al margen de las inercias e intereses por el manejo discrecional de los recursos municipales y de que este esfuerzo ha sido identificado por los propios regidores de oposición como una iniciativa “sin fundamentos para hacer sus señalamientos” (Esparza, 2015).

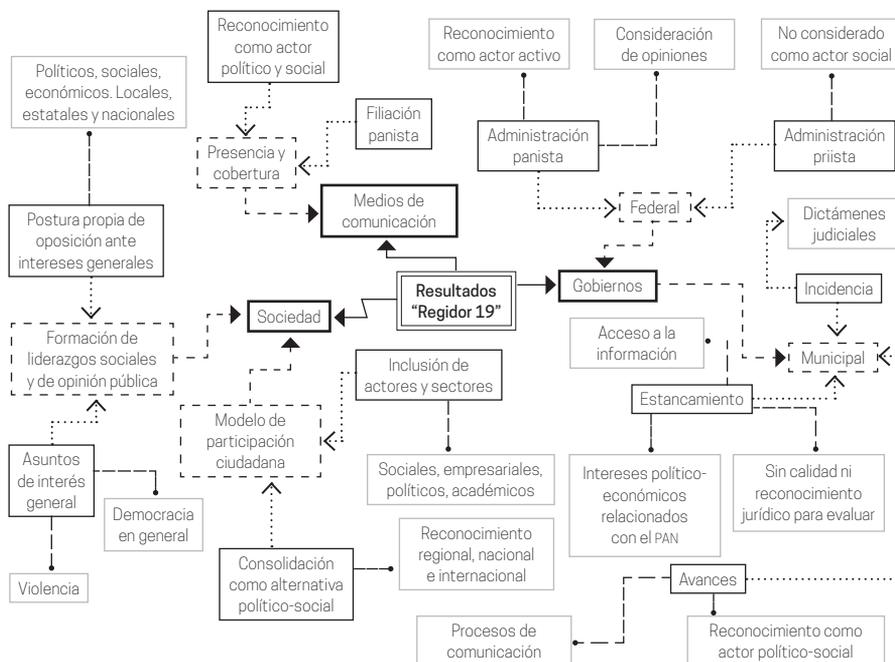
De lo anecdótico a la incidencia en la gobernanza: los resultados de “Regidor 19”

TANTO LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA COMO LA INCIDENCIA EN ASUNTOS públicos sobre transparencia y rendición de cuentas, requieren del largo plazo para ser generadas y, a la vez, producir sus propios resultados. La complejidad aumenta si se toma en cuenta el carácter patrimonialista con el que se conducen los presidentes municipales y la burocracia del primer nivel. De ahí que al trazar un *continuum* sobre los resultados de “Regidor 19”, en un extremo se localiza lo anecdótico y en el opuesto, la incidencia. Tal como se muestra en la Red 3, los resultados se agrupan en tres ejes: i. Aquellos que impactan en la sociedad; ii. Con los medios de comunicación masiva; y iii. Los relacionados con los gobiernos.

i. Resultados hacia la sociedad. En general, “Regidor 19” se ha posicionado entre la ciudadanía como un modelo de participación y espacio que permite involucrarse dentro de los procesos de exigencia en transparencia y rendición de cuentas. El modelo cumple con las particularidades de organización, inclusión y representación para con los sectores sociales, empresariales, políticos y académicos, lo cual lo convierte en una alternativa de gestión ante la crisis de la representación partidista con reconocimiento regional, nacional e internacional.

Otro aporte social de “Regidor 19”, es la formación de liderazgos sociales y de opinión pública, que tratan de influir en asuntos de interés general, ya sea ante el escenario de violencia o en ítems de democracia y administración municipal. En cuanto a la opinión pública, el proyecto como tal ha generado una postura propia, generalmente de crítica y oposición ante el actuar municipal y las formas de atacar las diversas necesidades sociales.

RED 3. LOS RESULTADOS DE “REGIDOR 19”



Fuente: elaboración propia con base en la información recabada durante el proceso de las entrevistas y la revisión hemerográfica (2015).

ii. Medios de comunicación masiva: resultados. Al interior de “Regidor 19”, se considera a los medios de comunicación como actores clave para la difusión de los trabajos, resultados y postura de opiniones. Al respecto, la cobertura brindada a “Regidor 19” se supone como satisfactoria y de utilidad al ser reconocido como un actor relevante de la política fronteriza, un vigilante social de la administración municipal y un representante de los intereses generales; sin embargo, al tratarse de la arena política, al momento de definir y encasillar posiciones partidistas, es común que al PEJ y al propio “Regidor 19” se les relacione con el PAN y que la línea editorial de algunos medios intente, por ello, el desprestigio de sus acciones y el descrédito de sus miembros (*El Mexicano*, 2013; Ráfagas, 2013).

iii. Gobiernos. Las exigencias por la transparencia y la rendición de cuentas mantienen como objetivo principal a los gobiernos, especialmen-

te al municipal. Si bien es cierto —ya se ha mencionado en este espacio— que este tipo de intenciones se concretan en el largo plazo, “Regidor 19” detecta algunos resultados generales rápidos e inesperados, aunque varían cuando se trata de un análisis a detalle:

- a. Gobierno federal. “Regidor 19” surge durante el tercio final de la administración federal panista 2006-2012. En ese lapso, el PEJ, sus representantes y sus proyectos, como “Regidor 19”, fueron razonados como referentes de la sociedad civil juarense y, como tal, sus opiniones, consideradas como suficientemente representativas. Desafortunadamente la administración federal priista 2012-2018 no ha considerado las posiciones del PEJ; por el contrario, parece existir un retroceso en cuanto al significado de sociedad civil y líderes sociales en Ciudad Juárez, restringiendo su reconocimiento solamente a empresarios y a la burocracia.
- b. Gobierno municipal. Al ser el objetivo principal, es en este nivel donde se han presentado los resultados significativos, que se catalogan en tres categorías:
 1. Estancamiento. Del inicio del proyecto a la fecha de esta investigación, se afirma que en los temas de acceso a la información pública y su calidad; relacionar al PEJ y “Regidor 19” con el PAN y, por consiguiente, la descalificación *a priori* de sus estrategias; y poner en duda la calidad moral de “Regidor 19” para emitir evaluaciones, además de enfatizar que este proyecto no cuenta con el reconocimiento jurídico para recomendar mejoras a la administración municipal, no hay avances significativos.
 2. Avances. En relación con el municipio, ha habido mejoras en lo que respecta a los procesos de comunicación en los que intervienen funcionarios y miembros de “Regidor 19”, sobre todo si se considera que, al inicio del proyecto, se detectó desinterés e informalidad burocráticos y al reconocimiento como actor interesado en los asuntos locales; si bien el

avance se convierte en retroceso durante los periodos de divulgación de resultados e informes.

3. Incidencia. Los resultados más trascendentales se han logrado en este rubro y se han hecho por la vía jurídica, como el amparo para acceder a las sesiones previas de cabildo y las solicitudes ante el Ichitaip para obtener determinada información.

A pesar de lo significativo de los resultados, miembros del proyecto en comento señalan la necesidad de sistematizar los procesos para generar un modelo de intervención digno de replicarse por otras instancias sociales y, sobre todo, la urgencia de mejoras sustantivas a la normatividad vigente en relación con transparencia y rendición de cuentas, para que las estructuras institucionales inciten el involucramiento ciudadano; de esta manera, los esfuerzos “desde abajo” deberán obtener resultados exponenciales.

Conclusiones

1. La relación gobernanza-transparencia y rendición de cuentas-acción social y gobierno en Ciudad Juárez, se enmarca en las luchas sociales por consolidar a los gobiernos democráticos. Como tal, influyen intereses político-partidistas, que orillan a la ciudadanía a innovar destrezas de organización y movilización para incidir en las responsabilidades de la administración pública, en este caso, la municipal.
2. El gobierno, en pleno contexto de la *realpolitik*, responde a las iniciativas ciudadanas de manera proteccionista y en resguardo y justificación de sus acciones, más que situarse en posiciones de acuerdos básicos entre las élites dirigentes y los grupos sociales interesados destinados a resolver los problemas del gobierno.
3. Sin una plena disposición de ser realmente “abierto”, el gobierno no abona a la transparencia y rendición de cuentas, sino a los pendientes incluidos en las tácticas de “blindaje político”. Entonces, la vigencia de un “paradigma de gobernanza” define las

diferencias entre sociedad y gobierno, para generar pesos y contrapesos marcados por la colaboración y complementariedad.

4. Para el caso del gobierno local de Ciudad Juárez, los avances y retrocesos presentados en las prácticas de transparencia y rendición de cuentas, como “Regidor 19”, no deben ser vistos como el objetivo final, el cual debe ser utilizar el *performance* democrático y de participación ciudadana para impulsar la gobernanza y así incorporar el sentir social a la toma de decisiones.
5. Ante sistemas políticos cerrados y tendientes a la exclusión en la toma de decisiones, algunas propuestas de vanguardia democrática, como gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, parecen no encontrar cabida; sin embargo, el interés ciudadano puede generar espacios impensables como en su momento la alternancia partidista.

Vigilancia ciudadana en Ciudad Juárez: “Así Estamos Juárez”

Nemesio Castillo Viveros
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

EN MÉXICO, AL IGUAL QUE EN OTROS PAÍSES QUE SE DENOMINAN democráticos, se ha planteado el reto de crear sistemas con el objetivo de hacer la gestión pública más efectiva en términos de los resultados de las políticas públicas y una mayor responsabilidad en relación con los ciudadanos.

Debido a la insuficiencia de los mecanismos claros para la rendición de cuentas por parte de los gobiernos, se ha dado lugar a que se desarrollen diversos esquemas para asegurar que la sociedad intervenga de forma eficiente y directa en el control de las actividades de los gobiernos municipal, estatal y federal. El objetivo de esta investigación es abordar las acciones de vigilancia desde una perspectiva cualitativa: quiénes y cómo participan, qué medios se utilizan para el ejercicio de la vigilancia y cuáles son los resultados.

Reforma del Estado

PARA PODER HABLAR DE PARTICIPACIÓN Y VIGILANCIA CIUDADANAS, ES necesario tocar el tema de las reformas del Estado, ya que es mediante estas que se abren las puertas para pensar en la participación y la vigilancia ciudadanas en la toma de decisiones dentro de los municipios, estados o la federación.

Adecuadamente, el siglo xx se puede definir por la formación, consolidación y crisis del régimen de la Revolución mexicana, que tuvo su origen histórico en una auténtica revolución social que destruyó hasta los cimientos de la dictadura. Por tratarse de una revolución a través de una guerra civil, los grupos políticos se expresaron como ejércitos y no como partidos, y trajeron a sus filas a los miembros de las asociaciones, líderes de sindicatos y jefes de pueblos indios. La confrontación armada borró cualquier espacio el debate (Olvera, 2003).

En el México de los años treinta, se sentaron las bases del sistema político que conocimos hasta los años ochenta con la entrada del neoliberalismo. La forma particular que adoptó dicho sistema frente a la sociedad, resultó crucial para establecer un conjunto particular de reglas y procedimientos (representación y participación políticas, elecciones, concertación social, etcétera). Después de esta etapa de conformación, la estructura corporativa que unió a los grupos sociales del Estado, mercado y sociedad con este sistema, sirvió para ejercer el control de los actores más importantes del proceso productivo en un sentido que permitiera al gobierno dirigir y promover la actividad económica.

El éxito del modelo desarrollista mexicano en el periodo 1940-1980, cambió fundamentalmente la composición de la sociedad y debilitó las raíces corporativas del régimen, al crear nuevos actores sociales no encuadrados dentro del sistema de representación.

Según Alberto Olvera (2001), la separación entre Estado y sociedad propiciada por la crisis del desarrollismo condujo al surgimiento de una sociedad civil pequeña, débil y fragmentada, basada en modelos asociativos de tipo clasista-gremial que carecían de estabilidad y seguridad jurídicas. En cambio, los movimientos urbanos de carácter conservador produjeron una mutación de carácter cultural de indudable importancia, al cuestionar el mo-

nopolio de la política por parte del partido oficial y al asumir la posibilidad de gobernar directamente sus localidades utilizando, para ello, la vía electoral.

Evidentemente, los efectos del ajuste neoliberal trastocaron los cambios sociales y económicos de las pasadas formas de identidad colectiva y sujetaron los espacios de maniobra en los que tradicionalmente se habían movido la mayoría de los movimientos sociales populares.

En las dos últimas décadas en México, se ha producido un cambio en las instituciones estatales, así como en los lineamientos fundamentales de la política pública. En el primer caso, el cambio institucional, pueden mencionarse la modernización y la descentralización como dos ejemplos de esta transformación. La política pública, por su parte, ha dejado de sustentarse en la premisa del desarrollo a través del subsidio estatal, para basarse más en criterios eficientistas y productivistas. Durante más de dos décadas, la reforma del Estado ha sido uno de los motivos principales y de preocupación para las élites políticas y las organizaciones de la sociedad. El tema de la reforma del Estado, se ha ido conformando como uno de los asuntos de mayor interés y trascendencia para el futuro de la política y la convivencia social. Sin embargo, no parece que hayamos arribado a un territorio definido de institucionalización de las transformaciones que la reforma del Estado ha incluido en la vida práctica de los individuos y las colectividades.

Existe una gran cantidad de literatura reciente que habla sobre la reforma del Estado, de las transformaciones en la política, de la reducción del Estado en la economía y la política social. Pero pocas investigaciones abordan el tema de la relación entre el Estado y la sociedad civil, la cual en nuestros días ha sido trastocada por el neoliberalismo. Hoy es pertinente hacer un análisis de las transformaciones sufridas en estas dos esferas.

Miguel Carbonell y Lorenzo Córdova (2002) ubican la reforma del Estado en México en 1977. Sin duda, las reformas importantes que se plantearon y realizaron durante esos años no surgieron de la nada, no fueron algo improvisado e imprevisto, sino el resultado de una serie de luchas y descontentos sociales que desde hacía dos décadas, al menos, se venían gestando en nuestro país. Sin los movimientos sindicales que se presentaron desde los años cincuenta, sin las movilizaciones de los estudiantes de finales de los años sesenta y principios de los setenta,

SIN LOS VARIOS LEVANTAMIENTOS GUERRILLEROS, URBANOS Y RURALES, que durante ese periodo surgieron en diversas partes del país, en suma si la diversidad política y el descontento social que día a día desbordaba los canales institucionales, y que cada vez más caracterizaba la composición de nuestra sociedad la reformas de 1977 habría sido impensable (Carbonell, & Córdova, 2002, pp. 61-62).

Analizar en México las relaciones entre organizaciones civiles y gobierno, implica ubicarse en el contexto de transformaciones aceleradas, cuya complejidad pretende ser reducida apelando al término transición. “En el caso de México ésta implica un reclamo de redistribución del poder, tanto de la Federación en beneficio de los gobiernos locales como el gobierno en beneficio de la ciudad” (Canto, 1998, p. 85).

Haciendo historia tenemos que para el periodo 1976-1977, se desarrolló un proceso de crecimiento explosivo del Estado. Se pensó que a través de procedimientos racionalizadores de organización y métodos de gestión, se podría ordenar, eficientar y responsabilizar al sector público, central y paraestatal.

La reforma administrativa buscó ordenar al sector público paraestatal, a fin de supervisararlo, controlarlo y hacerlo eficiente. Esta reforma administrativa diseñó competencias, sectorizaciones, globalizaciones, desconcentraciones administrativas, delegaciones de autoridad, agilizaciones de trámites, pero no avanzó en la descentralización de la autoridad ni reflexionó acerca de los trámites del gobierno.

En lo que se refiere a la reforma política en México, se dio la liberalización controlada de la competencia política, particularmente por el lado de la izquierda, debido a las liberaciones magisteriales y estudiantiles, al sindicalismo independiente y a los focos de guerrillas urbana y campesina en los años sesenta y setenta.

Históricamente, la Reforma del Estado en México se ha venido desarrollando por una serie de circunstancias, las cuales han obligado a cada uno de los presidentes en turno a retomar de distinta manera la reforma del Estado, por lo cual se ha caído en el gran error de concebirla como el redimensionamiento del aparato burocrático del mismo y en una constante reforma de la Constitución. El analista Ricardo Sepúlveda (2002) afirma que

la reforma del Estado no se concentra solamente en una reforma constitucional, aunque esta sea su vía más idónea para llevarse a cabo. Más bien es un proceso de adecuación permanente entre los órganos del Estado y las transformaciones propias, al paso del tiempo, en una sociedad para su desarrollo.

La Reforma del Estado en México, hoy, no es una excepción en ese sentido. Responde a una serie de cambios profundos que se han producido en la sociedad mexicana, en su gobierno y, sobre todo, en la relación entre ambos (Sepúlveda, 2002).

El cambio político ocurrido en México durante los últimos años, es, al mismo tiempo, origen y consecuencia de la reforma del Estado, entendida esta como un proceso constante y continuo. El proceso de la reforma del Estado, con la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas. “La reforma del Estado, entonces, no puede ser vista como una mera alteración del organigrama, pero sí como un cambio en las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos, y administrativos” (Sepúlveda, 2002, p. 127).

Participación ciudadana

LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN DE ALEXIS DE TOCQUEVILLE, DEMOSTRARON que es en el ámbito de gobierno local donde las relaciones entre gobierno y ciudadanía pueden y suelen ser más próximas. Y es en el espacio local en donde se da la mejor escuela de la democracia, porque a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones (Ziccardi, 2004).

Otro estudio reciente sobre el tema, es el de Robert Putnam (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. El autor investiga por qué las instituciones públicas, tales como el sistema democrático, funcionan en forma tan diferente en las veinte regiones italianas del norte y del sur.

La pregunta general de investigación era por qué funcionan mejor la democracia y la economía en el norte que en el sur. Los factores decisivos para establecer y consolidar instituciones políticas eficientes son la proporción y densidad de la red organizativa local. Cuanta más gente se organice en foros o asociaciones de este tipo, mejor funciona la democracia. Según el argumento de Putnam (1993), la gente desarrolla esta capacidad al participar en organizaciones voluntarias, es decir, en los espacios locales los individuos aprenden a respetar las instituciones y negocian sus necesidades en función de los intereses colectivos no individuales.

Robert Putnam (1993) planteaba que el espíritu cívico del norte de Italia no se produce por el crecimiento económico, sino que más bien es el espíritu cívico el que genera crecimiento económico e instituciones democráticas que funcionan. De acuerdo con Putnam, la participación en las organizaciones genera capital social, lo que permite que la interacción entre ciudadanos se construya sobre la base de relaciones de confianza entre los mismos ciudadanos y los gobernantes.

De acuerdo con los dos estudios anteriores, la participación ciudadana es un componente central de la democracia, puesto que si bien suele considerarse que el primer escalón de la misma es el voto, en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir a sus representantes, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de serlo para todos los ciudadanos.

Lo que está detrás de la participación ciudadana, es necesariamente la construcción de la democracia. Este posicionamiento político busca un cambio de un régimen autoritario a uno democrático, en donde sean los ciudadanos y el gobierno quienes diseñen las políticas públicas y la forma de ejercer el gobierno. Es decir, que las políticas no se diseñen desde los escritorios de los políticos, sino que sean los ciudadanos quienes participen o influyan en el diseño de la agenda pública.

La estrategia central para fomentar la participación ciudadana dentro de la política gubernamental local, requiere de un proceso progresivo de apertura de espacios institucionales de participación y colaboración ciudadanas, en especial dentro de las instituciones públicas. "Las modalidades de participación se refieren preferentemente a: consulta y colaboración en la elaboración de políticas públicas, elaboración de propuestas, promoción

de actividades, seguimiento y supervisión de funciones institucionales y colaboración de acciones de gobierno en ciertas áreas” (Sánchez, & Álvarez, 2003, p. 240).

Para Alicia Ziccardi (1998), la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere especialmente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esa participación sea

EFFECTIVA DEBEN GENERARSE COMPROMISOS Y CONDICIONES INSTITUCIONALES y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en lo cotidiano y en el espacio social, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos (Ziccardi, 1998, p. 33).

Para que se desarrolle de manera eficiente la participación ciudadana necesitamos construir mecanismos institucionales para propiciarla, en donde converjan las necesidades de las mayorías y estas se conviertan en políticas públicas para las mismas.

Existen distintos significados del concepto de *participación*, el cual es utilizado para referirse a un gran número de *acciones* que tienen lugar en la sociedad. Incluso, existe confusión acerca de los diferentes significados y componentes que implica este término, ya que hablamos de participación social, ciudadana, política y comunitaria sin ninguna distinción e, incluso, como sinónimos de acción colectiva y movimiento social.

La participación debe entenderse como un acto social y colectivo, que es producto de una decisión personal que contempla dos elementos fundamentales: a) La influencia de la sociedad sobre el individuo; y sobre todo, b) La voluntad personal de influir en la sociedad (Ziccardi, 1998).

La participación no siempre puede presentarse de igual manera para todos los individuos, debido a que no todos participan de la misma forma ni obtienen iguales beneficios. Los individuos participan a diferentes ritmos y

magnitudes, y obtienen también resultados diversos. Participan de acuerdo con sus circunstancias.

Una definición de participación sin adjetivar aún el término, es la intervención de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Para Arzaluz (1999) es un proceso social que genera la interacción con diferentes actores para la definición de un destino colectivo.

ESTA INTERACCIÓN INVOLUCRA, RELACIONES DE PODER QUE SE PRESENTAN EN TODOS LOS ESPACIOS DONDE SE DESPLIEGAN RELACIONES HUMANAS Y QUE TIENEN UNA INCIDENCIA MAYOR O MENOR SEGÚN LOS INTERESES, LAS VALORACIONES Y LAS PERCEPCIONES DE LOS INVOLUCRADOS EN LA INTERACCIÓN (Arzaluz, 1999).

En principio, es conveniente hacer evidente las diferencias que tiene la participación social, comunitaria y política. Socorro Arzaluz (1999) ha trabajado durante mucho tiempo en establecer las diferencias entre los distintos tipos de participación a los que hacemos referencia como marco conceptual.

La *participación social* se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. La diferencia con la participación ciudadana está en el hecho de que en la participación social, los individuos no se relacionan con el Estado, sino con otras instituciones sociales.

La *participación comunitaria* supone una relación con el Estado, pero solo en un sentido de impulso asistencial de acciones, que son ejecutadas por los ciudadanos y que se refieren a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata.

La *participación política* se refiere a la actividad voluntaria mediante la cual los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes. Estas actividades abarcan el ejercicio del voto, la búsqueda de información, la discusión y el proselitismo, la asistencia a reuniones, la aportación económica y la comunicación con los representantes.

Parece existir un cierto acuerdo en la definición de participación social, comunitaria y política; sin embargo, la dificultad surge con la ciudadana

por ser utilizada para explicar fenómenos muy locales. Es allí donde surge una gran cantidad de definiciones, porque los espacios locales están compuestos de una historia, una cultura, una economía y una política diferenciada. Sin embargo, el objetivo no es polemizar las distintas definiciones de participación ciudadana, sino buscar algunos acercamientos al concepto y analizar los logros que tiene para la construcción de la democracia.

La participación ciudadana ha sido vista desde los supuestos de la modernización del Estado en el sentido de que se debía crear una nueva relación entre este y la sociedad civil, a partir de la formulación de políticas y programas de desarrollo, en donde participaran los ciudadanos en el diseño, la concertación y la fiscalización del gobierno (Arzaluz, 1999).

Touraine (2000) concede gran importancia a la participación ciudadana y a la conciencia del sujeto “cuando se identifica al sujeto con la idea moderna de democracia, con la lucha para la protección de las libertades personales y la participación en las decisiones colectivas los sujetos pueden llevar a nuevas formas de poder comunitario absoluto” (p. 105).

Nuria Cunill (2004) encuentra dos dimensiones en el fenómeno de la participación ciudadana: a) Como medio de socialización de la política; y b) Como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y, por lo tanto, fortalecer a esta (p. 44).

Cristina Sánchez y Lucía Álvarez (2003) consideran la participación ciudadana como una práctica que implica dos movimientos: uno que coloca necesariamente a la sociedad en contacto con el Estado y otro que reconcentra a la sociedad en sí misma, buscando su fortalecimiento y desarrollo autónomo. Lo característico de este tipo de participación “estriba en que se despliega en la intermediación de la relación Estado-Sociedad y se sustenta en la búsqueda de intervención de los individuos en las actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales particulares” (p. 206).

La participación ciudadana supone la creación de instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y grupos sociales, para facilitar su intervención en los asuntos públicos; y por otra parte, la creación de una nueva institucionalidad orientada no solo a convertir la gestión pública en un espacio más permeable a las

demandas que emergen de la sociedad, sino también a retirar del Estado el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social.

Para Roberto Godoy (2000), la participación ciudadana comprende la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales.

EN TÉRMINOS MÁS ESTRICTOS, CORRESPONDE A INTERESES PRIVADOS de la sociedad civil, individual o colectiva, en donde se reconocen intereses públicos y políticos. En esta visión, el sujeto portador de la acción de participar puede ser un particular, individualmente considerando o un sujeto colectivo, ya que lo que caracteriza esta intervención social es el interés que se representa y no el sujeto que ejerce la acción (Godoy, 2000).

La participación ciudadana requiere del concurso de instituciones y mecanismos que tengan la virtud de regular, articular, concertar y negociar la diversidad y pluralidad de intereses presentes en la sociedad. Asimismo, precisa de la existencia de sujetos libres y conscientes de sus derechos, capaces de poner en juego sus demandas e intereses, y dispuestos a ejercer influencia en las decisiones públicas que se derivan de los espacios de ejercicio de su propia ciudadanía (Godoy, 2000).

La participación ciudadana para José Elice (2004) implica el derecho y la oportunidad, individual o colectiva, que tienen los ciudadanos de manifestar sus intereses y demandas a través de actos y actitudes legales, a fin de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales en los diferentes niveles —nacional, regional o local—, contribuyendo de esa manera a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos.

No siempre la participación ciudadana estará normada, pero en la medida en que no sea ilegal, es un elemento que da vida a la democracia, pues supone ciudadanos alertas, informados, conscientes de derechos y obligaciones, con la participación de interesados en la conducción del aspecto público de su comunidad (Elice, 2004).

Alicia Ziccardi (2004) define la participación ciudadana como

LA INCLUSIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LOS PROCESOS DECISORIOS incorporando los intereses particulares (no individuales), pero para que esto sea posible se deben abrir espacios de participación con reglas claras las cuales deben regir las relaciones de los actores involucrados en estos procesos. Es decir, la participación ciudadana genera compromisos institucionales (p. 247).

En este sentido, la participación ciudadana representa la forma en la que el ciudadano, individual o colectivamente, se transforma en actor del proceso de construcción de sentidos de lo que es común, es decir, de lo que es propiedad y responsabilidad de todos. El espacio público ofrece la posibilidad de construir igualdades, donde todos puedan acceder a crear y recrear sus propios intereses.

La mayoría de los investigadores consideran que es fundamental recuperar desde

LA PERSPECTIVA DE CONSTRUIR CIUDADANÍA Y PROMOVER EL PROTAGONISMO autónomo de la sociedad civil en un horizonte de profundas transformaciones de la actual sociedad, es decir, incorporar la participación ciudadana en el interior de un proyecto político cultural de cambio (Ziccardi, 2004, p. 11).

Sin embargo, la ausencia de consensos conceptuales respecto de lo que implica el desarrollo de procesos efectivos de participación produce importantes consecuencias prácticas, ya que se dificulta la generación de los acuerdos políticos necesarios para crear los mecanismos e instancias que propicien el desenvolvimiento de procesos masivos de participación. Otro problema es la falta de acuerdos políticos en esta materia, que se manifiesta en la ausencia de consensos respecto del rol que debe asumir el Estado en la promoción de la participación ciudadana.

Para fines prácticos de la investigación entiendo la participación ciudadana con dos implicaciones en la vida pública: primero, se refiere a la conquista histórica de los derechos humanos, políticos y sociales en la

construcción de los Estados-nación, y segundo, la capacidad que tienen los individuos de organizarse, así como de demandar y vigilar los derechos conquistados. Así, los ciudadanos evalúan la forma como se ejerce el gobierno.

Origen del proyecto “Así Estamos Juárez”

LA ORGANIZACIÓN PLAN ESTRATÉGICO DE JUÁREZ (PEJ) TUVO SUS INICIOS en el año de 1999 y sus primeras acciones, se enfocaron a debatir la realidad social, política y económica de Ciudad Juárez, con el objetivo de pensar en una ciudad diferente, en una ciudad de derechos. Para lograr sus intereses, se debió construir un gran entramado institucional como organización de la sociedad civil. El Plan Estratégico se construyó con personas de los ámbitos empresarial, social y político, que quisieron converger con la convicción de que es posible construir estándares de calidad de vida muy altos para los juarenses.

Para el año 2001, se conformó la Asociación Civil PEJ con la unión de múltiples organizaciones y personalidades de la ciudad, a quienes se les llamó socios impulsores. Su misión:

PROMOVER LA ORGANIZACIÓN DE LA COMUNIDAD PARA LOGRAR, A través de la participación de los sectores público, privado y social, la elaboración de un Plan Estratégico para Juárez con el fin de mejorar sustancialmente la calidad de vida de la ciudad (PEJ, 2010).

Para el año 2002, se invitó a diferentes sectores de la sociedad, como académicos, empresarios, funcionarios y diversos grupos de la sociedad civil, para conformar las mesas de consulta o mesas de trabajo temático. Propiamente el PEJ

LANZÓ LAS ACTIVIDADES PROPIAS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN incorporando el debido rigor metodológico logrando a la vez la participación de más de 14 mil ciudadanos de todos los ámbitos de la comunidad. En 2004 culminó el proceso de elaboración del Plan Es-

tratégico de Juárez con la publicación de “La Propuesta” en que se identificó y se detalló la visión compartida de “El Juárez que queremos”¹ (PEJ, 2010).

La implementación del PEJ, se inició en 2005 con los proyectos iniciales: Red Verde y Ecológica; Desarrollo Integral de Barrios; Red de Equipamientos de Ciencia, Arte y Conocimiento; Mesa de Educación; y Centro de Exposiciones y Convenciones. La forma en como se inició la coordinación, se dio mediante la asignación de un responsable de cada grupo con la idea de garantizar la continuidad del desarrollo de los proyectos.

Sin embargo, entre los años 2005 y 2006 las actividades del PEJ tuvieron fuertes dificultades para llevar a cabo los proyectos que se habían elegido. Principalmente se resaltaban los problemas de gobernabilidad, la cual se ubicó como un elemento transversal de todas las iniciativas del Plan Estratégico.

Ante este escenario, el PEJ decidió en 2007 dar un giro en sus actividades para focalizarse en un proyecto, el “Pacto por la gobernabilidad de Juárez”. El proyecto abordó “el tema de gobernabilidad concretamente como la suma de las diferentes formas con las que los ciudadanos y las instituciones, tanto públicas como privadas, planifican y administran los asuntos comunes de la ciudad” (PEJ, 2010).

Ya en el año 2010, el PEJ abrió un proceso de reflexión para valorar la trayectoria de diez años de la asociación civil, con el objetivo de reafirmar sus acciones y plantear nuevas estrategias que permitieran una mejor visibilidad en el escenario público de la ciudad.

Dentro de este proceso de reflexión, el PEJ se apoyó en Naider, empresa de consultoría que se ubica en Bilbao, España. Con la presencia del equipo técnico de Naider en Ciudad Juárez,

SE REALIZARON UNA SERIE DE ACTIVIDADES DE REFLEXIÓN DURANTE las últimas dos semanas de febrero 2010 las cuales fueron de forma abierta con diferentes personas y organizaciones que participaron, en sesiones de grupos de trabajo o a través de entrevistas

¹ Plan Estratégico de Juárez. *Valoración de una década y perspectivas de futuro*. Resumen ejecutivo del Informe Final (septiembre de 2010).

individuales, aportando su opinión y su conocimiento sobre los trabajos del Plan y de la situación de la ciudad” (PEJ, 2010).

En estas mesas de trabajo donde Naidier tuvo una presencia importante, se hizo una serie de invitaciones a personas especialistas en distintos temas, con el objetivo de generar indicadores que permitieran tener un seguimiento continuo hacia los problemas y necesidades de la ciudad, según Érika Donjuán Callejo (2015), directora del proyecto “Así Estamos Juárez”:

DECÍAMOS, BUENO, NOS ESTÁN RECOMENDANDO EL TEMA DE BINACIONAL, el tema de seguridad, el tema etcétera, entonces lo que empezamos a hacer es a convocar mesas técnicas, le llamamos, empezamos a invitar, por ejemplo, al tema de salud, quienes eran líderes en ese tema, tanto académicos como realmente del IMSS o de instituciones de salud, etcétera. Educación, lo mismo para el tema de educación, para el desarrollo económico, para urbanismo, etcétera. Fueron alrededor de diez mesas las que hicimos y empezamos a convocar técnicos que se hacían dotar todo esto de evidencia, porque se llevaban minutos, se llevaban acuerdos, etcétera, y se les decía: “este es el tema que estamos invitando, que quería hacer un sistema que genere y que aglutine toda la información de desarrollo económico, que sugieren que debe de estar aquí” (entrevista personal, 5 de mayo).

Entre 2010 y 2011, Naidier estuvo apoyando el diseño del Sistema de Indicadores de Ciudad Juárez (Sicij), que sirviera para monitorear la evolución del PEJ, así como la propia evolución de la ciudad. En este sentido, Naidier dio apoyo en la realización del seguimiento estructural del “Juárez que queremos”, que define la visión y modelo de ciudad, precisando un panel de indicadores que miden el avance en cada uno de los ejes estratégicos, así como sus subestrategias y políticas transversales.

Lo que buscaban los coordinadores de “Así Estamos Juárez”, era generar un sistema que se alimentara constantemente y no únicamente en eventos coyunturales. En palabras de Érika Donjuán (2015):

UNO DE LOS CRITERIOS BÁSICOS QUE DECIDIMOS METER AL SISTEMA, es que había información que parecía superinteresante, pero, que no hay continuidad, era hecha por un estudio doctoral, por ejemplo, que se hizo en el 96, pero no hay continuidad, no hay forma de tenerlo en el panel de datos o en el sistema, uno de los criterios más importantes es que tenga continuidad, para que se pueda estar monitoreando; entonces ese criterio de selección fue uno de los primeros que quisimos poner (entrevista personal, 5 de mayo).

De acuerdo con el PEJ, el Sicj se convirtió en una referencia social para entender la evolución de la ciudad, así como el grado de avance sobre los grandes desafíos de la misma y un elemento de reflexión y de activación del espíritu crítico, además del compromiso de autoridades, ciudadanos/as y organizaciones para avanzar hacia un mayor desarrollo social de la ciudad (Naider, 2015). Para el año 2011, se conformó formalmente “Así Estamos Juárez” con su primera publicación en el mes de septiembre. Y los principales ejes fueron: “Así están mis derechos” con los subtemas: salud, vivienda, educación, cultura, recreación, discriminación, derechos, seguridad y vulnerabilidad; el segundo tema se refiere a “Así está mi ciudad” con los subtemas: población, movilidad, sustentabilidad, servicios públicos y problemas más sentidos; el tercero fue: “Así está mi economía” con los subtemas: empresas, maquiladora, flujos Ciudad Juárez-El Paso y turismo; y finalmente, “Así están mi participación y mi gobierno” con los subtemas: participación ciudadana, organizaciones de la sociedad civil (osc) y gobernabilidad.

Otro de los aspectos del proyecto “Así Estamos Juárez”, es que no trabaja con recursos públicos del Estado, ya que todos los proyectos del PEJ son financiados por organismos privados, tanto de México como del extranjero. Principalmente ha recibido apoyo de The United States Agency for International Development (USAID); además, fue quien financió el primer boletín:

USAID FUE EL PRIMERO QUE FINANCIÓ “ASÍ ESTAMOS JUÁREZ”; DE hecho, gran parte del primer año y el segundo del sistema fue USAID, luego fue el Consulado, ahorita directamente el gobierno america-

no, Washington financia parte de todo esto, porque, incluso, nos han propuesto replicar lo que hacemos aquí en otros países, entonces el gobierno de Estados Unidos ha financiado bastante; de hecho, por eso en los informes antes venía el logo de USAID, ahorita viene la bandera de Estados Unidos, porque ahorita es principal financiador, al menos de “Así Estamos Juárez” (Érika Donjuán, entrevista personal, 5 de mayo de 2015).

Vigilancia y contraloría juarenses

ESTÁ ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS Mexicanos que los ciudadanos tenemos derecho a conocer qué es lo que pasa o hacen nuestros gobernantes o, en su caso, aquellos que realicen funciones con recursos públicos. Por lo tanto, los funcionarios deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades. El artículo 6 hace referencia a este derecho constitucional:

ARTÍCULO 6o. SECCIÓN A.

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Propiamente el artículo 6 hace referencia al proceso de acceso a la información pública, aunque existe una relación estrecha con la vigilancia ciudadana. Es necesario diferenciar el derecho de acceso a la información, vigilancia ciudadana, participación ciudadana, rendición de cuentas (*accountability*) y contraloría social. En su caso, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública hace referencia propiamente al derecho que tienen los ciudadanos de exigir a los funcionarios información sobre el quehacer de sus acciones; la vigilancia ciudadana se entiende como la actividad que se realiza repetidamente por un grupo de ciudadanos que tienen interés sobre un eje o algún tema de gobierno que les preocupa; la participación ciudadana es algo más genérico y propiamente se refiere al proceso de intervención de los ciudadanos o grupos en cualquier asunto público; la rendición de cuentas (*accountability*) se refiere a la acción del Estado de proporcionar la información correspondiente sobre el actuar y el uso de los recursos públicos; y la contraloría social se entiende como las actividades de control, vigilancia y evaluación de políticas, programas, proyectos y acciones de los gobiernos.

CUADRO 1. CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Concepto	Definición
Participación ciudadana (ciudadanos)	La participación puede definirse como el derecho que tienen grupos y personas a incidir en el espacio público. Uno de los avances más significativos del siglo xx, fue incluir como un derecho humano el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, y reconocer que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público (Olvera, 2012).
Rendición de cuentas (<i>accountability</i>) (gobernantes)	El control del gobierno por los gobernados, se relaciona de manera directa con la discusión sobre la rendición de cuentas a la sociedad. En esa lógica, se han desarrollado diversos modelos para asegurar una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos del gobierno (Gaytán, 2005, p. 55). Propiamente son acciones de los gobiernos que informan a los ciudadanos.
Vinculación entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: gobernantes-ciudadanos	Uno de los pilares de la presente propuesta, es la vinculación que se establece entre los conceptos de participación ciudadana y rendición de cuentas. Ambas realidades son como dos caras de la misma moneda y se involucran mutuamente. No puede haber una participación ciudadana efectiva sin rendición de cuentas y viceversa. La convicción sobre esta interrelación, es la que nos ha llevado en esta propuesta a incluir los dos términos dentro de la agenda. En el mismo sentido, la propuesta de ley adopta igualmente los dos términos en su nombre, siendo una innovación en el conjunto de la legislación nacional y local (Participa Chihuahua, 2015).
Contraloría social	La contraloría social puede definirse como las acciones de participación ciudadana institucionalizada orientadas al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas u organizaciones, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal, lo que significa que es una forma de realizar acciones de <i>accountability</i> . Desde esta definición, la contraloría social es un tipo de participación ciudadana, puesto que busca que los ciudadanos (organizados o no) puedan incidir en la esfera pública, ya sea de forma directa por medio de su inclusión en comités de obra, órganos colegiados, etcétera, o indirecta por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncias (Hevia, 2011).

Continúa...

Concepto	Definición
Vigilancia ciudadana (ciudadanos)	<p>“La vigilancia ciudadana es la acción de supervisión directa que realiza la ciudadanía, sobre el trabajo de sus gobernantes y sobre la correcta utilización de los recursos públicos, así como también sobre la adecuada prestación de los servicios que se brindan en la comunidad” (IPEDHP, 2008).</p> <p>“La vigilancia ciudadana es un mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas intervenimos en la gestión pública, con el fin de contribuir a que ésta sea más transparente y democrática” (Grupo Propuesta Ciudadana, 2011).</p>

Fuente: elaboración propia (2015).

Propiamente lo que realiza el PEJ con “Así Estamos Juárez” son acciones de contraloría y de vigilancia, lo que implica que se hacen acciones de monitoreo en los cambios de los indicadores en cuatro ejes que abordan a la ciudad; primero: salud, vivienda, educación, cultura, recreación, discriminación, derechos, seguridad y vulnerabilidad; segundo: población, movilidad, sustentabilidad, servicios públicos y problemas más sentidos; tercero: empresas, maquiladora, flujos Ciudad Juárez-El Paso y turismo; y el cuarto eje: participación ciudadana, osc y gobernabilidad.

Genéricamente, el PEJ hace acciones de participación ciudadana, debido a que busca incidir en las políticas públicas del municipio de Juárez como organización de la sociedad civil; además, tiene acciones de *accountability*, porque busca que los gobernantes rindan cuentas a los ciudadanos. Propiamente “Así Estamos Juárez” realiza acciones de contraloría, porque tiene tareas de control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales; asimismo, este proyecto también es ejemplo de vigilancia ciudadana, porque tiene acciones de supervisión y monitoreo directas sobre el trabajo de los gobernantes y los cambios en la ciudad.

Impacto de “Así Estamos Juárez”

A CASI QUINCE AÑOS DE LA CREACIÓN DE “ASÍ ESTAMOS JUÁREZ”, ES NECESARIO REFLEXIONAR acerca del impacto y los logros obtenidos en este proyecto del PEJ. Sin embargo, es necesario destacar que, aunque no es un

proyecto que nace con el PEJ, se ha ido posicionando socialmente con las acciones de la organización, debido a que tiene una presencia en la sociedad. Por lo que es necesario dimensionar sus impactos, logros y limitaciones, que hacen referencia a vigilancia ciudadana y acciones de contraloría.

En sus inicios, el objetivo del proyecto “Así Estamos Juárez” se enfocó en construir un puente entre el PEJ y la sociedad con la intención de que los datos sirvieran para tomar mejores decisiones para la ciudad para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, se visualiza un crecimiento lento y paulatino en el uso de esos datos por el ciudadano común, tal y como lo comenta Érika Donjuán (2015):

¿SABES?, HA SIDO YO CREO QUE UN CRECIMIENTO LENTO PERO PAULATINO, O SEA, PERO SE HA DADO, PORQUE COMO TODO EN ESTA VIDA, Y ESO ERA ALGO QUE DESDE UN PRINCIPIO VEÁMOS VENIR, EN LAS MESAS, EN LAS DISCUSIONES INTERNAS COMO OPINIÓN DE ASOCIACIONES, ES, PUES, VAMOS A DECIR LAS COSAS COMO SON, ESTÉN BIEN O ESTÉN MAL, ¿VERDAD? LAMENTABLEMENTE LOS NIÑOS SIEMPRE SE ENFOCAN EN LO QUE TÚ DICES QUE ESTÁ MAL, PORQUE ES LO QUE MÁS VEN, ESTE, PERO EL SISTEMA TODO LO QUE MANEJA, O SEA, AHÍ ESTÁ Y SE PUBLICA, ESTÉ BIEN O ESTÉ MAL, Y EL OBJETIVO ERA EN UN PRINCIPIO QUE FUERAN LOS CIUDADANOS, QUE FUERAN TEMAS CIUDADANOS E HICIMOS VARIAS COSAS PARA EMPEZARLO A HACER, UN INFORME ANUAL EN DONDE ERA GRATUITO, SE INVITABA A LA GENTE, ETCÉTERA, PERO DONDE LOS PRIMEROS INFORMES, LA MAYORÍA ERAN EMPRESARIOS, ACADÉMICOS, YA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, DE HECHO, YA ES MÁS GENTE, ES GENTE DE LA SOCIEDAD CIVIL, EL AÑO PASADO, EL INFORME DE ESTE AÑO, PERDÓN, A INICIOS DEL AÑO, YO CREO QUE YA LA MAYORÍA; ES MÁS, YO CASI NO VI ESCUELAS, YO VI, YA FUE GENTE, ENTONCES ES GENTE DE TODO TIPO, EN UN INICIO FUE MÁS DIFÍCIL Y LO QUE EMPEZAMOS A HACER ES HACER FOROS, TENÍAMOS AQUÍ, ESOS FOROS YA SE EMPEZARON A HACER AQUÍ, FOROS POR TEMA, EN DONDE INVITÁBAMOS GENTE, ESTUDIANTES, AMAS DE CASA, GENTE DE ORGANIZACIONES CIVILES Y DONDE POR EL TEMA LES EXPONÍAMOS LA INFORMACIÓN Y LES DECÍAMOS: “¡ah!, mira, en el tema de salud así estamos”, por eso se llama “Así Estamos Juárez”, estos son los datos que seguimos, etcétera, y se invitaban tres panelistas, en cada foro, buscando también cubrir perfiles, esos panelistas, generalmente yo

empezaba el foro, presentando los datos de la ciudad, y luego ya los panelistas, a cada quien le dábamos un tema que ellos, pues, discutían sobre eso y la gente interactuaba con ellos, entonces eso fue lo que estuvimos haciendo en los últimos, todavía el año pasado, este año cambiamos la estrategia, ya no están los foros, pero así fue como estuvimos tratando de llenar (entrevista personal, 5 de mayo).

Uno de los temas cruciales acerca del análisis de “Así Estamos Juárez”, es ver qué tanto ha impactado en la clase política de la ciudad y en las políticas públicas. En el caso de la sociedad civil organizada, se percibe un seguimiento muy cercano del boletín, pero principalmente se ve un interés particular de la clase media:

YO CREO QUE BASTANTE, SOBRE TODO EN LA (SOCIEDAD CIVIL) ORGANIZADA, porque y en la clase media, o sea, no podemos tapar el sol con un dedo, no hay los recursos ni el presupuesto para ir a las comunidades de la ciudad, entre la ciudad de más escasos recursos, yo creo que quienes nos siguen, porque tú lo ves en el perfil, en los perfiles, etcétera, es clase media, es clase empresarial, y son escuelas, estudiantes de preparatorias, de universidades, que están de alguna manera para sus estudios, para sus trabajos, siguiéndonos, yo creo que nos falta mucho para llegar a toda la ciudad, porque creo yo que es más cuestión de recursos, o sea, que de otra cosa, pero definitivamente yo creo que la sociedad civil organizada constantemente a nosotros nos están buscando, porque como es gente que necesita información, porque está incidiendo en el tema de salud, está incidiendo en el tema de esto, está incidiendo, nutre hasta para bajar sus propios fondos, hasta para diagnosticar el problema, etcétera, nos buscan mucho para entregarles datos, para buscarles información, para hacerles propios análisis que ellos van a usar y la clase media, la clase media nos usa mucho para sus cuestiones de exigencia y demás, pero yo creo que nuestro alcance está limitado. Algo que nos dice que vamos creciendo, cómo vamos creciendo, es que no se publica, pero la parte final del cuestionario, desde hace como tres años, no en el primero, se le pregunta, se hacen varias preguntas para medir

el nivel de posicionamiento del Plan Estratégico y de sus proyectos, “Así Estamos Juárez”, “Regidor 19”, etcétera, y nuevamente lo analizamos por zona, entonces hay zonas que son las zonas donde vive la gente de clase media, media alta, en donde el nivel de conocimiento es muy alto (Érika Donjuán, entrevista personal, 5 de mayo de 2015).

Otro de los temas relevantes tiene que ver con los cambios en las políticas públicas de alcance municipal, a partir de ciertos datos que se han publicado en “Así Estamos Juárez”; sobre todo, se habla de un proceso de mejoramiento en los sistemas de información, en la forma como se registran los datos; según Érika Donjuán (2015):

SABES QUE SÍ, YO CREO QUE SÍ, AUNQUE NO LO QUIERAN RECONOCER, claro que no dicen que es por eso, yo creo que sí, yo creo que sí han cambiado algunas cosas, incluso hasta en la forma de publicarlas, hasta la forma de decirlas por situaciones que nosotros hemos venido siguiendo [...] Yo creo que sí, de hecho, a mí me ha sorprendido, porque tan es un impacto que inmediatamente en cuanto algo se dice o algo se publica, los medios van y contrastan lo que tú dices con el servidor público; por ejemplo, en el caso del IMSS llegamos a publicar algunos datos de infraestructura, que lo hicimos de una manera de infografía, etcétera, y los medios nos empezaron a seguir en redes sociales, y entonces al siguiente día veíamos que cuestionaban al del Seguro Social, “oye, ¿por qué ha disminuido la infraestructura?, ¿por qué esto?, etcétera”, entonces esa presión que más que ciudadana empezaron a hacer los medios, entre contrastar el dato que nosotros dábamos, al dato que el gobierno decía, etcétera, y muchas veces era hasta cierto punto para nosotros cómico ver cómo finalmente el dato que dabas, ellos mismos te lo habían dado por Infomex (entrevista personal, 5 de mayo).

Desde una perspectiva retrospectiva, uno de los grandes logros que ha tenido el proyecto “Así Estamos Juárez” es la generación de bases de datos que sirven para identificar las necesidades sociales de la ciudad, es decir, es un gran diagnóstico de esta; sin embargo, se deben considerar los

errores o ventanas de oportunidad para saber en qué se debe mejorar; de acuerdo con Érika Donjuán (2015):

ES QUE HA SIDO DIFÍCIL, PERO POCO A POCO NOS ESTAMOS CONVIRTIENDO en una fuente formal. Una de las cosas que a mí más me preocupaba desde un principio y que me sigue preocupando, es la credibilidad del sistema y el primer año fue muy tortuoso en su credibilidad, fueron muchas decisiones que se tomaron por errores que se cometieron, etcétera, entonces al ser un concentrador de datos y generador de datos propios, a partir de una encuesta, pues te conviertes en fuente y para que te usen, necesitas ser creíble; entonces algo que ha sido lo más crítico es la credibilidad, entonces, cuando algo nace así, hayas tenido a todos los técnicos, etcétera, vas a decir: “muchos de esos mismos técnicos que estuvieron en las mesas fueron los más críticos del sistema”, fueron los más, el primer año, fueron los más duros, fueron los más renuentes y poco a poco la credibilidad, que era lo que se buscaba, que los medios de comunicación te usaran, que la gente te buscara, que organizaciones te buscaran y yo creo que hoy en día lo hemos logrado, es esa parte, o sea, esos problemas de credibilidad poco a poco se van quitando, pero falta mucho; creo que cometemos de repente errores interesantes en esta falta de comunicación que tú mismo preguntas cómo engranan, se incorporó hace dos años un área de Diseño, porque queríamos ciudadanizar todo, de qué manera transmites el dato, entonces antes yo hacía los informes, yo redactaba, yo hacía los gráficos con mi equipo, etcétera, y así se publicaba, pero ahora ya hay otras manos, entonces ahora el panel está compartido, ahora la información la pueden acceder los de Diseño, no solamente tu servidora, y lo que yo paso ya no sale exactamente igual, porque entonces ahora lo agarra el Departamento de Comunicación y transforma mis palabras o transforma el dato y se han cometido errores que para mí son graves, como de modificar gráficos, a la hora de estar reescribiendo un dato puedes cometer el error de poner un dato que no era, de voltear el número, etcétera, y ha sucedido; entonces, para mí, los problemas más fuertes que enfrentamos es cómo hacer eficiente

el proceso de la comunicación, valga la redundancia, ante el Departamento de Comunicación y el generador del dato, porque ahora ya nosotros no tenemos ese control (entrevista personal, 5 de mayo).

En cuanto al impacto en la región, se ha visto que otros organismos, como es el caso de los habitantes de El Paso, Texas, se han interesado en el tipo de trabajo que lleva a cabo “Así Estamos Juárez”, de acuerdo con lo que comenta Érika Donjuán (2015):

HAY UN INSTITUTO QUE SE INAUGURÓ A INICIOS DEL AÑO PASADO, ese instituto es de Estados Unidos, está en El Paso, es un instituto que está en UTEP, pero que está fondeado por una organización empresarial, ellos están creando algo muy semejante, hace dos o tres semanas vinieron precisamente, porque están haciendo todo un sistema de datos y quieren ver si replican lo que estamos haciendo acá en “Así Estamos Juárez”; de hecho, ya llegamos a algunos convenios en donde ya vamos a empezar a medirnos binacionalmente, la zona Juárez-El Paso-Las Cruces, etcétera, ellos lo van a hacer desde el lado de Estados Unidos, nosotros desde Juárez, y ya en el informe siguiente vamos a tener todo un compendio con eso, y eso ya son acuerdos con UTEP, etcétera; entonces no solamente de este lado, sino que como otros organismos internacionales lo están como que replicando o quieren empezar a replicar algunas cosas, hace que los gobiernos mexicanos, como el municipal o el Gobierno del Estado, son los que más, pues, de repente, aunque nuestra meta es municipal, o sea, de repente le pegas a algo del Gobierno del Estado, creo que son los que de alguna manera se ven forzados a tener que implementar algunas de las cosas que proponemos, que hacemos, que vemos, etcétera, porque finalmente otras organizaciones lo están haciendo (entrevista personal, 5 de mayo).

Es importante señalar que una de las críticas que se le hacen comúnmente al PEJ, es que su trabajo responde a intereses de la clase media y que ha dejado de lado los intereses o necesidades sociales de los sectores de mayor vulnerabilidad. De acuerdo con Sergio Meza (2015), el área

de intervención del PEJ se debió a criterios que permitieran lograr un éxito en sus acciones:

¿QUÉ LES PARECE SI EL CRITERIO CON EL QUE EMPEZAMOS A BUSCAR, es: “por donde es menos difícil y qué es lo que lo hace difícil”? Tenemos en ciertas zonas todo el control y dominio de los seccionales del PRI, todo el trabajo de Desarrollo Social y Fomento Social del municipio y el estado, tenemos los centros comunitarios, meternos en esos sectores, ¿para qué?, o sea, la competencia está muy dura, ¿hay sectores donde no estén estos?, pues que sí, la idea fue, y no fue fácil, ir construyendo una serie de criterios que nos permitieran pensar en dónde trabajar y entonces dijimos: “bueno, ¿dónde no hay control de estas organizaciones al servicio del partido y del sistema?, ¿dónde no están esas?; otro criterio fue donde ya hay participación ciudadana fresca, y fresca porque es gente que anda buscando cosas nuevas; todo el tema de la inseguridad, estaba todo el tema de vecinos que surgieron para poner rejas, y otro criterio fue donde haya personas con cierta información y con cierta formación, la hipótesis era que a mayor formación académica pudiera haber una mayor de conciencia crítica. (...) otro de los criterios fue el ingreso y otro fue ver en qué sectores hubo mayor participación electoral, y luego metimos otro criterio, ¿en dónde hubo más voto nulo? (...) eso fue para el 2011, cuando ya crece el equipo, ahí contratamos a cuatro personas, aquello fue una maravilla (de ahí surgieron varios proyectos) (entrevista personal, 14 de mayo).

Relación sociedad civil y gobierno

PENSAR EN QUE SE PUEDE DAR UNA ARTICULACIÓN O PACTO ENTRE LA sociedad civil y el gobierno, es pecar de inocente. La sociedad civil organizada busca intereses diferentes a los que busca el municipio; por ejemplo, la sociedad civil quiere tener voz y voto en las decisiones municipales y, por su parte, los funcionarios municipales buscan representar sus propios intereses, los cuales pueden estar mediados por empresarios, ciudadanos,

medios de comunicación, entre otros. Es así que la iniciativa propuesta en 2007 por el PEJ de pactar socialmente con el municipio estaba destinada al fracaso y solamente la historia lo mostraría; de acuerdo con Francisco Pacheco (2015):

TEÓRICAMENTE SE VEÍA MUY BIEN, GOBIERNO Y SOCIEDAD TIENEN un pacto y después concluyó que es muy difícil pactar entre desiguales, porque el gobierno tiene mucha fuerza, tienen un grupo de personas pagadas que trabajan todo el día y nosotros somos unos cuantos, entonces es muy desigual (entrevista personal, 17 de abril).

Sin embargo, es necesario aprender del pasado, porque el “Pacto” da cuenta de las debilidades de las OSC organizada, así como del deficiente diseño institucional del municipio. Cada alcalde recién electo puede modificar todos los proyectos que se iniciaron en otra administración con la propia permisibilidad de la ley. También, nos damos cuenta de que la ciudadanía está desprotegida ante esto, pero lo que queda claro es que nuestros recursos públicos dependen de decisiones de pocos, lo que evidencia que tenemos un mal diseño institucional del municipio. Señala Francisco Pacheco (2015):

EL DISEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL NO ES EL PROPIO, NO responde ni a los intereses de los ciudadanos ni a una organización de ese tamaño (...) no tiene una planeación a largo plazo, llega una nueva administración, un nuevo presidente municipal y altera todo, nuevos presupuestos, hace lo que le da la gana, y no pasa nada legalmente (porque lo puede hacer) (entrevista personal, 17 de abril).

Los grandes problemas municipales no únicamente tienen que ver con problemáticas de leyes, reglamentos o códigos; por ejemplo, cuando se habla de que la corrupción es un problema cultural de los funcionarios y los ciudadanos, lo que impide el desarrollo económico, social y político, en realidad lo que está de fondo es que no tenemos mecanismos de vigilancia desarrollados que permitan que la institución funcione, es decir, debemos diseñar instituciones con mayor nivel de complejidad. Se deben fortalecer

las instituciones, pero no con más palabras, sino con vigilancia en todos sus procedimientos, es decir, en sus *inputs* y *outputs*.

LOS PROBLEMAS NO SE SOLUCIONAN CON LEYES, (ES) CON LA CIUDADANÍA, yo estoy convencido. Vamos a hacer un experimento, le pedimos a Aladino que nos construya un avión muy grandote y en ese avión cabemos todos los juarenses, nos subimos todos los juarenses y llegamos a Japón, Suiza o New York, nos bajamos todos los juarenses y se suben todos los japoneses, suizos o neoyorquinos y se reparten nuestras mismas casas, nuestras mismas fábricas, nuestras mismas calles y yo les decía: “¿qué va a pasar en veinte años?”; no, pues, esto va a ser bien diferente y que cómo, ahora ya no va a haber baches, y yo les decía: “qué interesante”, y luego les preguntaba qué va a pasar en Japón, Suiza o New York con los juarenses, no, pues, ahora sí hay baches, se acabaron los árboles; entonces, no son leyes, son los ciudadanos (Francisco Pacheco, entrevista personal, 17 de abril de 2015).

Conclusiones: los siete retos

EL PRIMER RETO QUE TENEMOS LOS CIUDADANOS ORGANIZADOS, ES PROMOVER el rediseño de la estructura municipal, es decir, un rediseño institucional, pero no implica crear más leyes, sino que se necesita actualizar lo que ya se tiene; se deben fortalecer todos los procedimientos del municipio con mecanismos de vigilancia ciudadana.

Segundo: la sociedad civil debe abrir sus procesos a la participación de todos los ciudadanos, a través de convocatorias abiertas.

Tercero: se debe transparentar el uso de los recursos, tanto públicos como privados, ya que, en gran medida, de ello depende su confianza; incluso, si se busca que el gobierno sea transparente, se debe enseñar con el ejemplo.

Cuarto: sistematizar y publicar las intervenciones sociales exitosas como aquellas donde no se pudieron cumplir los objetivos, para que sirvan de enseñanza para otras organizaciones y los ciudadanos.

Quinto: generar mesas de discusión y debate donde participen las osc, académicos, funcionarios, ciudadanos y otros sectores de la sociedad, con el objetivo de identificar las necesidades urgentes de la ciudad, así como las acciones que se requieren para su solución.

Sexto: asegurar la estabilidad social y laboral de los trabajadores de las osc, ya que en su mayoría no cuentan con ninguna prestación que cualquier individuo tiene en un empleo formal.

Séptimo: generar una capacitación constante en temas y problemas actuales, que permita que todo el personal que trabaja en las osc organizada esté actualizado.

“Red de Vecinos de Juárez”: una experiencia de intervención y participación ciudadanas

Xóchitl Cruz Guzmán¹

y Laura Elena Ochoa Lozano²

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

Introducción

DESDE LOS AÑOS NOVENTA Y CON LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN LOS gobiernos locales, varios han sido los esfuerzos que se han realizado para que las instituciones prioricen una relación con la ciudadanía. Esto ha sido a través de la creación de mecanismos e instrumentos, o normas y leyes, donde la participación ciudadana es reconocida como uno de los pilares fundamentales para tener un buen gobierno; algunos incentivados desde las instancias gubernamentales y otros

¹ Instituto de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; correo: xaldel@hotmail.com

² Instituto de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; correo: laura.ochoa@uacj.mx

más impulsados por la presión ciudadana de contar con espacios de participación.

A pesar de los esfuerzos, el elemento ciudadano aparece como un reto para las nuevas administraciones urbanas. Son varias las investigaciones que ubican en el centro la participación y los dispositivos participativos —asambleas públicas, referéndums, consejos o asambleas de barrios, presupuestos participativos, audiencias públicas, comités de consulta, etcétera— que se han desplegado con fuerza en el contexto urbano vinculado principalmente a problemas de concepción de proyectos urbanos o de gestión. El desafío no es sencillo, ya que interesa saber cómo lograr que los ciudadanos comunes se involucren en la participación o qué los motivaría a tomar parte de ella para expresar sus demandas.

En Ciudad Juárez ha habido algunas iniciativas de participación social a nivel local, a través de la intervención comunitaria como un instrumento para modificar las condiciones sociales y urbanas de las comunidades menos favorecidas por el desarrollo urbano.³ Estas tomaron mayor importancia entre 2010 y 2013 como respuesta a las necesidades que se generaron a partir de los problemas de violencia que se tuvieron en la ciudad.

³ La intervención comunitaria tiene como objetivo incidir en las comunidades o situaciones definidas como problemáticas para resolverlas, aumentando la calidad de vida de las comunidades donde se aplican los proyectos o programas por voluntarios o profesionistas para generar procesos de organización y de cambios (Montenegro, 2001).

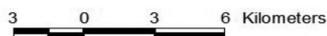
MAPA 1. UBICACIÓN DE LAS PRINCIPALES INICIATIVAS DE INTERVENCIÓN ENTRE 2003 Y 2010



PROYECTOS DE INTERVENCIÓN CULTURAL COMUNITARIA

- Sociedad Civil
- ☆ Gobierno
- Colonias priorizadas

- Traza.shp
- Vialidades.shp
- ▬ PRIMARIA
- ▬ SECUNDARIA
- ▬ TERCARIA
- ▬ VIA FERREA



Fuente: elaborado por Laura Ochoa con base en información proporcionada por el Instituto Municipal de Investigación y Planeación y el Instituto Chihuahuense de la Cultura (2015).

En este periodo, se realizaron una serie de acciones en las zonas críticas de la ciudad, ubicadas principalmente en la periferia. Todas con diferentes concepciones, alcances y metodologías, aunque algunas fueron adaptaciones de experiencias de otros países, como Brasil, Chile y Colombia, las cuales parten de la necesidad de generar dinámicas de cambio, in-

volucrando a la población en el proceso de intervención: autodiagnóstico, priorización de necesidades, acciones y estrategias, con el fin de lograr promover la participación y la autogestión.

También se optó por iniciativas de intervención cultural basadas en experiencias de animación sociocultural, tomando como referente a autores como Ezequiel Ander-Egg (1997). Estas experiencias parten de la premisa que afirma que, a través de la cultura, se puede explorar y fomentar la identidad y el arraigo en las personas. Además de ello, la parte educativa se vale de estos componentes para gestar procesos educativos nuevos, orientada a la construcción de ciudadanía, así como de trabajo colaborativo y de autogestión (Umbral, 2013).

No obstante, a la fecha no existe un registro sistematizado de los resultados obtenidos por las intervenciones y de cómo incidieron en la generación de procesos de cambio. Desafortunadamente, la mayoría de estas acciones terminaron con los nuevos periodos de gobierno o, en su defecto, se complicó la gestión, porque en las estructuras administrativas y burocráticas de las administraciones no existe la capacidad ni la voluntad política para el seguimiento.⁴

En este sentido, la intervención demanda replantear los procesos desde dos ámbitos: por una parte, en el fomento de la acción desde una base comunitaria, que permita generar espacios para la construcción de ciudadanía desde un nivel simbólico, pero también desde el proceso de aprendizaje en la operación y función, lo que posibilita el crecimiento y la formación de nuevos actores ciudadanos. Por otro lado, es obligado e imprescindible incidir en un cambio en la estructura y organización desde el gobierno, que permita una contraparte que ayude y comparta las responsabilidades relacionadas con la gestión administrada de los problemas sociales (Úcar, & Llana, 2006, p. 138).⁵

⁴ En los países de donde provienen algunas de las metodologías que se han aplicado en la ciudad, los cambios han sido acompañados de variaciones estructurales en las instancias de gobierno, así como en la legislación para hacer posible la respuesta a las demandas; no obstante, en Ciudad Juárez esto aún no ha sucedido.

⁵ Xavier Úcar y Asun Llana (2006) afirman que la forma de abordar las situaciones o problemáticas, debe ayudar a generar nuevos sujetos sociales, nuevos agentes colectivos y nuevas estructuras de relaciones que permitan encarar la transformación de situaciones colectivas. Además, es imprescindible abordar un cambio organizativo de las burocracias

La pregunta que permanece aún es *cómo*, es decir, la *vía* para poder hacer efectiva la incursión del ciudadano común en la elaboración de planes y programas de desarrollo urbano, así como en la toma de decisiones, considerando que son ellos, los ciudadanos, quienes terminarán siendo afectados por cualquier decisión que sea tomada. En la búsqueda de una manera diferente de hacer ciudad, ya no solo desde las instancias de gobierno y la planificación vertical, dictada por los agentes económicos que históricamente han decidido sobre el crecimiento urbano de Ciudad Juárez, sino desde la égida de democracia participativa y de gobernabilidad, se inscriben las acciones que un grupo de ciudadanos han emprendido en la búsqueda de un equilibrio justo, esto es, a través de la organización ciudadana y su movilización, haciendo efectivo el derecho que tienen de la ciudad. Partimos de entender la participación ciudadana como “la relación que existe entre los individuos y el estado, y que pone en juego el carácter público de la actividad estatal” (Ziccardi, 1998, p. 29).⁶ La *participación* es el acto de tomar parte en lo político, es decir, es un proceso a través del cual los *stakeholders* influyen y comparten el control sobre el desarrollo de las iniciativas, así como las decisiones y recursos que los afectan (World Bank, 1995, p. 1; citado por Irazábal, 2005).

Dentro de este marco de discusión, la “Red de Vecinos de Juárez” estableció un precedente en la forma de abordar la intervención comunitaria como un instrumento para la generación de ciudadanía e incidencia en las políticas públicas, pero también en una forma diferente de relacionarse con la autoridad. La “Red de Vecinos de Juárez” surge en una coyuntura social y política; por un lado, la violencia obligó a los vecinos, principalmente de la clase media, a cerrar y privatizar los fraccionamientos, lo cual exigía que se organizaran a través de un comité de vecinos⁷ para la gestión de

públicas, que permita y fomente cierta remodelación de un sistema de bienestar pensado para la tarea asistencial o la gestión administrada de los problemas sociales.

⁶ Ziccardi (2004) establece la diferencia con respecto a la participación social, que supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos, mientras que la comunitaria se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo no estatal (p. 10).

⁷ El comité de vecinos es una figura legal que permite a un grupo de ciudadanos, que comparten un espacio vecinal, demandar soluciones sobre servicios u obras frente al municipio. El Reglamento de los Comités de Vecinos del Municipio de Juárez, lo establece como el

los trámites ante el municipio, así como para establecer los cobros de la seguridad hacia el interior de los mismos fraccionamientos. Esto les dio cierta autonomía, pero también les exigió organizarse para lograr cambios en sus fraccionamientos. Asimismo, había una falta de espacios en donde los ciudadanos pudieran reunirse y dialogar, recreando la metáfora de la esfera pública, además de una falta de credibilidad hacia las instituciones y las formas que hasta entonces habían sido empleadas para gestionar los servicios. Entonces, la “Red de Vecinos de Juárez” surge como una opción para aquellos que no estaban contemplados en las acciones gubernamentales y buscaban espacios, ya fuera para solucionar los problemas y necesidades de una manera pacífica y políticamente representativa o simplemente espacios de intercambio.

El documento se estructura en cuatro apartados: el primero narra la génesis del desarrollo de la “Red de Vecinos de Juárez”; el segundo expone la forma de organización y los resultados del trabajo con los comités de vecinos y los funcionarios de gobierno; el tercer apartado presenta un diagnóstico de los perfiles, tanto del equipo operativo de la “Red de Vecinos de Juárez” como de los representantes y actores de los comités de vecinos; y, finalmente, a partir de la realización de varios grupos focales, se estructura la percepción sobre las lecciones aprendidas, tanto de la “Red de Vecinos de Juárez” como de los actores participantes en el proceso.

Génesis: la construcción del ideal de participación ciudadana.⁸

Convocatoria ciudadana y la formación de cabildos ciudadanos

UNA VEZ ESTABLECIDAS LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO de Juárez (PEJ), dos elementos esenciales se encontraban ausentes para empujar los proyectos: la *voluntad política*, traducida como la disposición

“Órgano de colaboración y participación ciudadana que tiene por objeto gestionar servicios públicos y coadyuvar en la realización de obras y servicios de beneficio común, así como participar y proponer soluciones tendientes a la obtención del bien común”.

⁸ Para construir este apartado, nos basamos en las entrevistas realizadas a los integrantes de la “Red de Vecinos de Juárez” en dos momentos: 10 de marzo y 7 de octubre de 2014, y entre el 18 de mayo y 29 de junio de 2015.

del gobierno para trabajar con los gobernados, y la *ciudadanía*, en tanto actor interesado en participar de manera activa y crítica en la elaboración de las políticas de desarrollo del municipio.

La primera línea de acción para buscar soluciones a las ausencias, fue la organización de asambleas ciudadanas con especialistas, líderes de organizaciones de la sociedad civil (*osc*), académicos e interesados en los temas urbanos, lo cual se convirtió en un referente importante de discusión. La segunda línea de acción fue una convocatoria ciudadana abierta para todos aquellos interesados en asistir (más adelante los denominarían Cabildos Ciudadanos). Ello les permitiría construir el puente hacia la ciudadanía de pie,⁹ aquella que no necesariamente está militando en partidos políticos u *osc*, sino que más bien son vecinos interesados en formar parte del proceso para la toma de decisiones. Para coordinar ese trabajo, son invitadas a participar Verónica Corchado¹⁰ y Sandra Ramírez, líderes y activistas sociales con una amplia trayectoria trabajando con grupos vulnerables, expertas en organización social.

El primer ensayo consistió en la formación de Cabildos Ciudadanos, basados más en una idea de los *town hall meetings* norteamericanos,¹¹ en donde los ciudadanos deliberaban primero en una asamblea, y como una

⁹ La estrategia que se estableció en el PEJ para que la ciudadanía se interesara en el proyecto, fue, en primer lugar, darse a conocer, ya que un sondeo de opinión pública en septiembre de 2009, arrojó que el conocimiento del Plan Estratégico entre los liderazgos de la ciudad era de 85 %, en contraste con un 15 % de la comunidad en general. Estos datos refieren que en la etapa en la que se encontraba el proyecto, el principal interlocutor del Plan Estratégico eran las asociaciones y no había las condiciones para empujar los proyectos.

¹⁰ “Yo entro en agosto 2010 al Plan para ver por dónde podríamos generar una propuesta de trabajo con la comunidad, ‘entras porque queremos —decía Sergio— crear una área que trabaje la participación ciudadana’, y ahí pasamos varios meses pensando en actividades que fueran coherentes con la idea de participación ciudadana; era nuevo como se narraba aquí. Yo venía haciendo mucha participación, pero no la conocía como tal, la conocía como actividad. De ahora en adelante vamos a llamarle participación ciudadana, porque es el término correcto. Lo primero que comenzamos a hacer, fue ubicar a los grupos de ciudadanos con los que queríamos trabajar (*target*) y vimos un fuerte potencial de trabajo con la clase media y empezamos a zonificar” (Verónica Corchado, entrevista personal, 15 de mayo de 2015).

¹¹ No podemos obviar que en una ciudad fronteriza, la influencia de los procesos acontecidos en su par norteamericana toco fuertemente los ideales locales. Los *town hall meetings* son reuniones públicas de ciudadanos en donde se discuten asuntos que conciernen a la comunidad, pero al mismo tiempo son convocados los representantes del ayuntamiento.

“alternativa al cabildo formal con la idea de generar los espacios de participación, de deliberación, de donde pudieran surgir propuestas y que los ciudadanos participantes, fueran empujando”.¹² Pero el nombre no evocaba el interés que el PEJ estaba buscando, ya que había que construir, primero, la madurez de un sujeto político con el capital y conocimiento suficientes, para tomar parte en las deliberaciones que se hacían en los cabildos municipales.

Integración territorial y participación ciudadana

SI BIEN LAS ASAMBLEAS CIUDADANAS PERMANECIERON ABIERTAS, EN ALGUNAS ZONAS DE LA CIUDAD SE BUSCABA TENER UNA MAYOR PARTICIPACIÓN, POR LO CUAL SE INVITÓ DE FORMA PERSONAL A LOS COMITÉS DE VECINOS DENTRO DE UNA ZONIFICACIÓN PREVIAMENTE ESTABLECIDA CON LOS SIGUIENTES CRITERIOS:

1. Lugares donde no existiera clientelismo político, “donde no estuvieran trabajando las seccionales del PRI ni Desarrollo Social ni Fomento ni centros comunitarios, porque parten de lógicas bien establecidas”.
2. Lugares donde ya existiera una organización vecinal previa, principalmente comités de vecinos.¹³
3. Lugares con un nivel alto de formación académica, ya que se consideró que esta población es menos influenciable o menos fácil de cooptar por las redes clientelares.
4. Nivel de ingresos óptimos, a partir de considerar que el ciudadano que no está preocupado por conseguir el sustento diario, podría tener una mayor disposición para participar.

to, para que formen parte de las deliberaciones y, en consecuencia, se tomen decisiones consensuadas con la comunidad.

¹² Entrevista personal con Sergio Meza (2015).

¹³ Se aprovechó el proceso de organización que se tenía por el cierre de calles provocado por la inseguridad. Ya que para cerrar los fraccionamientos, una de las condiciones que el municipio solicitaba era la conformación de comités de vecinos. Como veremos más adelante, zonas como Calzada del Río y Valle del Bravo expresaron que ya tenían experiencia de organización vecinal, más allá de los comités.

5. Criterio electoral. Se buscaron en el padrón electoral las zonas de clase media en donde hubiera un alto número de votos nulos, considerando que estas personas habían mostrado interés en participar pero de manera crítica, anulando su voto.
6. Grado de consolidación urbana de la zona. Se escogieron áreas que ya tuvieran equipamiento e infraestructura bien establecidos, para que los vecinos también pudieran desprenderse de pensar en los parques o el arreglo de las calles (como veremos más adelante, el elemento de la necesidad cotidiana ha sido el que ha permitido construir la cohesión de la “Red de Vecinos de Juárez”).

El resultado fueron las zonas siguientes: Sendero (más adelante se convertiría en Valle del Sol), Cuatro Siglos (desde Jardines de Aragón hasta Calzada del Río), San Carlos (Pascual Ortiz Rubio), Pedro Rosales de León y parque Central (avenidas Teófilo Borunda y Tecnológico). Se desplegaron varias estrategias, como reclutamiento casa por casa; redes sociales, que fueron las que más funcionaron; así como convocatorias a desayunos. En las reuniones convocadas, el tipo de problemas que se planteaban eran más de índole local o de inseguridad.¹⁴

Se invitó a los primeros comités de vecinos a un desayuno en el Centro de Convenciones y Eventos Sociales Cibeles en noviembre de 2011, y ahí se conformaron dos cabildos territoriales: Sendero y Cuatro Siglos. Con estos grupos, se elaboró un análisis del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2010-2013, ya que interesaba que los ciudadanos conectaran sus problemáticas locales con una reflexión a nivel de ciudad y del municipio. Era necesario que se conocieran las contradicciones entre lo que exis-

¹⁴ Desde la experiencia se transita de lo ideal a lo real. “Escuchamos a la gente decir: ‘mi problema son los delincuentes que vienen y me quieren robar’, había problemas de accesibilidad y movilidad en ciertas zonas. Una de las primeras peticiones que querían gestionar, era una entrada por Cuatro Siglos, ‘nos hicieron un complejo elegante pero no había más cosas’, expresaban los de Sendero [...] Sin duda, es un problema, pero por más acondicionamiento que tenga en su fraccionamiento, es pequeño referente a toda la ciudad y tiene un chorro de broncas ‘y mientras la ciudad no esté bien, usted no podrá estar bien’, les decíamos, ya que nos interesaba que las personas conectaran con los problemas de la ciudad” (Verónica Corchado, entrevista personal, 15 de mayo de 2015).

te en el PMD como instrumento y lo que cotidianamente se vive. El objetivo se logró, ya que se dieron cuenta de que faltaban muchas cosas y pasaron a la etapa para resolverlas: la *gestión*. Se redactaron varias cartas dirigidas al alcalde y los regidores, solicitando que se organizaran algunas mesas territoriales; en un principio fue difícil, pero a medida que se fue insistiendo, se estableció una mesa temática con los funcionarios.¹⁵

Las reuniones con los vecinos permitieron que se creara un espacio de reflexión, a partir de: 1) Buscar nuevas formas de organización con la ciudadanía; 2) Ensayar formas de vigilancia hacia el cabildo; 3) Revisar constantemente el PMD, con el objetivo de involucrar y sensibilizar a la gente en la planeación; y 4) Resaltar la importancia de vigilar el gasto presupuestal (uno de los puntos que aún no han podido concretarse).¹⁶

¿De dónde surge la idea de una Red de Vecinos?

SE DENOMINARON CABILDOS CIUDADANOS Y NO NOS FUNCIONÓ PORQUE la gente pensó que eran del gobierno municipal [...] Comenzamos a analizar la mejor manera de insertarnos en el territorio, ya fuera desde una lógica ciudadana o desde lo vecinal. Más allá de la zona, el tema de los vecinos generaba mayor empatía, todos somos vecinos de alguna zona, y no todos nos podemos sentir ciudadanos. La estrategia política fue hacer una red de lo que implica juntarnos, articularnos las vecinas y los vecinos para discutir los asuntos de la ciudad. Cómo construyes (la ciudadanía) el sujeto político y se pensaron en varias vías, pero primero se tiene, había que construir la significación de la palabra. Vecinos evoca vecindad, cercanía, y ciudadano no necesariamente se siente, por eso decidimos armar una Red de Vecinos.¹⁷

¹⁵ "Fue uno de los primeros logros. Pero nos interesaba establecer la relación con los funcionarios encargados del tema, el regidor (por ejemplo, Servicios Públicos, el de Desarrollo Urbano, el de Parques y Jardines), pero principalmente con aquellos que tuvieran la capacidad de tomar decisiones y ejecutarlas" (*Ibidem*).

¹⁶ Verónica Corchado, entrevista personal, 15 de mayo de 2015

¹⁷ *Ibid.*

A partir de reivindicar el tema vecinal, se consideraron a los comités de vecinos en tanto dispositivos participativos con el capital para buscar la concertación entre diversos actores o grupos de ciudadanos a la escala microlocal, así como su incidencia en la toma y conducción de las políticas públicas de carácter urbano.¹⁸

A pesar de que uno de los criterios empleados para la selección de los grupos de trabajo, fue el grado de consolidación urbana, muchos de los asistentes evocaron necesidades más de tipo local, debido a que no existía una visión de ciudad como se esperaba. Los intereses se centraban en la resolución de las necesidades inmediatas, ya fuera el parque, las vialidades, el flujo vehicular, la construcción de más viviendas pero sin un plan. Este momento le permitió a la “Red de Vecinos de Juárez”, visualizar una estrategia pedagógica y un recurso para enseñar a los ciudadanos de que son portadores de derechos, pero para hacerlo efectivo es necesario involucrarse en los asuntos públicos, primero, de su entorno inmediato, y luego, en el nivel urbano; así, podemos decir que la Red de Vecinos se convierte en una plataforma de gestión como una vía para lograr la incidencia.

La elección de utilizar el instrumento de los comités de vecinos, fue más para la “Red de Vecinos de Juárez” como un desafío, ya que se ha buscado aportarle un significado diferente al que se le atribuye (como grupos políticos del partido en turno), razón por la cual, en un inicio, algunos de los vecinos se resistieron a constituirse en un comité. Más adelante lo tuvieron que hacer, pero de forma crítica, ya que es el mecanismo legal que las instancias de gobierno reconocen para darle apertura a alguna gestión que se quiera realizar en beneficio de la zona.

¹⁸ La inclusión de los habitantes en la elaboración de documentos normativos de urbanismo o la realización de proyectos de gestión, implica diferentes variables y situaciones que habría que aclarar. Los procedimientos emprendidos pueden concernir a los principios de gestión (en términos del proceso y del contenido) o a las decisiones que les conciernen. Son el resultado de iniciativas de los ciudadanos (*bottom-up*) u organizadas por las autoridades jurídicamente competentes (*top-down*) (Zetlaoui-Léger, 2013).

La etapa de Red de Vecinos

LA METÁFORA DEL LEÑADOR, “AFILAR EL HACHA”, TIENE UN SIGNIFICADO distinto para cada persona y proceso: nos permite ver soluciones donde antes no se veían; nos permite tener una perspectiva diferente ante las dificultades y, sobre todo, nos permite alejarnos de la rutina que nos paraliza y nos deja impotentes y faltos de recursos para enfrentar las situaciones de la ciudad.¹⁹

Con la experiencia adquirida que dejaron los cabildos ciudadanos y con la idea clara de constituir una Red de Vecinos, el 2 de junio de 2012 se publicita el primer encuentro del comité de vecinos, a través de una convocatoria a nivel de ciudad por todos los medios de comunicación: redes sociales, correo electrónico, además de los tradicionales (prensa, radio y televisión). El resultado fue positivo, ya que llegaron un número importante de ciudadanos provenientes de varias colonias de la ciudad “y ahí es donde les planteamos la propuesta de hacer una asociación de comités de vecinos”.²⁰ Se plantearon tres objetivos que aún prevalecen: 1) Organización al interior de los comités vecinales para promover la convivencia. Basados en los principios de proximidad e identidad como elementos esenciales de la participación ciudadana, resultaba necesario que se fortaleciera la convivencia de base y que los vecinos se conocieran; 2) Integrar la escala de la ciudad. Una de las críticas que se hace de los comités vecinales, es que son prisioneros de su escala micro de acción: el barrio;²¹ y 3) Incidir en lo

¹⁹ Fragmento del documento *Metáfora del leñador* (Seminario de Capacitación de “Red de Vecinos de Juárez”).

²⁰ Información obtenida en entrevistas con Sandra Ramírez (cocoordinadora de “Red de Vecinos de Juárez”) y Verónica Corchado, el 10 de marzo y 7 de octubre de 2014, respectivamente, en las instalaciones del PEJ.

²¹ Bherer (2013) amplía este punto que habría que considerar. “Su modo de funcionamiento [del barrio] centrado sobre su espacio vital (vividio) permite difícilmente tratar las problemáticas que sobrepasan sus barrios. Esto significa que los participantes están confinados a tratar las problemáticas del entorno inmediato, sin contar con los medios de adjuntar sus problemáticas micro-locales a un problema urbano más global. La cooperación entre los barrios o el tratamiento de problemáticas limítrofes a los dos barrios son igualmente difíciles de tratar en tal contexto. El riesgo es que el consejo de barrio sea simplemente un espacio de quejas localizadas (etapa), cerrando así la vía a toda politización de las problemáticas micro-locales como lo busca el ideal del empoderamiento. Una forma de compensar es

público, ya que no es suficiente con gestionar los problemas puntuales de la colonia, sino que se piensa en un ciudadano capaz de intervenir en la creación de las políticas públicas y de interpelar las diferentes instancias de gobierno.

Se interesa, entonces, en la conformación de una ciudadanía que se vincule directamente con su entorno urbano, es decir, territorial, a partir de convocar a vecinos con varias problemáticas en sus lugares de residencia (fraccionamientos, colonias o barrios). Una vez reconocidos los problemas, ayudarlos a conformarse en comités de vecinos, porque de esta manera podrán convertirse en gestores del desarrollo urbano.

El trabajo en la Red de Vecinos

EN 2013 INGRESAN A COLABORAR CLAUDIA ARREOLA Y ÓSCAR RODRÍGUEZ, quienes llegan a imprimirle dinamismo al proceso. Claudia logra aportar el conocimiento acerca de los estilos de vida y dinámicas de la clase media y los fraccionamientos cerrados; así, ella sería el enlace directo con los comités y el rostro conciliador entre los actores políticos y civiles. Óscar, joven sociólogo entusiasta, con gran potencial y experiencia de trabajo en campo, llegó a ordenar las categorías de análisis y discusión para crear un lenguaje común, además de auxiliar en la sistematización de la información que ya comenzaba a reunirse.

En un principio se establece una metodología sencilla. Una reunión mensual —una especie de ágora— abierta a todos los vecinos de los diferentes fraccionamientos o colonias que quisieran asistir los sábados a las nueve de la mañana. Se conformaron tres comisiones:

- Comisión de Comunidad. Estaba encargada de elaborar los materiales didácticos e instrumentos que ayudaran a la organización comunitaria. Entre estos se destacan: el Catálogo de Festejos Comunitarios y el Decálogo del Buen Vecino. Materiales digeribles que, en un primer momen-

creando el mecanismo de compartir y de cooperación entre los barrios, de tal suerte que puedan tomar conciencia de lo que ocurre en sus alrededores” (p. 4).

to, sirvieran de insumos para que los comités trabajaran en sus fraccionamientos o colonias.

- Comisión de Ciudad. Tenía la encomienda de mantener una visión de la misma y establecer las relaciones de la Red de Vecinos, más allá de los problemas puntuales. Se buscaba coadyuvar a los comités para convertirse en una fuerza ciudadana fuerte y una voz que se escuchara. Para cumplir dicho objetivo, se organizaron talleres de capacitación e intercambio de experiencias con otros comités de vecinos donde se encontró un espacio de deliberación en las instalaciones del PEJ.²² Para apoyar esta vertiente, se ha planteado el Seminario de Liderazgo y Participación Ciudadana.

- Comisión de Servicios. Parte de adquirir una legitimidad a partir de ayudar a los vecinos a mejorar las condiciones de vida en sus fraccionamientos o colonias. En la Red de Vecinos, se consideraba a esta comisión como un elemento fuerte que permitía la distinción con otros comités. Con el problema de la inseguridad, varios de los vecinos externaron su sentir y buscaron opciones para contratar servicios especializados de vigilancia, guardias, cámaras y una de las primeras actividades de esta comisión, fue buscar precios competitivos. De alguna manera, el hecho llevó a que varios ciudadanos identificaran problemáticas comunes y buscaran la forma de resolverlas, es decir, ejercitaban el intercambio de información a través del diálogo y la discusión.

Se trabajó con estas comisiones a lo largo de 2013 con base en la metodología arriba mencionada. Se continuó con las asambleas mensuales en las cuales cada comisión informaba acerca de los avances logrados y luego exponía los problemas encontrados; se pensaban estrategias colectivas en las que los asistentes aportaban alguna experiencia o parte de su conocimiento para su resolución; y posteriormente regresaban a sus fraccionamientos o colonias y continuaban con su labor. El radio de influencia de la Red de Vecinos comenzó a extenderse a varias colonias de la ciudad, situación que hizo que se replanteara la estrategia. Para cerrar 2013, se elaboró una evaluación de los logros obtenidos y de los puntos que había que reforzar: la definición del proyecto para 2014, en donde se propuso

²² En los grupos focales, los vecinos de Valle del Sol resaltaron como una fortaleza las buenas instalaciones del PEJ, calificándolas como limpias y amplias.

establecer una zonificación de la Red de Vecinos con un plan de trabajo propio.

Del ágora estratégico al territorio vecinal

SE PASÓ DE LAS ASAMBLEAS MENSUALES A UN TRABAJO DE TERRENO con reuniones con los comités de vecinos en sus lugares de residencia. Desde allí, se exponían los problemas que aquejaban a sus fraccionamientos o colonias (lo que permite una mayor conciencia del problema). En el espacio de reunión, se construían de forma colectiva estrategias de solución y, asimismo, se hacían responsables de darles seguimiento. La Red de Vecinos mantenía el acompañamiento de las gestiones, asesorías y talleres que fueran solicitados.

Para llevar a efecto la zonificación, se convocó y reclutó a los comités en su área con el objetivo de conformar un consejo por región que fuera lo más representativo y enseguida, se definieron y priorizaron las problemáticas, respetando siempre las resoluciones de cada comité. Para lograr una mayor eficacia, se establecieron tres zonas de influencia que agruparon a diferentes fraccionamientos, denominándolas con el nombre del fraccionamiento más representativo: Pedro Rosales de León, Calzada del Río y Valle del Sol. Las dos primeras, urbanizaciones de los años setenta con poblaciones de adultos y adultos mayores, principalmente. La última zona se caracteriza por ser el resultado de urbanizaciones recientes, principalmente fraccionamientos para clase media y muy poco de media alta, con viviendas unifamiliares y para familias de jóvenes con niños pequeños. Más adelante, se incorpora Valle del Bravo, un área que no coincide con los criterios establecidos en un inicio, ya que es una urbanización de vivienda popular y con características socioeconómicas diferentes, pero que ha ayudado a la Red de Vecinos a enriquecer los procesos participativos, como veremos en el último apartado.

El trabajo con los comités y los vecinos

EN UN PRIMER DIAGNÓSTICO, SE APRECIA QUE ALGUNOS COMITÉS SOLO plantean problemáticas con base en sus necesidades básicas, como alumbrado público, problemas de bacheo, ubicación de semáforos y áreas muy focalizadas y sin una visión de ciudad. Se parte, entonces, primero, de ayudarles a resolver algunas situaciones inmediatas que motiven y fomenten la participación con un proceso más organizativo; es decir, una especie de experiencia organizativa previa. Se les explica paso a paso cómo se puede resolver el problema; por ejemplo, si las lámparas de los espacios públicos se funden o no alumbran.²³

Este tipo de situaciones son resueltas con un reporte, “reportas la lámpara y se les da a los vecinos el número del reporte y hay que estar hablando y hablando hasta que vayan y lo solucionen”; sin embargo, muchos ciudadanos desconocen los instrumentos que están a su disposición. Aún más, desconocen a qué instancias tendrían que acudir.

La Red de Vecinos apoya también asistiendo a los cabildos. En un principio, la Red de Vecinos gestiona directamente con las diferentes instancias, mientras que se enseña a los comités a hacerlo de manera directa. “No podemos avanzar a una ciudadanía más participativa si empiezan viendo que sus demandas rápidas ni siquiera pueden ser solucionadas”.²⁴ Esto ha permitido a los comités tender puentes con los funcionarios de gobierno, como los regidores de Servicios Públicos o Parques y Jardines, quienes con el tiempo y el trabajo constante de los vecinos, se han mostrado más sensibles a las problemáticas expresadas por los comités. No obstante, en algunos casos la interacción con los representantes de gobierno se ha tornado ríspida y conflictiva, por lo que es la autoridad quien necesita llevar el control de las reuniones, de los problemas y de las soluciones, sin escuchar a los demás; esto ha sucedido principalmente en algunas reuniones en la zona de Valle del Sol.

²³ Después de la situación vivida en Ciudad Juárez con el agravamiento de la violencia en 2010, un primer reclamo de los vecinos es la ubicación de suficientes luminarias que desalienten a la delincuencia.

²⁴ Entrevista a Sandra Ramírez, *ibid.*

Con la estrategia de la zonificación y de que cada comité construyera sus propios mapas de problemas, la Red de Vecinos buscaba que cada área contara con su plan de trabajo basado en cuatro vertientes:

1. Que los comités trasciendan su demarcación inmediata y que piensen a escala urbana. “Eso no lo podemos dejar de lado, sí tiene que haber un mejoramiento en todas las zonas en las que estamos trabajando, en términos tangibles y estéticos —el mejoramiento del paisaje de la colonia permite un mayor confort visual—. Además de ayudarles a la resolución de sus problemas”. Por ejemplo, si algún fraccionamiento o colonia tiene un problema con la línea morada, o con las aguas tratadas, primero toca proceder mediante la identificación en un plano, enseguida buscar la inversión que se requiera, pero siempre finalizar en la incidencia, donde hay varios actores involucrados: el gobierno, las constructoras, los funcionarios, las dependencias, el IMIP; y el siguiente paso, es sentarse con todos estos actores hasta que el problema sea resuelto.
2. La cultura. Se considera importante fortalecer la participación vecinal y la cultura como una estrategia para coadyuvar a la convivencia, para que los vecinos se conozcan, convivan y puedan crear una relación identitaria, por lo que se promueven algunos festejos culturales al interior de los fraccionamientos o colonias.

POR UN LADO, SÍ A LA GESTIÓN DE CARA AL GOBIERNO, PERO POR EL otro, también de cara a los mismos vecinos, es necesario que se profundicen los lazos vecinales. Los vecinos no se conocen, después de esta guerra contra el narcotráfico y después de todo lo que ha pasado en la ciudad, hay un ambiente de desconfianza.²⁵

3. El sector comercial. Se integra a partir de conocer las zonas en donde se está incidiendo. Sin duda, el comercio es un actor presente.

²⁵ Es interesante que en las entrevistas se mencione este punto, ya que en las Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup) —levantadas por la Secretaría de Gobernación en diferentes momentos— ante la pregunta: ¿Qué tanto diría que puede usted confiar en las demás personas?, alrededor de 70 % de los encuestados en Ciudad Juárez respondieron que “Poco” y 24 %, “Nada”. La estrategia, entonces, del PEJ para fortalecer las redes de confianza, es fundamental.

POR EJEMPLO, LAS ZONAS DEL VALLE DEL SOL, TODA ESA CALLE DEL Valle del Sol. Es necesario que las reglas del juego sean claras para el establecimiento de giros comerciales y que los mismos vecinos tengan la oportunidad de instalar su propio negocio. Hay muchos vecinos que pusieron su cafecito, que permiten que los vecinos se reúnan ahí, hay algunos que pusieron su tortillería, hay otros que pusieron la tienda de abarrotes, otros que pusieron un gimnasio; con estos actores también tenemos que trabajar.

A pesar de tener este punto como un eje importante, en la zona de Valle del Sol siguen estableciéndose locales comerciales, además de que el único que no ha respondido a los oficios enviados por la “Red de Vecinos de Juárez”, es el director de Comercio.²⁶

4. Finalmente, la *ecológica*. Muchos de los vecinos han estado trabajando en cuestiones ecológicas, pero más de manera experimental, sin una dirección concreta, y han comenzado a demandar capacitación o guía. Por ello, la Red de Vecinos ha buscado establecer líneas concretas de acción, involucrando a la Dirección de Parques y Jardines “para que de alguna manera, al menos en estas zonas se piense en la forestación y reforestación, que ellos mismos vayan reciclando sus desechos, que elaboren compostas y que cuiden sus áreas verdes”. Un alto número de gestiones emprendidas durante 2014, han sido dirigidas a la Dirección de Parques y Jardines.

El resultado de la estrategia de zonificación no tuvo el mismo impacto en todas las áreas, ya que, como comenta Claudia Arreola (2015), aún había mucha desconfianza en que gente ajena al territorio se presentara y quisiera ayudarlos a resolver sus problemas. Por ejemplo, en Valle del Sol, además de las asambleas que ya estaban organizando, las marchas exploratorias con los funcionarios de gobierno fueron positivas. Para Calzada del Río, el proceso es otro, porque al tener una mejor organización con anticipación, necesitaban mayormente un espacio para compartir experiencias entre los diferentes comités.

²⁶ Claudia Arreola, entrevista personal, 19 de mayo de 2015.

Construyendo la incidencia. El trabajo en números

EL ACOMPAÑAMIENTO DE LAS GESTIONES REQUIERE INVERTIR MUCHO tiempo y esfuerzo por parte del personal. El grupo de trabajo es pequeño y podría decirse que Claudia Arreola (2015), se ha convertido en el rostro principal de la Red de Vecinos, debido a que ella es quien acompaña los procesos personalmente; incluso, entre los vecinos es la persona que es mejor identificada.

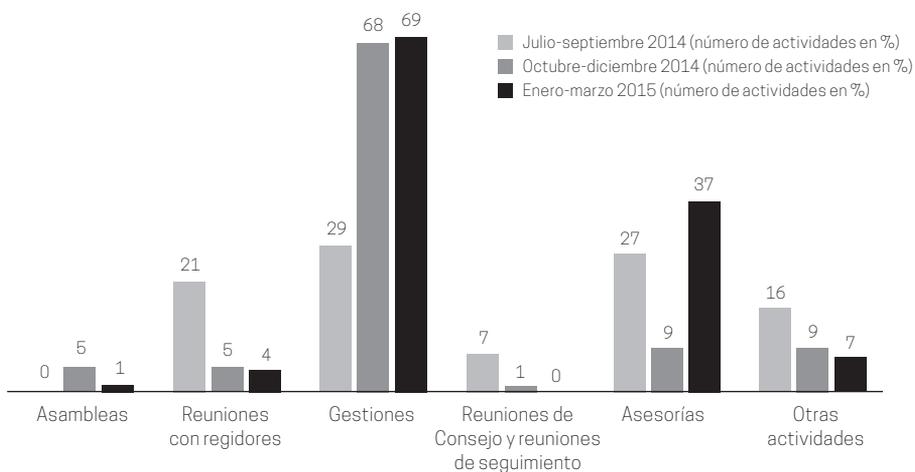
A pesar de no haber nacido con la vocación de gestora, la estrategia le ha permitido establecer un vínculo comunicacional mediante esta plataforma. En la Gráfica 1, se puede observar el número de acciones que durante un periodo de nueve meses han organizado en conjunto los comités de vecinos²⁷ con la “Red de Vecinos de Juárez”. La mayor parte de las acciones, se centran en las gestiones. Esta actividad requiere de menor tiempo y esfuerzo, y se pide a los vecinos que estén pendientes de dar seguimiento a los reportes que se levantan; sin embargo, aún desconocemos hasta dónde los comités han logrado ser autogestivos, porque solo conocemos la percepción de Claudia Arreola (2015), quien expresa que cada vez más son los vecinos quienes hacen sus trámites por ellos mismos y solo piden que se les pongan los logotipos de la “Red de Vecinos de Juárez” y del PEJ a los oficios. Esto permite a los operadores tener un mayor control sobre las acciones que se presentan con su metodología, para no estropear el avance que se ha logrado con los funcionarios.²⁸

Otro dato importante a destacar son las reuniones con los regidores. En el primer trienio, observamos que la primera labor fue el establecimiento de las mesas, ya fueran temáticas o con los comités vecinales; después hubo un descenso importante, el cual obedece a que los comités comenzaban a caminar por ellos mismos. Además de la nueva programación de actividades, como el Seminario de Liderazgo y Participación Ciudadana en su segunda versión.

²⁷ Claudia Arreola (2015) aconseja a los vecinos gestionar cualquier servicio de forma organizada con otros.

²⁸ Incluso, algunos habitantes como los “Vecinos Unidos” de Valle del Sol y de Valles del Bravo, idearon sus propios logotipos.

GRÁFICA 1. NÚMERO DE GESTIONES EMPRENDIDAS POR LA “RED DE VECINOS DE JUÁREZ” (JULIO 2014-MARZO 2015)



Fuente: elaboración propia con base en los informes proporcionados por la “Red de Vecinos de Juárez” (julio de 2014-marzo de 2015).

El número de gestiones comenzadas por los integrantes de la “Red de Vecinos de Juárez”, es alto, aunado al hecho de que, además, participan en programas radiofónicos, organizan asambleas con los vecinos y mesas de trabajo con los funcionarios, hacen recorridos por las zonas de trabajo y proporcionan asesorías y talleres, entre otras actividades. Resulta, entonces, entendible que un alto porcentaje de las gestiones, se mantengan como pendientes, ya sea en proceso de resolución o que el tipo de demanda requiere de un mayor tiempo, principalmente las relacionadas con obras públicas y alumbrado, como se observa en la Tabla 1.

TABLA 1. NÚMERO DE ACCIONES EMPRENDIDAS DESDE LA “RED DE VECINOS DE JUÁREZ”, SEGÚN INSTANCIAS DE GOBIERNO (JULIO 2014-MARZO 2015)

Dependencias municipales	Jul. 2014	Ago. 2014	Sep. 2014	Oct. 2014	Nov. 2014	Dic. 2014	Ene. 2015	Feb. 2015	Mar. 2015	Total
Dirección de Alumbrado Público	1	28	3	32	0	3	9	6	8	90
Dirección de Parques y Jardines	4	3	0	16	2	1	3	14	14	57
Dirección de Limpia	3	0	4	14	0	1	15	16	10	63
Dirección de Obras Públicas	3	0	0	1	1	0	9	6	6	26
Junta Municipal de Agua y Saneam.	*	0	*	*	*	*	3	3	3	9
Seguridad Pública	1	1	1	0	0	0	0			3
Tránsito							2	1		3
Protección Civil							2	0		2
Desarrollo Urbano							1	1	22	24
TOTALES	12	32	8	63	3	5	44	47	63	277

Fuente: elaboración propia con base en los informes proporcionados por la “Red de Vecinos de Juárez” (julio de 2014-marzo de 2015).

TABLA 2. GESTIONES (JULIO 2014-MARZO 2015)

Dependencias municipales	Atendidas	Pendientes
%	39 %	61 %
Dirección de Alumbrado Público	31	59
Dirección de Parques y Jardines	28	29
Dirección de Limpia	26	37
Dirección de Obras Públicas	9	16
Junta Municipal de Agua y Saneam.	3	8
Seguridad Pública	1	0
Tránsito	0	3
Protección Civil	2	0
Desarrollo Urbano	7	18
TOTALES	107	170

Fuente: elaboración propia con base en los informes proporcionados por la “Red de Vecinos de Juárez” (julio de 2014-marzo de 2015).

Las gestiones se destinan principalmente a tres dependencias: Dirección de Alumbrado Público, Dirección de Parques y Jardines y Dirección de Limpia, que equivale a 75 % de las acciones. Del total del trabajo realizado, un número importante se ha centrado en la zona de Valle del Sol con alrededor de 50 %. Es necesario apuntar que cuando los informes se refieren a esta área, significa el polígono que contempla alrededor de treinta y un fraccionamientos. La magnitud y características del polígono permitieron al PEJ la construcción de un “Modelo de intervención vecinal orientado a la incidencia en lo público”, más allá del entorno inmediato, con una articulación de actores con perfiles diferentes que terminaron complementándose y que intentará replicarse en otros espacios nacionales. Sin embargo, ha provocado que otros fraccionamientos como Valle del Bravo se sientan diferenciados. Esta percepción contrasta con el registro de acciones de la organización, ya que después de Valle del Sol, la zona de Valle del Bravo es la que cuenta con más actividades con 14 %, frente a 8 % de Calzada del Río. La zona de Pedro Rosales de León, se muestra por fraccionamientos o colonias en lugar de por zona.

Caracterización de los principales liderazgos

Grupo operativo²⁹

EL GRUPO OPERATIVO DE LA “RED DE VECINOS DE JUÁREZ” ESTÁ CONFORMADO principalmente por profesionistas, aunque aparentemente pareciese un grupo heterogéneo. En cierta manera, han recorrido vivencias que les han permitido adquirir conocimientos y coincidir en determinado momento, es decir, la formación de cada uno de ellos ha aportado algo en el proceso de la Red de Vecinos.

Sergio Meza. Estratega y visionario, de profundas convicciones religiosas y filosóficas, pero también con una visión estructurada que le dio su formación dentro de la ingeniería, la cual le permite visualizar cada pieza

²⁹ Fuente: entrevistas a operadores de la “Red de Vecinos de Juárez” realizadas entre el 15 y 29 de junio de 2005. Grupo focal con el grupo de operativos de la “Red de Vecinos de Juárez”, llevado a cabo el 5, 6 y 7 de julio de 2015.

en el engranaje de la “Red de Vecinos de Juárez”. Es considerado por sus compañeros como el articulador, guía, líder, visionario y con la capacidad para emprender grandes proyectos e hilar diferentes programas.

Verónica Corchado y Sandra Ramírez. Formadas dentro de las comunidades de bases eclesiales³⁰ que se establecen en la colonia Gustavo Díaz Ordaz durante los años sesenta, alrededor de la parroquia San Vicente. Verónica, con un profundo conocimiento de la realidad y de los procesos de participación en las comunidades menos favorecidas, y con un componente político que le permitió al PEJ explorar otros ámbitos y establecer redes con otras organizaciones y actores; incorpora a las acciones de la Red de Vecinos, la perspectiva de los derechos humanos; ahora juega el papel estratégico de articular el trabajo del Plan Estratégico con otras osc. Sandra, conoce el trabajo comunitario y tiene una visión muy acertada dentro de la complejidad de problemas en zonas marginales; además, posee una gran capacidad de síntesis y sistematización; sus compañeros la califican como reflexiva, dinámica y metódica, con un gran compromiso en los proyectos sociales. Juntas aportaron la parte metodológica de las estrategias cualitativas.

Claudia Arreola. Licenciada en Turismo. Se suma a la “Red de Vecinos de Juárez”, a través del Programa Juárez Limpio, impulsado por el “Pacto por Juárez”. Proactiva y solidaria; es el enlace entre los vecinos y la autoridad, con una capacidad de servicio y de organización en procesos de gestión y logística; su experiencia sobre fraccionamientos cerrados, le permitió a la Red de Vecinos una mejor articulación con las zonas de incidencia, al mismo tiempo que reconoce haber aprendido del trabajo comunitario y de la periferia de sus compañeras.

³⁰ Eran pequeños grupos religiosos dentro de la Iglesia católica formados en los barrios marginales de las ciudades y en las zonas campesinas pobres de América Latina durante los años sesenta y setenta. Dedicados a la lectura de la Biblia, a la oración, a la ayuda pastoral a los pobres y, en muchos casos, también a la acción política. “*Estas comunidades respondieron originalmente a la necesidad de suplir la escasez de sacerdotes que sufría la Iglesia Católica en América Latina por la ‘falta de vocaciones’ en la juventud, pero progresivamente fueron adentrándose en los problemas de las comunidades pobres, asumieron la defensa de sus intereses, promovieron protestas y movilizaciones en exigencia de los servicios básicos y terminaron por asumir un claro papel político*” (<http://www.encyclopediadelapolitica.org>).

Óscar Rodríguez. Sociólogo, con experiencia en intervención comunitaria; reflexivo y crítico; enriquece el programa en la parte técnica y analítica con base en la sistematización de la información; fue asistente de investigación en proyectos sociales de la UACJ, lo cual le permite tener un lenguaje compartido con Verónica Corchado y Sandra Ramírez.

Finalmente, *Luis Aquino.* Cuenta con un amplio conocimiento en metodologías para los procesos de sistematización y análisis (ingrediente que falta para proyectar las acciones que se realizan en el Plan Estratégico: traducción en números, en indicadores); es el nuevo integrante y llega en un momento importante, para ayudar a la sistematización y la creación de la metodología de la Red de Vecinos.

Grupo territorial

Valle del Sol. Profesionistas, con edades entre cuarenta y dos y sesenta y dos años; empleados y jubilados de la industria maquiladora y empresas paraestatales; dos de ellos tienen estudios de maestría; solo uno de ellos ha participado dentro de alguna osc. Llegan a la “Red de Vecinos de Juárez” buscando ayuda para solucionar los problemas de infraestructura y de accesibilidad en el área, provocados por la nula o poca acción del municipio en la administración del desarrollo urbano, así como por el incumplimiento de acuerdos de las empresas fraccionadoras. Para la Red de Vecinos, esta zona es un reto, debido al tamaño y la densidad poblacional.

Aunque cada uno ha realizado gestiones para solucionar los problemas de infraestructura que tienen, sus principales logros están relacionados con la consolidación y reconocimiento del grupo alrededor de las mejoras para la accesibilidad y control de usos de suelo en la avenida Valle del Sol. Entre estas acciones se pueden mencionar la demanda para cancelar una gasolinera, así como la gestión de la prolongación de la avenida Tomás Fernández. Son precursores de las mesas de trabajo establecidas con el municipio y consideran que han cambiado paradigmas en las formas de establecer diálogos con la autoridad, desde una actitud propositiva y respetuosa.

Calzada del Río. Profesionistas, con edades entre treinta y dos y sesenta y un años; jubilados; exempleados de la industria maquiladora; ahora involucrados como voluntarios en osc, mientras que las mujeres son amas de casa; una de ellas es la administradora del fraccionamiento. Llegan a la “Red de Vecinos de Juárez” por invitación para participar en el Programa Juárez Limpio y, posteriormente, son invitados a intercambiar experiencias en las asambleas mensuales. Sus principales gestiones, se realizan alrededor de las acciones para la conservación de las condiciones ambientales de la avenida Calzada del Río.

Valle del Bravo. Adultos entre cuarenta y dos y cincuenta y ocho años; su formación no rebasa el nivel profesional; dos amas de casa: una ha trabajado como voluntaria en osc y está por iniciar su propia organización y una artista, quien ha participado en varias iniciativas de trabajo comunitario a través del arte. Llegan a la “Red de Vecinos de Juárez” por referencia de una publicación acerca de los fraccionamientos cerrados y por invitación de una de las operadoras de la Red de Vecinos. Sus principales logros son los relacionados con la intervención cultural, con el fin de generar la convivencia e interacción social por medio de la realización de actividades artísticas y culturales para niños y adultos, después del cierre del fraccionamiento por la inseguridad.

HUBO VARIOS ASALTOS, A OTRO SEÑOR LO MATARON, DEJARON UNA caja en el parque de mariguana, me ponía en alerta la cuestión de la seguridad, así que apoyamos lo de las rejas (2010)... Después, pues nos quedamos encerrados y el comité nomás cobraba... entonces se me ocurrió hacer un curso de dibujo... hicimos funciones de cine...³¹

Además, realizaron gestiones de mejoras para infraestructura, como alumbrado público y un pozo de absorción.

Pedro Rosales de León. Adultos entre cuarenta y dos y setenta y cinco años; cuentan con estudios de licenciatura y posgrado; han trabajado en la industria maquiladora, pero también han desarrollado sus propios negocios; la mayoría cuenta con experiencia en organización, ya fuera dentro

³¹ Isidro Leonardo Torcuato Ortiz, miembro del grupo de vecinos de la zona de Valle del Bravo. Grupo focal realizado en junio de 2015.

de sus fraccionamientos o en alguna osc. Han participado en el PEJ desde antes de que se estableciera la “Red de Vecinos de Juárez” (desde las asambleas ciudadanas). Este grupo, a diferencia de los anteriores, no ha trabajado en alguna actividad conjunta y solo tiene experiencias en sus fraccionamientos, las cuales están relacionadas con gestión de mejoras para los parques, en la infraestructura y para el cierre de los diversos fraccionamientos.

LECCIONES APRENDIDAS

PARA ELABORAR ESTE APARTADO, SE REALIZARON CINCO GRUPOS FOCALES,³² uno con el grupo operativo y cuatro con líderes de cada uno de los polígonos territoriales, los cuales fueron convocados a través de la “Red de Vecinos de Juárez”. La dinámica consistió en la realización de un perfil del participante y una evaluación del proceso desde el punto de vista de quienes participaron directamente en el territorio.

Logros y fortalezas

DE ACUERDO CON LA PERCEPCIÓN, TANTO DEL GRUPO OPERATIVO COMO el del territorio, la “Red de Vecinos de Juárez” surge en una coyuntura política y social en la ciudad en donde el ambiente de ingobernabilidad por la violencia obligó a ciertos sectores de la población a cerrar sus fraccionamientos. Para ello, se exigía a los vecinos organizarse dentro de la figura de comités de vecinos que establece el Código Municipal. Además, existía poca credibilidad de las instancias que los ciudadanos tenían para la participación; así, en el PEJ la gente encontró una instancia con credibilidad que no fuera el gobierno, lo cual “genera empatía e identificación, genera esperanza”, en palabras de los vecinos. Aunado a la necesidad que tiene toda sociedad de contar con espacios en donde recrear su parte pública.

³² Agradecemos el apoyo y los aportes de la doctora Teresa Vázquez, quien acompañó el levantamiento de los grupos focales en los fraccionamientos y compartió sus notas de trabajo para la elaboración de este apartado.

La “Red de Vecinos de Juárez” se convierte en una plataforma de negociación con un equipo de trabajo preparado y una estructura operativa fuerte, que ofrece espacios de discusión y una nueva forma de relacionarse con la autoridad, logrando posicionarse tanto en el ámbito político como con la población.

También, ha sido un espacio para la formación y el aprendizaje del vocabulario para la elaboración de una correcta argumentación de las gestiones frente a la autoridad. En este proceso de exigencia, se ha realizado una búsqueda de procedimientos en donde también han aprendido del proceso FODA (Fortalezas-Oportunidades-Debilidades-Amenazas) para aplicarlo en los fraccionamientos. En contraparte, han tenido que modificar patrones de comportamiento, como el cumplimiento de sus obligaciones como ciudadanos, mejorar el discurso y la manera de comunicarse con la autoridad, rompiendo paradigmas por medio de propuestas formales bien sustentadas, pero también en la formación de buenos ciudadanos como contraparte de la exigencia.

De esta manera, la “Red de Vecinos de Juárez”, a través de la territorialización, ha venido a darle una nueva cara al PEJ, al cual se le identificaba solo con ciertos sectores de la población, además de ser un instrumento para la ciudadanización de la política y la generación de procesos horizontales a través de las mesas de trabajo que se han logrado establecer con el municipio, constituyendo un precedente en la negociación con las administraciones venideras,³³ logrando difuminar la idea de subordinación y el trato entre iguales. Se ha podido incidir a nivel comunitario, político, mediático y jurídico; es decir, porque en la escala vecinal se identifican las problemáticas, para luego conformar un frente para la exigencia y negociación políticas y, finalmente, buscar la solución jurídica.³⁴

³³ La audiencia que tuvo lugar con el presidente municipal, es identificada como el momento en el que se establecieron nuevos paradigmas con las formas de exigir respuestas, a través del diálogo y la presentación de información y problematización bien fundamentadas, pues a partir de ahí se establecieron las mesas de negociación con las diferentes dependencias de gobierno, para dar solución a los problemas planteados.

³⁴ Se menciona el caso de la gasolinera en Valle del Sol, en donde se identificó que operaba ilegalmente. Los vecinos se organizaron, investigaron y sustentaron el problema, para luego exigir a la autoridad revertir la construcción; posteriormente se busca y exige una solución legal al conflicto, el cual se encuentra en proceso. También el caso de la exigencia sobre la

La reivindicación de la figura del comité de vecinos, es otro logro identificado. La formación que han tenido sus participantes, los ha llevado a ser más críticos y proactivos, al cambiar la manera en como aquellos operaban en la ciudad; incluso, algunos de los vecinos, aunque no formen parte de los comités, siguen trabajando en pro de sus fraccionamientos o colonias.

A nivel local, los vecinos reconocen como parte de sus fortalezas la capacidad de gestión y los logros que han tenido en sus fraccionamientos o colonias en relación con mejoras en los servicios públicos e infraestructura, como la presión del agua, alumbrado público, pozos de absorción, así como en las áreas verdes.

Finalmente, hacer coincidir a varios líderes de diferentes fraccionamientos en un objetivo común, sin duda es un logro, como el caso de los vecinos de la avenida Calzada del Río, en donde han podido unir hasta nueve fraccionamientos para mejorar las condiciones ecológicas de la zona, mientras que en Valle del Sol son los precursores del establecimiento de las mesas de trabajo con el municipio, a partir de las gestiones realizadas para mejorar la accesibilidad en el área y controlar el uso del suelo.

TABLA 3. FORTALEZAS

FORTALEZAS	VALLE DEL SOL	VALLE DEL BRAVO	CALZADA DEL RÍO	PEDRO ROSALES DE LEÓN
<i>EN EL TERRITORIO</i>				
Experiencia adquirida en las gestiones				
Mejoras en infraestructura y equipamiento				
Nuevas formas de relacionarse con la autoridad				
Organización horizontal (liderazgo compartido)				
Posicionamiento del grupo				
Convivencia y generación de amistades				
Mesas de trabajo				

Continúa...

necesidad de hacer válidas las fianzas para una de las empresas que desarrollaron los fraccionamientos en esa zona, debido a que nunca se había realizado el cobro de ninguna fianza en el municipio, por lo que se tuvo que ver la manera legal de hacerla válida.

Actividades para la interacción social				
<i>RED DE VECINOS</i>				
Capacidad de soporte y enlace en la gestión				
Posición: el posicionamiento político				
Capacitación				
Operación financiera e instalaciones				
Compartir experiencias				

Fuente: elaboración propia con base en resultados de grupos focales (2015).

Debilidades

CON BASE EN LOS GRUPOS FOCALES REALIZADOS, SE IDENTIFICAN LAS siguientes debilidades:

Apatía

EN SU MAYORÍA COINCIDEN EN QUE LAS PRINCIPALES DEBILIDADES ESTÁN relacionadas con la falta de participación, continuidad y compromiso. La primera está vinculada con la apatía de la población, la falta de interés y el involucramiento, mientras que otros la relacionan con el nivel educativo de quienes habitan los espacios, pues por ser personas con alguna posición de poder, repiten esta actitud en el fraccionamiento.

Los representantes de Valle del Bravo mencionan la falta de integración con otros fraccionamientos como un obstáculo para la cohesión y el trabajo más amplio en la zona. Las implicaciones de la falta de participación, afectan el recambio de los participantes, así como para mantenerse en un número reducido.

Tiempo

ES UN FACTOR QUE AFECTA TANTO A LOS OPERATIVOS DE LA “RED DE VECINOS DE JUÁREZ” como a los vecinos en el territorio. Los primeros consideran que el exceso de tareas limita el tiempo para otras actividades no menos importantes, como la comunicación, retroalimentación y reflexión. Por su parte, los vecinos afirman que la falta de tiempo limita el seguimien-

to de las gestiones, aunque los habitantes de Valle del Sol consideran que le dedican el tiempo suficiente y que más bien lo que se requiere, es la necesidad de un mayor compromiso y organización a la hora de definir los tiempos y de realizar gestiones.

Capacitación

PARA LOS OPERADORES DE LA “RED DE VECINOS DE JUÁREZ”, SERÁ NECESARIO acudir a algún especialista en la materia, según el tipo de acciones que se realice, para adquirir un mayor conocimiento en ciertos temas, aunque el problema radica cuando no se consigue al especialista idóneo.

Disminución del capital social

ESTA PERCEPCIÓN OBEDECE A LA CONCLUSIÓN DE LAS ASAMBLEAS MENSUALES que se realizaron durante la primera etapa, y en su lugar se organizó el Seminario de Liderazgo y Participación Ciudadana.

Las asambleas permitían el intercambio de experiencias de los diferentes participantes, así como el encuentro con otros que, tal vez, estaban teniendo los mismos problemas. Los seminarios exigen otro tipo de atención y disposición de los vecinos para la discusión de temas de interés general, más allá de los problemas locales; además, los tópicos abordados no siempre son del interés de todos. Se expresó la idea de que el PEJ debió haber hecho una consulta para conocer los intereses de los vecinos, pues algunos temas hubieran sido de mayor interés y, por ende, se pudiera haber reflejado en una mayor asistencia. La falta de una buena difusión puede ser una causa de la poca participación, pues se menciona que posiblemente no se esté informando de una manera adecuada y clara.

Falta de continuidad y seguimiento

EN TODO PROCESO DE PARTICIPACIÓN ES MUY IMPORTANTE EL INTERCAMBIO y retroalimentación de la información;³⁵ no obstante, en el caso de la “Red de Vecinos de Juárez” existe la percepción por parte de quienes ha-

³⁵ De acuerdo con las metodologías de intervención y participación comunitarias, es importante devolver la información a la población, para que esta la valide y se mantenga informada acerca del proceso, y, sobre todo, no pierda el interés.

bitan el territorio de que esto no está sucediendo, ya que, por un lado, no se conoce el avance de los otros grupos y, por el otro, se desconoce el estado de los resultados de algunas gestiones pendientes, como el caso de la demanda en contra de la gasolinera en Valle del Sol. Esto tiene que ver con los mecanismos que emplea la Red de Vecinos para informar, puesto que es importante que esta se dé de una manera clara y continua.

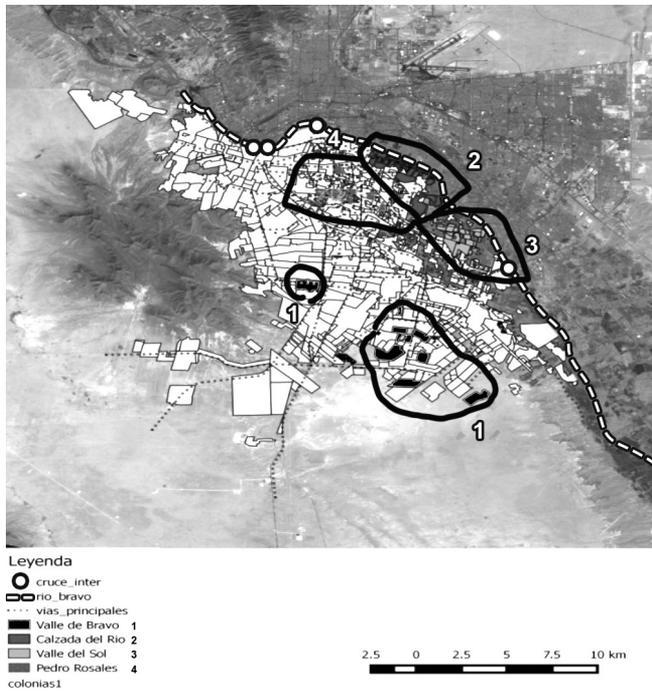
Falta de ciudadanización

SEGÚN LOS OPERADORES DE LA “RED DE VECINOS DE JUÁREZ”, LA COMPLEJIDAD de la construcción del proceso de la misma, en cierta forma no permite tener claro los objetivos para pasar de lo próximo a la escala de la ciudad, por lo que consideran que es necesario que se clarifiquen los procesos para poder cruzar a la construcción de una visión política. Por otro lado, los grupos entrevistados en el territorio, Calzada del Río y Valle del Bravo, consideran importante pasar de la gestión a un trabajo más amplio, pues el PEJ ya tiene una posición política que le permite cruzar a la acción ciudadana. No obstante, los vecinos de Valle del Sol y Pedro Rosales de León consideran que todavía no es el momento, pues aún no se tienen resultados concretos a nivel local.

Zonificación de los polígonos

DOS DE LOS POLÍGONOS NO HAN TRABAJADO EN PROYECTOS COMUNES, debido principalmente a que la zonificación que se realizó no favorece acciones compartidas, pues la distancia entre un grupo y otro es un impedimento para la cohesión entre quienes participan. El elemento de la dispersión, se muestra con claridad en el Mapa 2.

MAPA 2. UBICACIÓN DE POLÍGONOS



Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por la “Red de Vecinos de Juárez” (2015).

Caracterización socioeconómica (con base en datos del Inegi, 2014)

Calzada del Río: presenta una distribución poblacional de 28 % para niños y jóvenes, 56 % en edad productiva y 7 % en la categoría de adultos mayores. En promedio, se calcula una densidad poblacional (DP) de 44 hxha. Se contabiliza un auto por cada cuatro personas. Alrededor de 80 % nacieron en la entidad. Tienen uno de los grados de escolaridad más altos con trece años, muy superior a la media de la ciudad. Otro de los datos a destacar es la población económicamente activa (PEA) inactiva, que resulta ser muy alta (+50 %).

Valle del Sol: en esta zona encontramos un número menor de jóvenes (22 %) y un porcentaje superior de jóvenes adultos (+50 %), mientras que en algunas áreas rebasa 60 % frente a la población considerada como adultos mayores (4 %). La DP es muy baja con respecto a las otras zonas: 24 hxha. Es el polígono que presenta mayores contrastes entre diferentes áreas geoestadísticas básicas (ageb), debido a que algunas áreas apenas registran un vehículo por cada cuatro o cinco personas frente a una de cada tres en otras. El grado de escolaridad supera los catorce años en promedio contra dos más que solo alcanzan los ocho en otras ageb. La PEA activa es superior a 60 %. Los datos confirman los contrastes en el espacio entre los nuevos residentes que habitan una casa de desarrollo inmobiliario y quienes ya ocupaban dicho espacio. El grado de escolaridad es más alto, principalmente en las zonas de reciente creación, el cual se traduce en la manera en la que se organiza el trabajo. Finalmente, se identifica un uso mayor del auto, por lo cual una de las peticiones más sentidas es la ampliación de accesos al área.

Pedro Rosales de León: esta zona es una de las más viejas en la ciudad, por lo cual presenta un grado de consolidación urbana (equipamiento y servicios) mayor, pero una población más envejecida, un número pequeño de niños y jóvenes que apenas alcanza 13 % y una población en edad laboral de 42 %, de la cual (si consideramos la PEA inactiva) 80 % no se reconoce que esté trabajando. Los adultos mayores ocupan un espacio importante, 13 % en promedio, pero hay, al menos, dos ageb que registran 20 %. La DP es de 40 hxha, lo que implica una menor dispersión, considerando que el tamaño de las viviendas es mayor frente a las de Valle del Bravo, debido a que el número de habitantes por casa-habitación es similar en los cuatro polígonos. En promedio cuentan con un vehículo por cada cuatro personas y un alto grado de escolaridad, superior a trece años, lo cual presenta una mayor homogeneidad en las diferentes ageb. Al igual que en Calzada del Río, más de 80 % se declaran nacidos en la entidad.

Valle del Bravo: esta zona contrasta con los criterios establecidos por la "Red de Vecinos de Juárez": trabajar solo con la clase media. El contraste en número es evidente con respecto a las otras áreas, ya que su comportamiento obedece mayormente a las zonas vulnerables del sur. La pirámide de la población indica que hay un número importante de niños y jóvenes, superando 36 %, y la adulta en edad de trabajar está en 57 % y solo un número muy bajo en el rubro de adultos mayores (2 %). Esto nos indica una población muy joven con un fuerte potencial laboral. La DP es elevada: más de 87 hxha, mientras que la posesión de un auto es baja: 6 personas x vehículo. En promedio, el grado de escolaridad es bajo, apenas superior a nueve años. La PEA registrada como activa, es superior con más de 70 %. El área presenta menos contrastes entre las ageb.

Fuente: elaboración basada en información de la "Red de Vecinos de Juárez".

Falta de inclusión y equidad

EXISTE UNA SENSACIÓN DE QUE EL APOYO AL SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES por parte de la “Red de Vecinos de Juárez”, no ha sido equitativo, pues a unas zonas se les da más atención que a otras. Como ya vimos en los informes, la percepción puede contrastar con los números de estos. Aunque para los operadores, la experiencia de Valle del Sol es por demás importante para la construcción de una metodología de participación e incidencia ciudadanas.

Falta de transparencia y conflicto de intereses

MIENTRAS QUE UNO DE LOS GRUPOS PERCIBE QUE EXISTEN CIERTAS PRÁCTICAS que no son claras en los procesos de gestión, otros mencionan el conflicto de intereses. En específico, en Valle del Sol se alude que existe un conflicto de intereses por parte del PEJ, ya que una de las constructoras que han contribuido a generar los problemas en dicha zona está ligada con el director del Plan Estratégico, el ingeniero Fernández.³⁶

TABLA 4. DEBILIDADES

DEBILIDADES	VALLE DEL SOL	VALLE DEL BRAVO	CALZADA DEL RÍO	PEDRO ROSALES DE LEÓN
EN EL TERRITORIO				
Apatía y poca participación social				
Falta de seguimiento				
Falta de continuidad				
Falta de tiempo				
Falta de compromiso				
La educación de quienes habitan el lugar como debilidad ante la falta de participación				
Falta de cohesión				

Continúa...

³⁶ Esta inconformidad se puede observar en las percepciones respecto al cobro de la fianza de una de las constructoras que llevaron a cabo uno de los desarrollos habitacionales en Valle del Sol, pues mientras que los administradores del programa lo consideran un logro, ellos no lo mencionan, pues esta constructora no es la que está ligada al PEJ.

Falta de recursos				
RED DE VECINOS				
Falta de difusión eficiente				
Disminución de participantes				
Falta de comunicación y retroalimentación del seguimiento de las acciones				
Haber dejado las reuniones mensuales				
Seminarios				
No querer trabajar a una escala mayor				
No hay claridad en los objetivos				
Exceso de gestión				
No se hace participación ciudadana				
Conflicto de intereses				
Segregación y preferencias hacia otros grupos				
La zonificación no funcionó por la distancia entre fraccionamientos				

Fuente: elaboración propia con base en resultados de grupos focales (2015).

Oportunidades

EN EL TERRITORIO, LOS TEMAS QUE, DE ALGUNA U OTRA FORMA, SE MENCIONAN SON:

Acciones para la interacción social como elemento cohesionador

EN EL TERRITORIO, LOS VECINOS CONSIDERAN IMPORTANTE TRABAJAR Y retomar iniciativas que generen espacios para la convivencia e interacción social, que ayuden a fortalecer la cohesión entre los vecinos. Se mencionan una serie de actividades como los festejos del Día del Niño o del Día de Muertos o la iniciativa de Valle del Bravo acerca de la intervención cultural. Este tipo de acciones han tomado importancia en los últimos años para la recuperación y fortalecimiento del tejido social, pues a través de la cultura

se pueden explorar y fomentar la identidad y el arraigo en las personas.³⁷ Asimismo, el modelo de organización horizontal que han desarrollado tanto Calzada del Río como Valle del Sol, en donde se da un liderazgo compartido entre los vecinos, es parte de lo que habría que rescatar, pues les permite tener un mayor impacto, tanto en las propuestas como en las acciones que realizan.

Planeación y organización

AVANZAR EN LA PLANEACIÓN DE ACCIONES A NIVEL LOCAL Y RETOMAR LAS reuniones entre los vecinos son dos temas que se consideran importantes, además del establecimiento de reglas para la convivencia y las estrategias para su seguimiento. Respecto al programa, se reconoce el posicionamiento político que tiene el PEJ, así como las mesas de gestión que se han logrado, pues son una oportunidad para posicionar la “Red de Vecinos de Juárez” y establecer acciones en los siguientes temas:

• *Seguimiento y capacitación*

SIGNIFICA RETOMAR LAS REUNIONES MENSUALES PARA INTERCAMBIAR experiencias, pues algunos ya han desarrollado conocimientos de gestión que pueden ser compartidos con otros comités que apenas inician. En ese sentido, se considera importante integrar a otras zonas al proceso, dado que la Red de Vecinos ya tiene cierta credibilidad. Los seminarios se pueden dar de una manera paralela al trabajo en el territorio, pero seleccionando temas que sean del interés para todos.

• *Comunicación y difusión*

PARA LA COMUNICACIÓN INTERNA, SE MENCIONA LA POSIBILIDAD DE DAR a conocer el trabajo realizado por la Red de Vecinos. Por un lado, se hace énfasis en la necesidad de aprovechar la tecnología y los medios con los

³⁷ Según autores como Ander-Egg (1997), el arte fomenta la creatividad y detona procesos de expresión, y esta, a su vez, genera un sentimiento de autoestima y autorrealización; juntas, creatividad y cultura, pueden potenciar la acción social, la cual cohesiona y favorece sociedades más solidarias y críticas.

que se cuenta para tener más incidencia, y, además, que se dé a conocer de una manera honesta y clara. Por otro lado, se considera necesario que los trabajos se difundan con el objetivo de someterlos a la opinión crítica que ayude a retroalimentar el proceso.³⁸

• ***Inclusión y expansión***

LA INCLUSIÓN DE OTROS ACTORES ES CONSIDERADA IMPORTANTE PARA ampliar el trabajo que se viene realizando. En el caso de Valle del Bravo, se menciona la necesidad de incluir a otros fraccionamientos, además de la integración de los jóvenes como un capital social necesario para ir generando cuadros que incidan en otros ámbitos, es decir, la continuidad. Los vecinos del polígono de Pedro Rosales de León, proponen la inclusión de otras organizaciones sociales que, de alguna u otra forma, simpatizan con el programa.

• ***Diagnóstico y evaluación***

TANTO OPERADORES COMO LÍDERES COMUNITARIOS CONSIDERAN ESTE apartado como fundamental. Los primeros ven una oportunidad de difusión y posicionamiento de la Red de Vecinos: “estuvimos en una etapa de búsqueda, de acción, ahora se requiere la sistematización para hacer visible el proceso...”. También ven una oportunidad en el proceso de sistematización, en la generación de un diagnóstico que ayude a replantear objetivos y metas, además de generar un espacio de reflexión y discusión en donde se pueda llegar a acuerdos consensuados. Se menciona, también, la importancia de la generación de un Plan Estratégico local para tener una mayor claridad en los objetivos.

³⁸ Se mencionó el caso de proyectos que se han realizado al interior y que no se conocen, como el efectuado en el parque Central acerca de la calidad del agua.

TABLA 5. OPORTUNIDADES

OPORTUNIDADES	VALLE DEL SOL	VALLE DEL BRAVO	CALZADA DEL RÍO	PEDRO ROSALES DE LEÓN
EN EL TERRITORIO				
Hacer otro tipo de actividades de convivencia social				
Involucrar a los jóvenes				
Retomar las reuniones entre vecinos				
Hacer un Plan Estratégico a largo plazo				
RED DE VECINOS				
Regresar a reuniones mensuales				
Seguir explorando las reuniones mensuales				
Difusión honesta y comunicación de avances				
Integrar a otras zonas				
Retroalimentación				
Generar liderazgos centrados en principios				
Pasar del discurso a la acción				
Difundir los proyectos				
Espacios de discusión abiertos				
Definir objetivos y prioridades claros				
Para seminarios, buscar temas que sean afines a todos				
Asumir la responsabilidad e ir más allá				
Invitar a otras organizaciones				
Que se tome en cuenta la planeación hacia el interior				

Fuente: elaboración propia con base en resultados de grupos focales (2015).

Amenazas

Falta de voluntad política y desánimo

TANTO LOS OPERADORES COMO LOS REPRESENTANTES EN EL TERRITORIO identificaron como amenaza el poder continuar con los espacios de gestión por la falta de continuidad y de voluntad política por parte del municipio, en particular de las instancias de gobierno, como lo vivieron en la administración anterior. De igual manera, se mencionan el cansancio o desánimo por la poca visibilidad de los resultados, lo que también puede desincentivar el compromiso.

Violencia

UNO DE LOS POLÍGONOS MENCIONA LA POSIBILIDAD DE QUE LOS HECHOS violentos, se recrudezcan y se deje de participar.

Para el programa se consideran:

Cambios administrativos y represión

EL CAMBIO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, ES UN FACTOR DE ZOBRO para los participantes, ya que se teme que en la próxima administración se tenga que iniciar, nuevamente, con el trabajo de gestión que se viene realizando. Además, se menciona la posibilidad de que se establezcan políticas y acciones relacionadas con la represión por lo que se dice o exige.

La desaparición del Plan Estratégico

LA POSIBILIDAD DE QUE DESAPAREZCA EL PLAN ESTRATÉGICO, YA SEA POR falta de recursos, bloqueo o que el liderazgo actual se harte, se ve como una amenaza, pues se estima que es un espacio de encuentro para los diferentes grupos. Aunque algunos lo considerarían como una prueba al trabajo comenzado y a los espíritus activados, para saber si existe capacidad para continuar con el proyecto.

Repetir eternamente el mismo esquema

SE TEME QUE SI SE CONTINÚA CON EL MISMO PATRÓN, SE SEGUIRÁ PERDIENDO interés en la participación. En este sentido, temas como la ciudadanía, la clarificación de intereses, el establecimiento de metas y acciones claras, y la inclusión son fundamentales para poder continuar.

TABLA 6. AMENAZAS

AMENAZAS	VALLE DEL SOL	VALLE DEL BRAVO	CALZADA DEL RÍO	PEDRO ROSALES DE LEÓN
Falta de voluntad y conflicto de intereses				
Que nos cansemos				
Que no tengamos resultados				
Hechos violentos				
Dejar de soñar; desmoralizarnos				
RED DE VECINOS				
Políticas del gobierno (cacería de brujas) o que se politice				
Que el ingeniero Fernández se canse				
Que se termine la capacidad financiera e instalada				
Costo de la crítica				
Falta de continuidad				
Un gobierno como el de Teto				
Que se siga con el mismo patrón; que no se quiera ir más allá de la gestión				
Que se monopolice en ciertos sectores y no se atiendan otras zonas				
Que se vincule a un partido político				
Desacreditación				

Fuente: elaboración propia con base en resultados de grupos focales (2015).

Conclusiones

LA COMPLEJIDAD DE LAS CIUDADES EXIGE ACTUALMENTE CAMBIOS, TANTO en los ciudadanos como en las estructuras de gobierno. Quienes han estudiado la territorialización de la acción pública, coinciden en que el territorio es el espacio ideal de conexión con otros ciudadanos en condiciones de igualdad, lo que permitiría favorecer el intercambio de información, ya que es probable que favorezca el ideal del empoderamiento deseado en el movimiento comunitario. La escala local también favorecería la rendición de cuentas, ya que permite, en teoría, una relación más estrecha con los representantes políticos. Hasta ahora, en Ciudad Juárez, la participación de la sociedad para cambiar la realidad, ha sido de formas variadas: una de ellas, la intervención en el territorio, la cual puede favorecer los cambios desde las comunidades a nivel local, pero requiere de trabajo continuo para la formación de ciudadanos responsables y preocupados no solo por sus necesidades inmediatas, sino por lo que sucede en la ciudad.

En Ciudad Juárez, ha habido múltiples iniciativas de este tipo de sociedad civil e instancias descentralizadas, para incidir en los problemas de la ciudad, los cuales aumentaron con la crisis de violencia entre 2010 y 2013. No obstante, estos cambios que la sociedad inicia y exige no tienen su contraparte en las estructuras anquilosadas de gobierno, que se han quedado rezagadas y solo reaccionan ante la demanda de la sociedad organizada o cuando los problemas se agudizan. Asimismo, el binomio municipio-iniciativa privada favorece problemas de corrupción con la aprobación de desarrollos habitacionales inconclusos y con problemas varios de dotación de servicios y equipamiento, que obligan a la población a buscar instancias para exigir lo que se supone que el municipio debe de hacer cumplir.

Ya conocemos las experiencias emblemáticas del desarrollo participativo, como en Curitiba, Brasil; Bogotá; Medellín; o Portland. Pero aún desconocemos una historia en donde se registren las etapas que tuvieron que pasar para llegar ahí o la construcción de una metodología que permita tener pistas de cómo hacerlo. Mientras ello ocurre, la experiencia que nos presenta la “Red de Vecinos de Juárez” y cómo se construye todos los días, resulta ilustrativa. Por un lado, una de las críticas que se hacen

a los comités de vecinos es la escala territorial —micro— y que muchas veces no trascienden de su entorno. Para la Red de Vecinos, este elemento ya se había identificado y es, por ello, que el elemento ciudad es una constante que ha permeado su esfuerzo. De igual manera, les interesa no solo satisfacer las necesidades inmediatas —de hecho, este solo ha sido el medio para animar a que las personas se organicen, más que la meta principal—. La visión del PEJ, desde un inicio, ha sido consolidar la participación ciudadana en aras de convertirse en un agente crucial con el que las diversas instancias de gobierno tengan que negociar. El punto interesante para cumplir su objetivo, fueron los comités de vecinos como su punto de arranque. Considerando que el comité de vecinos es un dispositivo participativo para la consolidación de la democracia, entonces existe un gran potencial para plantear cambios en la toma de decisiones de Ciudad Juárez desde una perspectiva ciudadana.

Ante este panorama, la “Red de Vecinos de Juárez” fue una oportunidad para la clase media que se vio obligada a organizarse para proporcionarse cierta seguridad ante la ola de violencia. Además, ofreció espacios para propiciar la reflexión y, sobre todo, una plataforma de gestión con las autoridades, para resolver las obras inconclusas de desarrolladores. Sus principales aportaciones son:

Construcción propia de una metodología participativa

EL PRIMER APARTADO ACERCA DE LA GÉNESIS ILUSTR LA CONSTRUCCIÓN constante del proceso, ya que no había una metodología que estableciera los pasos que la Red de Vecinos tenía que seguir, sino que más bien existían experiencias personales de trabajo comunitario y de organización vecinal, lo cual ha permitido que el modelo que se ha construido responda a las necesidades específicas del contexto urbano, por lo que habría que reflexionar si es pertinente replicarlo de la misma manera en otros contextos.³⁹

³⁹ “Las orientaciones metodológicas y técnicas no ofrecen recetas para construir procesos de orientación comunitaria... La dinamización de un proceso de participación implica aceptar un margen de incertidumbre y desarrollar capacidades para definir el rol profesional en diálogo con el resto de actores sociales e ir improvisando estrategias que permitan dar respuestas a cambios en el proceso de intervención que a menudo no son previsibles, entre otras cosas, porque vamos re descubriendo la realidad en la medida que intentamos transformarla” (Morín, 2001; en Úcar, & Llana, 2006).

Nueva forma de comunicarse y exigir a la autoridad

LA RED DE VECINOS PROPORCIONÓ UNA PLATAFORMA QUE FACILITARA EL diálogo con la administración municipal para la resolución de problemas de los vecinos miembros de la misma. El trato horizontal en las mesas de trabajo con regidores y directores de dependencias, estableció un precedente en la forma de relacionarse con la autoridad.

Capital social

LA RED DE VECINOS, SE HA POSICIONADO COMO UN ESPACIO ADECUADO, tanto para la discusión como la reflexión que no existían; los vecinos lo reconocen como un servicio que facilita las reuniones. Asimismo, el capital social que se ha acumulado con el aprendizaje en las formas de gestionar y relacionarse con la autoridad, es un logro que todos los entrevistados identificaron.

Posicionamiento político

EXISTE UN RECONOCIMIENTO, TANTO POR PARTE DE LA SOCIEDAD CIVIL como de las autoridades municipales, acerca de la figura de la Red de Vecinos, por el avance tanto en la formación de la sociedad civil como en la facilitación de las gestiones para mejoras en los fraccionamientos.

¿Qué falta por hacer?

Incidir en las modificaciones de las estructuras de gobierno

SI BIEN SE HA ESTABLECIDO UNA FORMA DE NEGOCIACIÓN CON EL MUNICIPIO, tanto los miembros del equipo operativo como los vecinos en el territorio expresaron la incertidumbre que existe acerca de la continuidad, tanto de lo que se lleva avanzado como de las mesas de diálogo en el próximo cambio administrativo, lo cual es un indicador de que el gobierno solo reaccionó ante la demanda ejercida por los integrantes de la “Red de Vecinos de Juárez”, pero no fue motivo de un cambio estructural mayor, que es a lo que, a fin de cuentas, se debe aspirar, pues es necesario ir más allá:

exigir una estructura que incluya un espacio permanente de atención, sin que sea afectada por los cambios administrativos.⁴⁰

Aprovechar el capital social para la consolidación de la Red de Vecinos

EXISTE LA PERCEPCIÓN DE DIVISIÓN ENTRE LOS OPERATIVOS Y LOS VECINOS. Pareciera que la Red de Vecinos, se conforma por los beneficiados de los servicios que presta el programa pero que no se sienten parte de él; asimismo, se percibe cierto desánimo por la falta de inclusión en algunas decisiones, aunado al desconocimiento de los logros de unos y de otros. Por otro lado, las exigencias que demandan el trabajo en el territorio, así como la logística operacional, impiden que el equipo operativo atienda ciertas actividades de suma importancia, como la divulgación de los logros, la información de avances, las estrategias para la consolidación de los grupos, etcétera.

Esto, sin duda, demanda otra etapa del proceso en el que es indispensable ampliar el equipo de trabajo, aprovechando el capital social y político con el que se cuenta, e incorporar a las mismas personas que, de alguna u otra manera, también han estado en la reflexión del territorio. Desde la práctica directa en el campo, pues es importante capitalizar la experiencia que algunos de los vecinos han adquirido en la primera etapa del programa, pero ahora dentro de la dinámica de construcción del proceso que pudiera ser aprovechado para consolidar la Red de Vecinos y establecer vínculos entre los miembros, no solo de discusión sino de acción. Es necesario que se consoliden algunos grupos para el trabajo en proyectos más amplios que no necesariamente tengan que ver con las necesidades de los fraccionamientos.

La reincorporación de las reuniones mensuales, puede ser una alternativa para que los vecinos intercambien las experiencias que han tenido y enriquezcan los proyectos de otros; o la capacitación de nuevos miembros por parte de los mismos cuadros que se han formado en el proceso.

⁴⁰ "Es imprescindible abordar un cambio organizativo de las burocracias públicas que permita y fomente cierta remodelación de un sistema de bienestar pensado para la tarea asistencial y/o la gestión administrada de los problemas sociales" (Úcar, & Llana, 2006).

Revisión de los criterios de zonificación

ES NECESARIO REVISAR LOS CRITERIOS PARA LA ZONIFICACIÓN, TANTO EN los polígonos que están funcionando como en los que estén por definirse, asegurando que estos estén relativamente cerca para que faciliten tanto la operación como la cohesión entre los diferentes grupos. Asimismo, es importante revisar el tamaño de la población, pues este factor también incide en la capacidad de la intervención.

Comunicación y difusión

EXISTE UNA GRAN CANTIDAD DE TRABAJO Y EXPERIENCIAS ACUMULADAS que se desconocen, tanto por la sociedad como por los vecinos. De igual manera, se ha dejado de informar a los miembros de la Red de Vecinos, lo que da pie a malas interpretaciones y suposiciones que impiden que exista una mayor confianza y claridad acerca de los objetivos, y que provoca cierto descontento o desánimo en quienes han venido participando, pues existe una sensación de que no se ha avanzado en la solución de problemas, porque no tienen la información que se maneja hacia el interior de los operativos.

Incorporación de los jóvenes

SI BIEN, DESDE UN INICIO, EL GRUPO DE LOS JÓVENES HABÍA SIDO FUERTEMENTE considerado por el PEJ, el problema fue que solo pudieron capitalizar a adultos y adultos mayores, por lo que ahora es necesario pensar en una estrategia que enganche la participación en este sector de la población, ya que ellos son portadores de energía e impulso para empujar proyectos y darles continuidad.

Establecimiento de alianzas

LA RED DE VECINOS HA TRABAJADO FUERTEMENTE CON LOS HABITANTES de los espacios, por lo que ahora falta integrar a actores clave, como líderes de otras organizaciones sociales, o, al menos, que se haga explícito, ya que aún existe una sensación entre los vecinos de que el PEJ no se ha unido a participar con fuerza con otras organizaciones ni con el sector de las universidades y centros de investigación, y aunque en fechas recién-

tes, se firmó un convenio de trabajo con El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), aún falta por integrar a miembros, tanto de universidades públicas como privadas.

Incidencia e iniciativas ciudadanas

ALGUNOS GRUPOS TERRITORIALES QUISIERAN VER AL PEJ EMPUJANDO Y acompañando a los vecinos en un intento por proponer iniciativas ciudadanas en el cabildo, que de alguna manera se inscriben en el punto uno sobre el cambio de las estructuras anquilosadas de los ayuntamientos.

Establecer un modelo de intervención basado en todas las experiencias

ANTES DE REPLICAR EL PROCESO EN OTROS LUGARES, YA SEA A NIVEL LOCAL o en otras ciudades, se recomienda hacer una evaluación del proceso y seleccionar la aportación de cada uno de los polígonos:

Calzada del Río. La principal aportación de este grupo, es el liderazgo compartido; además, el planteamiento de generar comunidades autosuficientes e independientes, así como la intervención en aspectos ecológicos en el territorio.

Valle del Sol. Este grupo También tiene una organización horizontal que ha favorecido el trabajo en equipo. Sus principales aportaciones son: la disciplina, la investigación profunda de los problemas y la manera de exponer las peticiones ante la autoridad. Sin duda, el establecimiento de las mesas de diálogo con la autoridad en parte es producto del trabajo en equipo que este polígono realizó.

Valle del Bravo. La principal aportación de este grupo, es haber realizado, paralelo a la gestión de mejoras físicas en las colonias, un proceso de intervención social por medio de actividades culturales y artísticas, las cuales favorecen la interacción entre vecinos, que puede luego traducirse en acción social, además de ser un complemento a la formación de niños y jóvenes.

Pedro Rosales de León. Este grupo tiene la peculiaridad de estar involucrado no solo en la Red de Vecinos, sino en otras acciones dentro del

PEJ, y quizá esta es su mayor aportación: el no limitarse únicamente a la gestión, sino también involucrarse en otras actividades que afectan a la ciudadanía en general.

Acciones de coyuntura del PEJ para fomentar la participación ciudadana

Cecilia Sarabia Ríos

El Colegio de la Frontera Norte

Resumen

EN ESTE APARTADO, SE DESCRIBEN LAS PRINCIPALES EXPERIENCIAS de participación ciudadana del Plan Estratégico de Juárez (PEJ). Desde su fundación en 1999, el PEJ se ha caracterizado por llevar a cabo iniciativas para promover la participación ciudadana con el objetivo de elaborar soluciones consensuadas para toda la ciudad, así como para demandas específicas, a partir de la implementación de mecanismos de participación ciudadana con el involucramiento de la sociedad civil, el sector público y el sector privado.

Las acciones impulsadas han sido muy variadas y se han realizado en diversas circunstancias económicas, políticas y sociales, las cuales representan importantes ejemplos de fomento de participación ciudadana en cuanto a la toma de conciencia del poder individual.

Las experiencias que se presentan, la formulación del PEJ, la firma del “Pacto”, la discusión de la Ley de Participación Ciudadana en el Estado de

Chihuahua y el uso de estrategias legales para el interés, reflejan diversos escenarios de participación para incidir en la toma de decisiones.

Se entiende que, a pesar de las críticas que pueden aparecer al respecto, sobre todo en cuanto a las formas y los alcances de las convocatorias, cualquiera de estas acciones ha sido trascendental en cuanto a la coyuntura en la que se presentan, el número de participantes y el nivel de participación que se logró.

El resultado de la puesta en marcha de las iniciativas, puede ser revisado desde diversas perspectivas, como los resultados, la metamorfosis en la organización, el aprendizaje social, la innovación democrática, entre otras, pero sobre todo como un referente para contextos similares donde sea necesario implementar acciones alternativas de participación ciudadana para el logro de la incidencia social.

Introducción: la participación ciudadana

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ES, EN SENTIDO AMPLIO, UN PROCESO A través del cual los asuntos públicos, las necesidades y los valores, se integran en la toma de decisiones (Nabatchi, 2012). Es un proceso en el que la gente común participa —ya sea de forma voluntaria u obligatoria; individual o grupal—, con el objetivo de influir en una decisión que implica importantes cambios que afectarán a su comunidad (André, 2012) o en alguna dimensión de lo público (Parés, 2009). Es un mecanismo de interacción entre el gobierno y la población, que se manifiesta en un amplio abanico de posibilidades que van desde la participación directa —de manera personal, activa y comprometida en la toma de decisiones— hasta la indirecta —a través de representantes.

Entre las maneras más conocidas de participación ciudadana, se pueden mencionar el referéndum, audiencias públicas, democracia electrónica, consejos consultivos, jurados ciudadanos, proyectos educativos de ciudad, presupuestos participativos, foros ciudadanos, planes estratégicos, Agenda 21, planes comunitarios, entre otros.

Sin embargo, y a pesar de las posibilidades existentes para conseguir un acercamiento entre el gobierno y la población, estos mecanismos

pueden ser insuficientes para lograr un verdadero efecto de incidencia en la participación genuina y en la toma de decisiones.

Por tanto, en muchos espacios se suscitan múltiples ejemplos de participación ciudadana que buscan de muchas maneras conseguir un acercamiento, un consenso con miras a consolidar la democracia en los gobiernos, a partir del fomento de confianza interna (institucional) y externa (ciudadana) como objeto de gestión; la dignificación de la administración pública (terminar o disminuir la mala fama); la inclusión (entendida como dispersión del poder); el análisis y resolución sistémica de los problemas; la cooperación (tanto en recursos humanos o técnicos y en costes); la instrumentalización de soluciones a problemas concretos; la mediación; el aprovechamiento de espacios externos para actuar; y el mejoramiento de la calidad de los beneficios públicos, a partir de la canalización más adecuada de las demandas.

Existen diversas perspectivas sobre la participación —como una política, como una estrategia, como comunicación, como resolución de conflictos o como una terapia—, así como de niveles para clasificarla. De acuerdo con Arnstein (1969),¹ en la participación ciudadana pueden distinguirse dos niveles: la participación simbólica y la de empoderamiento; el primero abarca, en forma sucesiva, la información, la consulta y la conciliación, mientras que el segundo nivel comprende la asociación, la delegación del poder y el control ciudadano.

Otros autores señalan como uno de los puntos más importantes de la participación, su contribución a la democracia, al referir que “contribuye a crear mejores ciudadanos” (Grau, Moreno, Sanz, & Íñiguez-Rueda, 2009, p. 70).

Algunos otros coinciden en entender la participación como un proceso a través del cual, se logra influir en la disposición de los recursos y se comparte el poder en la toma de decisiones que les afectan (World Bank, 1996).

¹ También distingue niveles de no-participación (la manipulación y la terapia).

La formulación del PEJ

LA FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DEL PEJ, ES, EN SÍ MISMA Y A PESAR de las críticas que se puedan hacer al respecto, una de las experiencias de participación ciudadana más extensas en la entidad.

Hacia finales del siglo xx, Ciudad Juárez vivía una paradoja de desarrollo económico y social. Por una parte, se caracterizaba por una vocación comercial e industrial; se consideraba como un importante centro de negocios atractivo para realizar inversiones, tanto nacionales como extranjeras, y como un espacio para establecer lazos comerciales e industriales con empresarios locales con grandes ventajas competitivas, como la capacitación de trabajadores, la facilidad de la burocracia empresarial y la apertura comercial en el municipio (PMD, 1998).

Por otro lado, la problemática social del municipio se distinguía por la fragmentación social, la falta de articulación para la planeación y cooperación transfronterizas, la sobrecarga de demandas de vivienda, transporte y servicios causados por la población migrante, y una situación estratégica para el cruce de drogas (PMD, 1999). En este contexto, se origina la iniciativa de creación de la asociación civil PEJ, que tuvo como objetivo fundamental “promover la organización de la comunidad de manera que las instituciones públicas, privadas y sociales, en conjunto, elaboren un Plan Estratégico para Juárez con el fin de mejorar sustancialmente la calidad de vida” (PEJ, 2003).

Para cumplir con este objetivo, en primera instancia se realizó un prediagnóstico de la ciudad, donde se definió a Ciudad Juárez como un polo de atracción, pero con una imagen muy deteriorada a causa de la violencia y la inseguridad; se identificó a la industria maquiladora como la principal fuente de la economía local a la par del déficit en infraestructura de comunicación y la necesidad de diversificación económica; se visualizó la necesidad del trabajo coordinado entre el gobierno y la sociedad, y se señaló el reto del aprovechamiento del tejido social y de la educación como factor clave para el desarrollo.

El prediagnóstico se integró con la participación de diversos actores estratégicos de la localidad, mediante la técnica de entrevistas en profundidad, con el fin de organizar y definir el proyecto inicial. En esta primera

etapa, se realizaron cincuenta y tres entrevistas: once a personas del sector público, nueve del sector social, veinte del sector empresarial (entre ellas, cuatro de El Paso, Texas), seis del sector educativo, tres del sector cultural, una de medios de comunicación y tres de organizaciones religiosas, y se obtuvo información de doce organizaciones e instituciones, que fueron la base para las primeras opiniones, juicios y reflexiones.

En esta primera etapa, también se generó una estructura organizativa constituida por un foro ciudadano, un Comité Director, una Unidad de Gestión del Plan (estructura organizativa) y una Oficina de Asesoramiento. Además, se contempló un sistema de participación ciudadana y un calendario de actividades que definían desde la organización hasta la implementación y seguimiento de la propuesta.

Junto a esta organización, hubo un grupo de socios impulsores, socios numerarios y promotores. El grupo de socios impulsores, es decir, “aquellas instituciones públicas y privadas que por su importancia en la comunidad y que por su interés en el desarrollo de Juárez, aportan importantes recursos económicos y/o humanos”, estaba compuesto por personas de los sectores público, privado y educativo. Por el sector público, se incluyó al gobernador del estado y al presidente municipal; en el sector privado, se integraron diecinueve empresas, que contribuyeron con una aportación económica para sostener la iniciativa; y, finalmente, por el sector educativo, se invitó a participar al rector de la UACJ, máxima casa de estudios de la ciudad.

El grupo de socios numerarios, se conformó por aquellas personas o instituciones interesadas en sumarse a la asociación civil y que participaron con una aportación anual; se integró por cuarenta personas provenientes de treinta y ocho empresas de la entidad.

El grupo de promotores integró a diez instituciones públicas y a diez organismos del sector privado, que se comprometieron a apoyar al PEJ y que, al mismo tiempo, fueron actores clave en la comunidad.

Posteriormente al prediagnóstico, la propuesta inicial titulada “El Juárez que queremos”, elaborada en diciembre de 2003, presentó un diagnóstico acerca de la visión del modelo de ciudad y los ejes estratégicos del futuro que concebían a la localidad como una región metropolitana binacional, como un espacio de convivencia con elevados estándares de calidad

de vida, como un centro de excelencia educativa y de creación cultural, y con una economía pujante generadora de riqueza y alto valor agregado; es decir, una propuesta ambiciosa que implicaba “transformar a fondo la ciudad y, especialmente, de cambiar las actitudes de los actores implicados en su gestión” (Socintec, & PEJ, 2003, p. 33), imaginando a Ciudad Juárez en el año 2015.

En la integración de dicha propuesta, los mecanismos utilizados para la efectiva participación ciudadana en el proceso de generación y construcción, se convirtieron en un elemento de inclusión. Si bien los mecanismos no fueron novedosos en sí mismos, la manera en la que se implementaron aportó elementos de socialización, de integración y de consenso, que no se habían realizado en tal magnitud con anterioridad en la ciudad.

En este sentido, la integración de la propuesta promovió la participación del mayor número de actores mediante diversas técnicas de discusión en grandes grupos, lo que se convirtió en una innovación de las formas convencionales de consulta, por lo menos en la ciudad.

Tanto para la elaboración del prediagnóstico como de la propuesta inicial, se implementaron varias técnicas de investigación —entrevistas con actores estratégicos, paneles de expertos, mesas de trabajo en la comunidad, grupo de enfoque, talleres y encuesta a hogares— con un gran número de participantes:

1. Entrevistas con actores estratégicos. Como ya se refirió anteriormente, en el prediagnóstico se realizaron cincuenta y tres entrevistas en profundidad, mientras que para la propuesta se llevaron a cabo sesenta y seis. El número de entrevistas se dividió en veintisiete en el ámbito social (nueve del área educativa, once a organizaciones de la sociedad civil (osc), cinco a instituciones de gobierno y dos a empresas); trece en el ámbito territorial (once del sector público, una del sector privado y una del sector público de El Paso, Texas); y veintiséis en el ámbito económico (doce del sector público, trece del sector privado y una del sector público de El Paso, Texas).
2. Foros de diagnóstico: paneles de expertos. Estos se dividieron en seis mesas temáticas realizadas en el mismo número de sesiones: 1) Ciu-

- dad Juárez, polo de atracción en un entorno fronterizo; 2) Visión compartida y coordinación de esfuerzos, claves para mejorar la gestión urbana; 3) El reto del sector maquilador-industrial; 4) Hacia una economía más diversificada; 5) Integración social y calidad de vida; y 6) Necesidad de un compromiso con la educación, donde confluyó la participación de 136 personas de múltiples instituciones.
3. Foros de diagnóstico: mesas de trabajo en la comunidad. Esta etapa se realizó en la misma dinámica de las sesiones y temáticas de los paneles de expertos, pero con la inclusión de tres mesas de discusión en cada sesión. En esta dinámica participó un gran número de ciudadanos provenientes de diversas instituciones y organismos.
 4. Grupo de enfoque. Esta técnica se utilizó con el objetivo de dirigir la discusión en torno a la visión de ciudad en el tema del sector maquilador y se realizó con la participación de ocho personas de seis corporativos.
 5. Talleres: 1) Ciudad del Conocimiento; 2) Metodología. Participaron catorce personas.
 6. Encuesta a hogares. Como una forma alternativa de lograr la participación del mayor número de personas en la ciudad, se diseñó una encuesta a hogares que tuvo como objetivo recopilar información sobre la visión y las demandas de Ciudad Juárez, la cual se aplicó aproximadamente a dos mil hogares con el apoyo de la Junta Municipal de Agua y Saneamiento, a partir de la entrega del recibo de servicio.

En resumen,

EN ESTE PROCESO FUERON ENTREVISTADAS Y CONSULTADAS MÁS de 150 personas, se organizaron 12 foros en torno a seis temas de debate en los que participaron 140 expertos y más de 460 ciudadanos (mayo 2003), y se consultó a la población mediante una encuesta domiciliaria a casi 2,000 personas (marzo 2003) y una consulta ciudadana a más de 9,000 personas (agosto y septiembre 2003) (PEJ, "El Juárez que queremos", 2003).

Con todo esto, el resultado fue una propuesta sistematizada donde se plasmaba el consenso de la visión de Ciudad Juárez hacia el año 2015, compuesta por tres ejes transversales:

1. Gobernabilidad y necesidad de dar un salto cualitativo.
2. Gran pacto de ciudad.
3. Acabar con la inseguridad e impunidad.

Y también por cuatro ejes estratégicos:

- Eje 1: Ciudad Juárez, cabecera de una región metropolitana binacional.
- Eje 2: Ciudad Juárez, espacio de convivencia con un alto desarrollo social y elevados estándares de calidad de vida.
- Eje 3: Ciudad Juárez, centro de excelencia educativa y de creación cultural.
- Eje 4: Ciudad Juárez, economía pujante generadora de riqueza y un alto valor agregado.

A su vez, cada eje contenía proyectos prioritarios y proyectos complementarios específicos.

De acuerdo con Fuentes (2005), “La Asociación Plan Estratégico de Juárez aparece como una posibilidad de implementar un nuevo modelo de planeación en donde las comunidades colaboran en proyectos de planeación transfronteriza” (p. 218) y fue

UN EJEMPLO RELEVANTE DE LA RECONCEPTUALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN regional en donde las comunidades deciden ser partícipes del diseño de su futuro. El plan surge como una iniciativa ciudadana que tiene como una de sus líneas estratégicas la planeación económica regional transfronteriza. Este busca desencadenar una mayor cooperación y coordinación transfronteriza, por lo que es preciso desarrollar estrategias en aquellos ámbitos que favorecen al conjunto de la región: intercambio comercial, mejora de comunicaciones, etc. (Fuentes, 2005, p. 233).

Por todas estas condiciones, el surgimiento del PEJ se puede considerar como una innovación organizacional que se define como “la introducción de un nuevo método de organización en las prácticas, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores de la organización” (Rodríguez, 2012) y, al mismo tiempo, una innovación democrática en tanto que su actividad conlleva a una dinamización de la participación en un proceso con mayor inclusividad en las relaciones, con mayor influencia de los instrumentos utilizados y con una mayor intensidad de la acción participativa (Francés, García, & Santacreu, 2007).

La firma del “Pacto”

EL “PACTO” O *MANIFIESTO POR LA GOBERNABILIDAD DE JUÁREZ*, ES UN DOCUMENTO que plasma una visión acerca de las condiciones básicas para lograr la superación de problemáticas estructurales y transformar las circunstancias predominantes.

Las condiciones de falta de articulación entre las propuestas y las acciones entre el gobierno y la organización, propiciaron la falta de avance en las obras específicas del PEJ y fueron un claro antecedente para comprender la necesidad de mejorar el modelo de gobernabilidad en la ciudad.

Lucinda Vargas (2015) explica la situación de la siguiente manera:

LOS CIUDADANOS ESTUVIERON DICIENDO: “PERO, ¿DE QUÉ SIRVE TRABAJAR en un proyecto de educación, cultural o social, si siempre pasa que el gobierno nos mete zancadillas? Y siempre pasa que el gobierno nos dice que sí, pero luego es que no” (entrevista personal, 1 de abril).

Por esta razón, la gobernabilidad se consideró el problema de fondo. Así, pues, el replanteamiento de la idea del PEJ, se reajusta en torno a la gobernabilidad y se construye en colaboración con otras organizaciones y grupos de impulso para construir una nueva propuesta. El replanteamiento implicó un nuevo esfuerzo de socialización con empresarios, escuelas,

organizaciones, etcétera, con el objetivo de tener una revalidación de la reorientación de los trabajos del PEJ hacia un proyecto de gobernabilidad.

El “Pacto” por la gobernabilidad de Ciudad Juárez, define la gobernabilidad como “la suma de las diferentes formas con las que los individuos y las instituciones, tanto públicas como privadas, planifican y administran los asuntos comunes de la ciudad”; por lo que “incluye tanto a las instituciones formales como a los acuerdos informales y al capital social de los ciudadanos” (PEJ, 2007, p. 6).

Asimismo, reconoce la gobernabilidad como un elemento vital para el desarrollo integral de una comunidad, a partir de desarrollar principios y valores “base de la democracia”, de “la influencia de la convivencia” y de una “visión a largo plazo”.

La propuesta concreta es un contrato social con la idea de Rousseau (1999), donde cada individuo pone todo su poder desde la suprema dirección de la voluntad general y, al mismo tiempo, se considera como parte indivisible del todo. El “Pacto” recoge un compromiso focalizado hacia algunos principios centrales y de capital importancia para Ciudad Juárez, como:

- a. El respeto a las instituciones y las leyes;
- b. Ciudadanos conscientes de sus derechos y respetuosos de sus obligaciones;
- c. Compromiso activo y decidido con la participación ciudadana en la preparación, elaboración e implementación de políticas públicas;
- d. Eficiencia, eficacia e impulso de la evaluación objetiva como herramienta básica de mejora en Ciudad Juárez;
- e. Mejora del profesionalismo y el saber hacer, especialmente en el desempeño de las funciones públicas;
- f. Transparencia y desaparición de la corrupción; y
- g. Ejemplaridad de la Administración Pública y de los líderes.

La iniciativa del “Pacto” contó con un grupo de redactores independientes, de ideología plural, constituido por doce personas. Y fue un nuevo impulso y orientación hacia la tarea que se realizó con anterioridad en el PEJ.

El número de firmas recabadas para el apoyo del “Pacto”, fue de alrededor de catorce mil firmas.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua

LA INICIATIVA DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE Chihuahua, promovida por el PEJ, tuvo como objetivo que dicha reglamentación integrara las opiniones precisamente de la ciudadanía, es decir, que considerara las necesidades de quienes colaboran de manera individual o colectiva en los mecanismos formales de participación que fomenta el gobierno.

En esta ocasión, como en otras iniciativas anteriores, la organización del PEJ convocó a la integración de un grupo de impulso compuesto por miembros de: Femap, Fundación Juárez Integra, Centro de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Consejo Ciudadano, PEJ, entre otros, y adicionalmente integró a un asesor externo, el doctor Ricardo Sepúlveda. De esta manera, el grupo de impulso como conocedor de las demandas de espacios pertinentes para fomentar la participación ciudadana, apoyada en la experiencia profesional de un experto, concretó la idea general de una reglamentación adecuada para el estado de Chihuahua.

Por su parte, el asesor externo realizó un diagnóstico político y de la sociedad, apoyándose en una serie de entrevistas a actores estratégicos de la ciudad relacionados con la participación ciudadana; las entrevistas se llevaron a cabo en varios niveles, para dar a conocer a los políticos y a otros actores de la sociedad (PEJ, 2012).

Con todo esto, se integró una primera propuesta y se identificaron los posibles actores aliados, y, además del diálogo entre conocedores y expertos, se advirtió la necesidad de socializar la propuesta a un mayor número de ciudadanos, para que de manera individual o colectiva pudieran retroalimentarla. En este caso, la inclusión de la ciudadanía, tanto de Ciudad Juárez como de Chihuahua, para lograr un documento consensuado, se logró a partir de una serie de foros de consulta, espacios virtuales y entrevistas personales, que se realizaron en el mes de mayo de 2012. El documento final se concluyó en junio del mismo año y se entregó al Congreso del Estado.

En esta ocasión, el uso de las herramientas tecnológicas, como una página de internet, fue vital para socializar la propuesta y obtener firmas de apoyo.

Estrategias legales para el interés público

DURANTE LA ÚLTIMA ETAPA DEL PEJ, COMPRENDIDA A PARTIR DEL AÑO 2010, las estrategias para lograr incidir en la toma de decisiones han cambiado con respecto a las formas utilizadas al inicio de la organización. Los mecanismos que generaban participación ciudadana únicamente en el espacio físico, se han ido movilizandando también hacia espacios virtuales y nuevas estrategias, como las legales.

En la búsqueda de opciones de incidencia en la toma de decisiones, el litigio estratégico para el interés público se convierte en una herramienta de gran utilidad. El litigio estratégico, litigio paradigmático, litigio de interés público o litigio de causas justas, es una “herramienta de pericia de los abogados con la cual contribuyen al Derecho de Interés Público”, que ya ha comenzado a dar resultados en México, en los casos de medioambiente, migrantes e indígenas (OACNUDH, 2007).

Aun con los resultados favorables a los que se puede llegar, a partir de esta herramienta, es un proceso que se realiza de acuerdo con los tiempos y lineamientos jurídicos, es decir, que está sujeto a una dinámica jurídica. Por tanto, la inversión del trabajo requiere de conocimiento legal y específico sobre los asuntos a tratar y de mucho trabajo en análisis, en seguimiento y en búsqueda de información. La abogada Roxana Fuerte (2015) indica que este tipo de trabajo no se realizaba anteriormente, por lo menos por parte del PEJ, y que es difícil de efectuarse de manera individual, debido a que “son asuntos que, pues, tienes que estar ahí, que tienes que estar al pendiente, más aparte todo lo que sale, ¿no?... las gestorías que se tienen que hacer...” (entrevista personal, 19 de mayo).

En esta dinámica, el PEJ le ha apostado a esta herramienta con el fin de resolver varios asuntos, como la apertura del cabildo, la revocación de decisiones que afectan el interés público, las irregularidades en el cumpli-

miento de reglamentos municipales, así como la falta de transparencia de la información.

En el caso de la apertura del cabildo, el PEJ buscó la manera de lograr una participación efectiva en las sesiones, es decir, en las reuniones del ayuntamiento donde se definen las políticas generales de la administración municipal. La regulación del funcionamiento interno de la autoridad colegiada del ayuntamiento de Juárez, establece la celebración de sesiones ordinarias, extraordinarias, solemnes, privadas, así como reuniones previas, donde se contempla la iniciativa ciudadana para promover ante el cabildo proyectos de acuerdos y resoluciones, o por conducto de las organizaciones sociales de todo tipo reconocidas por la ley, por lo menos con tres días hábiles de anticipación a la fecha en la que se expida la convocatoria para la sesión respectiva, con la intención de integrar el expediente correspondiente.²

El Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez, contempla la comparecencia de ciudadanos, a fin de brindar orientación y hacer las aclaraciones que les sean solicitadas, pero no con participación activa (Ayuntamiento de Juárez, 1998). Ante esta disposición, el PEJ tomó la iniciativa de buscar la libertad para el ingreso a dichas sesiones sin requisitos previos, lo que equivale a abrir el cabildo a la ciudadanía.

Para tal efecto, se realizó un litigio estratégico que resultó en una serie de amparos. Se presentaron dos oficios con solicitudes para entrar a las reuniones previas y otro para entrar a las reuniones de las comisiones;³ ambas solicitudes se presentaron por escrito y fueron ignoradas por la autoridad, por lo que se prosiguió con la presentación de un amparo en donde se obligó a la autoridad a contestar.

² Véase: Título Cuarto del Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez.

³ Los regidores ejercen las atribuciones que el Código Municipal les concede en materia de análisis, supervisión, inspección, vigilancia y propuesta de los problemas del municipio y sus soluciones, a través de las comisiones que la propia ley establece. Para estudiar y supervisar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del cabildo, se designarán comisiones entre sus miembros. Estas se integrarán con uno o hasta tres regidores, que actuarán en forma colegiada. Los trabajos de las comisiones serán coordinados por su directiva, la cual estará compuesta por un coordinador, un secretario y un vocal; solo estos tendrán voz y voto al interior de la comisión respectiva y los demás miembros del ayuntamiento que formen parte de ellas solo tendrán voz, mas no voto (Ayuntamiento de Juárez, 1998).

Aunque la respuesta no fue favorable al amparo promovido, se procedió a la presentación de otro amparo exigiendo las causas de tal negativa, puesto que la solicitud explicitaba “ingresar a las reuniones sin ser escuchado”, para lo que no existe una prohibición expresa en la ley y, por lo tanto, no debe existir restricción al respecto (Roxana Fuerte, entrevista personal, 19 de mayo de 2015).

Tras las revisiones de dicho amparo, el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito resolvió de manera favorable la solicitud presentada por el PEJ para abrir las sesiones de cabildo, asunto al que la autoridad accedió, pero al mismo tiempo estableció la imposibilidad legal para dar el acceso, es decir, no existía impedimento pero tampoco obligación al respecto. Por tal motivo, se volvió a interponer un nuevo amparo para precisar la disposición de ingresar “sin ser escuchado”, tanto a las reuniones previas como a las de las comisiones de cabildo; es decir, estar presente sin opinar y sin interrumpir, pero estando al tanto del o los debates.

El proceso judicial tardó dieciocho meses, en los que se promovió una demanda de amparo en contra de actos del ayuntamiento ante el Poder Judicial de la Federación y se interpusieron dos recursos de revisión del ayuntamiento de Juárez para rechazarlo.

El mencionado amparo se presentó como una persona física, solamente para el presidente del PEJ, ingeniero Miguel Fernández Iturriza, a quien desde la administración 2010-2013, presidida por Héctor Murguía, se le permitió, a pesar de la reticencia, el acceso. Posteriormente, en la administración 2013-2016, presidida por Enrique Serrano, el acceso nunca se restringió, a pesar de no existir ningún amparo promovido al respecto.

Con la anuencia para el ingreso en los términos solicitados a las reuniones de cabildo, al término de estas se tuvieron elementos para realizar una serie de observaciones relacionadas sobre todo con el desempeño de los regidores, como la falta de puntualidad y de seriedad para tratar los asuntos públicos. Los señalamientos provocaron que, en lo subsecuente, se trataran de corregir dichas situaciones.

Esto último fue de vital importancia, puesto que la presencia de un actor externo en el cabildo observando, analizando y criticando los procesos y el funcionamiento, fue un elemento que ha permitido mejorar la práctica en el interior de este órgano de la administración municipal.

Derivado de este amparo, el PEJ promovió el proyecto denominado “Regidor 19”, con la intención de integrar a ciudadanos voluntarios que monitorearan y exigieran a los regidores que cumplan con las funciones que marca la ley (PEJ, “Regidor 19”, 2015).

En cuestión de estrategias legales para el interés público, este fue el primer caso exitoso por parte del PEJ, pero más adelante la estrategia jurídica continúa con otros asuntos.

Dada la experiencia en el caso anterior, se realizó otro litigio estratégico dirigido a la revocación de decisiones que afectan el interés público, el cual se dirigió a la decisión por parte del cabildo de Juárez (diciembre de 2014) para otorgar escoltas al expresidente municipal Héctor Murguía y al exsecretario de Seguridad Pública Municipal, Julián Leyzaola.

En este caso, se procedió de manera distinta: se hizo un llamado a la ciudadanía y se emitió un pronunciamiento basado en la inconformidad ante la medida de facilitar a elementos de seguridad para custodia personal con cargo al erario público. El fundamento legal del amparo fue principalmente el trato de desigualdad: “...ellos son ciudadanos comunes y corrientes como nosotros. Somos ciudadanos comunes y corrientes, y a nosotros no se nos dota de escoltas y a ellos sí, por haber tenido cualquier desempeño o cargo público...” (Roxana Fuerte, entrevista personal, 19 de mayo de 2015). Por otra parte, se argumentó que los exsecretarios no tienen esa facultad de la afectación a la ciudadanía en cuanto al destino de los impuestos pagados, además de que el acuerdo tomado fue ambiguo: sin precisar la forma ni determinar tiempo, lugar y número.

El llamado para el amparo colectivo tuvo gran resonancia en la comunidad, de tal manera que se registraron mil seiscientas firmas, en el plazo señalado para presentarse, además de un sinnúmero de personas que no alcanzaron a firmar y que manifestaron su apoyo a la iniciativa, a través de las redes sociales. El operativo fue avalado por un notario público, que dio fe de la veracidad de las firmas y de la documentación presentada.

El amparo se presentó y se resolvió por parte del Juzgado Séptimo de Distrito en términos de no encontrar interés jurídico ni legítimo por parte de quienes lo promovieron.

Una vez emitida la resolución, se procedió a una revisión de amparo por parte del Tribunal Colegiado presentando la argumentación en cuanto

al interés jurídico basado en la exhibición del pago de impuestos que no deben ser utilizados en el pago de escoltas, y se manifestó nuevamente el trato desigualitario y la violación de la demanda original. Se estimó un gasto de seiscientos mil pesos en el periodo comprendido de octubre de 2013 a abril de 2014, de acuerdo con datos revelados por la Unidad de Información del Ayuntamiento de Juárez (Sosa, 2014). No obstante, esta instancia resolvió en el mismo sentido que la instancia anterior.

Posteriormente a esta resolución desfavorable, se revisaron nuevas instancias para llevar el caso debido al gran apoyo de la ciudadanía. Se analizó la posibilidad de presentarlo ante una instancia del ámbito internacional como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se analizaron con otros expertos y organizaciones, las posibilidades de conseguir una respuesta favorable a la demanda; sin embargo, no se logró presentarlo, debido a la dificultad para la atracción de los casos ante el ámbito internacional.

En tal condición, posteriormente se promovió una petición ante el municipio, por parte de cinco ciudadanos, en el sentido de solicitar la revocación del acuerdo donde se les dota de escoltas al exalcalde y al exsecretario de Seguridad Pública Municipal, solicitud que se responde con una negativa en el mismo sentido de no existir interés jurídico ni legítimo por parte de los solicitantes. Esta respuesta dio pie a la promoción de un nuevo amparo ante el tribunal, con el argumento de la afectación real y directa en el caso, debido a la negativa del municipio. En el transcurso de este nuevo amparo, el tribunal solicitó al municipio información al respecto, ante lo que se notificó que el exsecretario de Seguridad Pública Municipal no tenía escoltas y que el expresidente había entregado ya sus escoltas. Por tanto, no existía materia o elementos para proceder respecto al amparo.

Así, pues, aunque la resolución al amparo no se otorgó en el sentido que se esperaba, finalmente, a principios de noviembre de 2014, el exalcalde regresó los elementos de seguridad reservados para su custodia (Vargas, 2014).

No obstante la entrega de las escoltas, el PEJ continuó trabajando en la revocación del acuerdo mediante el cual el cabildo había otorgado dicha protección. Este objetivo se cumplió, finalmente, en sesión ordinaria de cabildo del 5 de diciembre de 2014.

En cuanto al cumplimiento de reglamentos municipales, el litigio estratégico se dirigió a una violación del Reglamento para la Ubicación y Operación de Estaciones de Servicio, debido a la instalación de una gasolinera ubicada frente a un fraccionamiento de la zona surponiente de la ciudad. Este caso fue atraído a partir de la organización de los vecinos que solicitaron el apoyo del PEJ para intervenir en esa situación; en cumplimiento a esta solicitud expresa, se presentaron tres amparos, debido a que los dos primeros no se pudieron seguir por la falta de un peritaje técnico. Cabe señalar al respecto que los costos de los elementos de apoyo para la fundamentación de los amparos, requieren de un gasto que no es posible solventar por parte de la organización.

Por otra parte, ante la falta de transparencia de la información, se ha procedido en contra del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ichitaip) por la falta de información relacionada con algunas solicitudes presentadas por el PEJ. De la misma manera, se ha procedido en contra de algunos funcionarios que no cumplen con sus funciones y atribuciones.

Estos asuntos representan, hasta ahora, las experiencias en cuanto al litigio estratégico por parte de la organización, que se espera que continúen.

Consideraciones finales

EL PEJ ES UNA INICIATIVA CIUDADANA CONCEBIDA PARA CUMPLIR UN OBJETIVO muy amplio basado en la construcción y visión del municipio de Juárez a mediano plazo. El modelo para la elaboración del PEJ incluyó una manera distinta para la toma de decisiones basada en la inclusión y el consenso de todos los sectores de la sociedad.

La iniciativa ha recibido varias críticas a lo largo de su gestación e implementación. En la primera etapa, una de las críticas se dirigió al procedimiento de inclusión-exclusión para la integración, tanto del diagnóstico inicial como de la propuesta. Esta crítica se basa en la afirmación de que la iniciativa, se desarrolló a partir de la convocatoria dirigida solo a un grupo de nivel socioeconómico medio y alto de la ciudad, puesto que en las he-

ramientas de investigación y de recopilación de información —entre ellas, las entrevistas con actores estratégicos, los paneles de expertos y las mesas de trabajo-, se privilegió el punto de vista de ciertos grupos y no de todas las diversas agrupaciones existentes en la sociedad.

De esta crítica, se deriva una más que se fundamentó en la procedencia de la financiación para la iniciativa. Dado que esta contó con un grupo de socios numerarios compuesto por todas aquellas personas, empresas o instituciones interesadas en sumarse a la Asociación Civil PEJ y que participaran con una aportación económica, es decir, que se comprometieran como financiadoras para la organización, implementación y seguimiento de la iniciativa, se estipuló que, por tanto, se dirigiría a legitimar intereses de quienes lo financiaban.

Por otra parte, una vez que se realizó la propuesta del PEJ, otra de las críticas se centró en las altas expectativas que se plasmaron. El documento “La propuesta, trabajando por el Juárez que queremos” estableció tres políticas transversales y estipuló los cuatro ejes estratégicos con sus respectivas propuestas, donde se englobó la visión compartida o el modelo de ciudad. Todo esto fue considerado por algunos —por muchos— como irrealizable en cuanto a tiempos, plazos y recursos.

Otra de las críticas al respecto, fue la relación de los impulsores del PEJ con un partido político, derivado de la participación del líder fundador del Plan Estratégico, Miguel Fernández Iturriza, con el Partido Acción Nacional en años posteriores al surgimiento de la iniciativa.

No obstante lo anterior, la iniciativa del PEJ como cualquier iniciativa, si bien no carece de críticas también representa una de las experiencias de participación ciudadana más extensas en la localidad con características destacables en cuanto al tipo de nivel de la misma.

En primera instancia, hay que resaltar que el tipo de consulta que se realizó a la ciudadanía combinó varios modos de participación, lo que se ofreció como una garantía de que las preocupaciones e ideas del mayor número de ciudadanos se tomarían en cuenta. Los métodos utilizados, como ya se mencionó en el primer apartado, fueron: entrevistas con actores estratégicos, paneles de expertos, mesas de trabajo en la comunidad, grupo de enfoque, talleres y encuesta a hogares, realizados en una magnitud sin precedentes en el ámbito local.

El empleo de estos métodos fomentó la participación ciudadana en un nivel de consulta y planeación, con el fin de influir en la toma de decisiones del gobierno. Pero, además del nivel de participación que se promovió, la implementación de cada uno de los métodos utilizados y la sistematización de la información, se realizó por un agente externo —Socintec— a los actores de la ciudad, con lo que se garantizó, al mismo tiempo, una mayor objetividad con menor riesgo de manipulación de los resultados en favor de algún grupo social, económico o político en específico. Con todo esto, se trabajó para que el ciudadano dejara de ser un espectador de las acciones públicas y se sintiera copartícipe en la toma de decisiones.

Otro elemento importante del PEJ, es la continuidad. Después de las primeras etapas —organización e información preliminar, diagnóstico, modelo de ciudad, definición de proyectos estratégicos, implementación y seguimiento—, siguió una etapa de frustración ocasionada por la falta de compromiso por parte del gobierno local en el momento de la implementación. Sin embargo, esta etapa no ocasionó el abandono de la propuesta, sino un nuevo enfoque de las condiciones sin las cuales cualquier iniciativa de esta naturaleza no se puede realizar; es decir, las condiciones establecidas como políticas transversales para todos los ejes estratégicos: 1) Gobernabilidad y necesidad de dar un salto cualitativo; 2) Gran pacto de ciudad; y 3) Acabar con la inseguridad e impunidad.

Por tanto, la organización, sin dejar de lado la propuesta emanada de un consenso social, se reorientó a la primera de las condiciones propuestas para la realización de los ejes estratégicos: la gobernabilidad.

En este sentido, a pesar de la reorientación en el enfoque, la organización persistió en el trabajo retomando nuevas estrategias para continuar con la participación ciudadana hacia la incidencia en la toma de decisiones. Así, pues, los siguientes proyectos impulsados se enfocaron a fomentar la gobernabilidad, dando de esta manera continuidad a la misión y visión de la organización.

A pesar de esto, otro de los aspectos trascendentales del PEJ fue que logró especificar dentro de los proyectos estratégicos, tanto los proyectos prioritarios como complementarios, muy ligados al éxito del proyecto base en cuestión. De tal suerte que muchos de estos proyectos fueron retomados como referentes para futuras acciones de gobierno.

Por otra parte, el desarrollo de la organización provocó una sinergia de otras osc con objetivos similares o compatibles, que han construido lazos de solidaridad para seguir trabajando y apoyando el trabajo entre ellas. En este caso, el trabajo del PEJ se ha articulado no solo con organizaciones locales, sino también de otros ámbitos, lo que le ha permitido tener una mayor difusión y visibilidad de su quehacer.

Con este balance, se concluye que, a pesar de las críticas, discrepancias o vicisitudes de la organización y de la iniciativa del PEJ, se ha permitido una evolución en el nivel de la participación ciudadana, además de que existen elementos que en contextos similares se pudieran convertir en un ejemplo.

Referencias bibliográficas

- ALLEN, B., GUÉRIN-PACE, F., HUMAIN-LAMOURE, A.-L., LEHMAN-FRISCH, S., & Ramadier, T. (2007). Introduction. In J.-Y. Authier, M.-H. Bacqué, & F. Guérin-Pace. *Le quartier* (Recherches, pp. 101-104). La Découverte.
- ALVARADO DOMÍNGUEZ, O. Y MIGUEL RAMÍREZ ZOZAYA, *LA CRISIS DE LA gobernabilidad en México*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, 1998,
- ANDER-EGG, E. (1997). *METODOLOGÍA Y PRÁCTICA DE LA ANIMACIÓN socio-cultural* (Col. Política, Servicios y Trabajo Social). Buenos Aires: Lumen-Humanitas.
- ANDRÉ, P. W., MARTIN, P., & LANMAFANKPOTIN, G. (2012). CITIZEN PARTICIPATION. In L. Côté, & J.-F. Savard (Eds.), *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*. Retrieved March 22nd, 2015, from www.dictionnaire.enap.ca
- ANECHIARICO, F. (2010). LA CORRUPCIÓN Y EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN como impedimentos para la competitividad económica. *Gestión y Política Pública*, xix(2), segundo semestre, 239-261. Recuperado el

- 15 de mayo de 2015, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v19n2/v19n2a2.pdf>
- ALVARADO DOMÍNGUEZ, O., & RAMÍREZ ZOZAYA, M. (1999). *LA CRISIS DE LA gobernabilidad en México*. México: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.
- ARNSTEIN, S. R. (1969). A LADDER OF CITIZEN PARTICIPATION. *JOURNAL OF the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- ARZALUZ SOLANO, S. (1999). *LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO local mexicano: algunas reflexiones teóricas sobre el concepto*. Recuperado el 2 de julio de 2015, de <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/indi4.htm>
- ÁVILA, J. (2000, 11 DE MAYO). PLANEAN DARLE "OTRA CARA" A JUÁREZ. *El Diario de Juárez*, 8.
- AYUNTAMIENTO DE JUÁREZ (1998). *REGLAMENTO INTERIOR DEL HONORABLE Ayuntamiento del Municipio de Juárez*. Ciudad Juárez, México.
- BACQUÉ, M. H., & GAUTHIER, M. (2011). PARTICIPATION, URBANISME ET ÉTUDES urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis "A Ladder of Citizen Participation", de S. R. Arnstein. *Participations*, 1, 36-66. DeBoeck Supérieur.
- BARRAZA, N. (2008, 25 DE ENERO). FALTA DE PROFESIONALISMO EN EL GOBIERNO trae criminalidad. *Periódico Norte*, 1.
- BENVENISTE, É. (2002). *PROBLEMAS DE LINGÜÍSTICA GENERAL*. MÉXICO: Siglo XXI.
- BHERER, L. (2013). CONSEIL DE QUARTIER. IN I. CASILLO, R. BARBIER, L. BLONDIAUX, F. CHATEAURAYNAUD, J.-M. FOURNIAU, R. LEFEBVRE, C. NEVEU, & D. SALLES (dir.). *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Paris: Le Gis Démocratie et Participation.
- BOBBIO, N. (2006). *ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD. POR UNA TEORÍA GENERAL de la política*. México: FCE.
- CALDERÓN, C. (2012). ¿POR QUÉ UN GOBIERNO ABIERTO? EN A. NASER, G. Concha, & D. Parra, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (pp. 27-47). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 28 de marzo de 2015, de <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/W465.pdf>

- CANTO, M. (1998). LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN las políticas públicas. En J. L. Méndez (Coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica* (pp. 77-97). México: Porrúa.
- CARBONELL, M., & CÓRDOVA, L. (2002). REFORMA DEL ESTADO Y DEMOCRACIA gobernable: algunas reflexiones. En M. Carbonell, H. Concha, L. Córdova, & D. Valadés, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*. México: UNAM.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM) (2015). Recuperado el 30 de junio de 2015, de http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf
- CUNILL GRAU, N. (2004). *LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Los mitos a vencer*. Recuperado el 2 de julio de 2015, de <http://www.pucp.edu.pe/escgrad/cpolitica/polyges.pdf>
- DAHL, R. A. (2009). *LA POLIARQUÍA. PARTICIPACIÓN Y OPOSICIÓN*. MADRID: Tecnos.
- ELICE NAVARRO, J. (2004). *PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PARLAMENTARIA: el concepto de "auditoría social"*. Recuperado el 2 de julio de 2015, de www.clad.org.ve/fulltext/0049814.pdf
- EL HERALDO DE CHIHUAHUA** (2013, 22 DE AGOSTO). RÁFAGAS. Recuperado el 11 de julio de 2015, de <http://elsoldesanjuandelrio.com.mx/elsoldemexico/notas/n3096560.htm>
- EL MEXICANO** (2013, 14 DE MARZO). EL REGIDOR NAVAJAS LLAMÓ INCONGRUENTE a Fernández Iturriza. Recuperado el 11 de julio de 2015, de <http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n2913753.htm>
- EMMERICH, G. E. (2004). TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS, RESPONSABILIDAD gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(4), segundo semestre, 67-90. Recuperado el 16 de febrero de 2015, de <http://www.redalyc.org/pdf/726/72620404.pdf>
- ESPARZA, S. (2015, 9 DE JULIO). "REGIDOR 19" ES UN PROYECTO SIN FUNDAMENTOS: PAN. Periódico Norte. Recuperado el 10 de julio de 2015, de <http://nortedigital.mx/regidor-19-es-un-proyecto-sin-fundamentos-pan/>

- ESTÈBE, P. (2013). QUARTIER. IN I. CASILLO, R. BARBIER, L. BLONDIAUX, F. CHATEAURAYNAUD, J.-M. FOURNIAU, R. LEFEBVRE, C. NEVEU, & D. SALLES (dir.). *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Paris: Le Gis Démocratie et Participation.
- FERNÁNDEZ ITURRIZA, M. (2015). ENTREVISTA PERSONAL.
- FERREIRO Y., A. (1999). DINERO, POLÍTICA Y TRANSPARENCIA: EL IMPERATIVO democrático de combatir la corrupción. Ponencia presentada en la IX Conferencia Internacional Anticorrupción, 10-15 de octubre. Durban, Sudáfrica. Recuperado el 25 de marzo de 2015, de http://9iacc.org/papers/day1/ws3/dnld/d1ws3_aferreiro.pdf
- FRANCÉS GARCÍA, F. J., GARCÍA GARCÍA, J. T., & SANTACREU FERNÁNDEZ, Ó. A. (2007). *Modelos participativos e innovación democrática local en los municipios valencianos*. España.
- FUENTES FLORES, C. M. (2005). INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y PLANEACIÓN industrial transfronteriza entre México y Estados Unidos: el caso de Ciudad Juárez-El Paso. En C. M. Fuentes Flores, & S. Peña Medina (Coords.), *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos* (pp. 217-241). Tijuana: UACJ-El Colef.
- GAYTÁN OLMEDO, M. S. (2005). LOS COMITÉS CIUDADANOS DE CONTROL y vigilancia del Estado de México. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 12(39), septiembre-diciembre, 51-73.
- GODOY FUENTES, R. (2000). PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: hacia la construcción de una nueva ciudadanía en Chile. Recuperado el 2 de julio de 2015, de www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudios-Caso/CAS050.pdf
- GRAU SOLÉS, M., MORENO, E., SANZ, J., & ÍÑIGUEZ RUEDA, L. (2009). LAS DISTINTAS concepciones de democracia en el mundo local y sus efectos en la participación ciudadana: la definición de escenarios posibles. En M. Parés i Franzi, *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 55-76). Barcelona: Ariel.
- GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (2011). LA VIGILANCIA CIUDADANA PARA el cumplimiento de los compromisos. *Guía para promover la rendición social de cuentas*. Fascículo sobre MIM/IFC (Mejorando la Inversión Municipal/Corporación Financiera Internacional). MIM/Toolkit.

- HERNÁNDEZ, P. (2012). TENDENCIAS Y PRIMEROS RESULTADOS DE PAÍSES a la vanguardia. En A. Naser, G. Concha, & D. Parra, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (pp. 49-63). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 29 de abril de 2015, de <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/W465.pdf>
- HEVIA DE LA JARA, F. J. (2011). AUTONOMÍA Y RECURSOS DE PODER EN EL caso del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental de la ciudad de Puebla, Puebla. *Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas* (pp. 30-48). México: Secretaría de la Función Pública.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE) (2015). *ATLAS DE RESULTADOS ELECTORALES federales 1991-2012*. Recuperado el 14 de mayo de 2015, de <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2014). *Resultados de la Segunda Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. Recuperado el 20 de abril de 2015, de <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2014/junio/comunica3.pdf>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2014). MÓDULO de condiciones socioeconómicas de la enigh (MCS-ENIGH) 2014. recuperado el 6 de junio de 2019 de <https://www.inegi.org.mx/programas/mcs/2014/?ps=microdatos>
- INSTITUTO PERUANO DE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS Y LA PAZ (Ipedehp) (2008). *Vigilancia ciudadana*. Recuperado el 30 de junio de 2015, de <http://www.ipedehp.org.pe/userfiles/Vigilancia%20-%20Cerei.pdf>
- IRAZÁBAL, C. (2005). *CITY MAKING AND URBAN GOVERNANCE IN THE AMERICAS. Curitiba and Portland*. Burlington: Ashgate.
- IZCARA PALACIOS, S. P. (2013). CORRUPCIÓN Y CONTRABANDO DE MIGRANTES en Estados Unidos. *Política y gobierno*, xx(1), primer semestre, 79-106. Recuperado el 12 de mayo de 2015, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v20n1/v20n1a3.pdf>
- KICKERT, W. J. M. (2003). BENEATH CONSENSUAL CORPORATISM: TRADITIONS of Governance in the Netherlands. *Public Administration*, 81(1), 119-140.

- LÓPEZ, S. (2005). LA CREACIÓN DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal. En H. Concha, S. López, & L. Tacher (Coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el 14 de mayo de 2015, de <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1407>
- LOZADA, F., & LLERA, F. (2007). PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA REGIÓN Paso del Norte y participación ciudadana. Ponencia presentada en el XXX Encuentro de la RNIU, octubre. Metepec, Estado de México.
- MAINWARING, S., BEJARANO, A. M., & PIZARRO, E. (EDS.) (2008). *LA CRISIS de la representación democrática en los países andinos*. Colombia: Grupo Editorial Norma. Recuperado el 11 de mayo de 2015, de <http://books.google.com.mx/books?hl=en&lr=&id=3ZjXN5Y0FMC&oi=fnd&pg=PA11&dq=crisis+de+la+representación+México&ots=-7flq9Ep7Y-&sig=NKo9QjeZRzPxHlweJlktibohMo#v=onepage&q=crisis%20de%20la%20representación%20México&f=false>
- MERINO, M. (COORD.) (2005). *TRANSPARENCIA: LIBROS, AUTORES E IDEAS*. México, CIDE-IFAI. Recuperado el 11 de mayo de 2015, de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/tlai18.pdf>
- MESA, D., & MEZA, S. (2013). REGIDOR 19. *RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL en México. Evaluación y control desde la sociedad civil*. México: Gobierno del Estado de Oaxaca/Creative Commons.
- MEULEMAN, L. (2008). UNA INTRODUCCIÓN A LA METAGOVERNANZA COMO gestión pública. *Revista Electrónica del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública*, 16, sección Materiales. Recuperado el 27 de abril de 2015, de <http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=456&idissue=42&newlang=spanish>
- MOLERO, L., & LÓPEZ, M. (2006). *EL ANÁLISIS DEL DISCURSO EN LAS CIENCIAS humanas y sociales*. Maracaibo: Fonacit/PDVSA.
- MONTENEGRO MARTÍNEZ, M. (2001). CONOCIMIENTOS, AGENTES Y ARTICULACIONES: una mirada situada a la intervención social. Tesis. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- MONTESINOS, R. (2004). LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA “MODERNIDAD democrática” mexicana. *El Cotidiano*, 20(128). México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, noviembre-di-

- ciembre, 93-104. Recuperado el 30 de abril de 2015, de <http://www.redalyc.org/pdf/325/32512812.pdf>
- MORRIS, S. D. (2010). *CORRUPCIÓN Y POLÍTICA EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO*. México: Siglo XXI.
- NABATCHI, T. (2012). *A MANAGER'S GUIDE TO EVALUATING CITIZEN PARTICIPATION*. New York: Syracuse University/IBM Center for The Business of Government.
- NAIDER (2015). *CONSTRUYENDO CIUDAD JUÁREZ*. RECUPERADO EL 30 DE JUNIO DE 2015, de <http://www.naider.com/my-product/construyendo-ciudad-juarez/>
- NASER, A., CONCHA, G., & PARRA, D. (2012). *EL DESAFÍO HACIA EL GOBIERNO ABIERTO EN LA HORA DE LA IGUALDAD*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 28 de abril de 2015, de <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/W465.pdf>
- OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (OIDP) (2015). Recuperado el 20 de marzo de 2015, de <http://www.oidp.net/es/inicio/>
- O'DONNELL, G. (1998). *ACCOUNTABILITY HORIZONTAL. ESTUDIOS POLÍTICOS*, 19, septiembre-diciembre. México: UNAM. Recuperado el 29 de abril de 2015, de <http://132.248.9.34/hevila/e-BIBLAT/CLASE/cia149425.pdf>
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACNUDH) (2007). *El litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico*. México: OCDE/ European Communities.
- OLIVAS, J. D. (2015, 8 DE JULIO). CUESTIONAN EN MUNICIPIO OBSERVACIONES DE "Regidor 19". *El Diario de Juárez*. Recuperado el 8 de julio de 2015, de: http://diario.mx/Local/2015-07-07_b3667f89/cuestionan-en-municipio-observaciones-de-regidor-19/
- OLVERA, A. J. (COORD.) (2001). *LA SOCIEDAD CIVIL: DE LA TEORÍA A LA REALIDAD*. México: El Colegio de México.
- (2003). LAS TENDENCIAS GENERALES DE DESARROLLO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO EN EL SIGLO XX. En A. J. Olvera, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: FCE.

- OLVERA RIVERA, A. (2012). *LOS CONSEJOS CIUDADANOS DE SEGURIDAD: diagnóstico y guía de operación*. México: Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.
- PANFICHI, A., & ALVARADO, M. (2011). *CORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD*. LIMA: Pontificia Universidad Católica del Perú/Consortio de Investigación Económica y Social. Recuperado el 12 de mayo de 2015, de <http://eureka.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/corrupcion-documento.pdf>
- PARÉS, M. (2009). *PARTICIPACIÓN Y CALIDAD DEMOCRÁTICA: EVALUANDO las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel/Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.
- PARTICIPA ¡CHIHUAHUA! INICIATIVA CIUDADANA QUE CONTIENE LA PROPUESTA de una Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Chihuahua, así como diversas reformas a la Constitución del estado y a las leyes secundarias en la misma materia. Recuperado el 30 de junio de 2015, de <http://www.participachihuahua.com/?wpdmact=process&did=Ny5ob3RsaW5r>
- PEÑA BARRERA, L. (2013). GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: DERECHO A la ciudad. El Plan Estratégico Vecinal en Riberas del Bravo, Ciudad Juárez, Chihuahua. *Chihuahua Hoy* (pp. 313-336). Ciudad Juárez, México: UACJ.
- PERIÓDICO NORTE (2001, 5 DE JUNIO). OLVIDAN PLAN ESTRATÉGICO DE Juárez. Recuperado el 29 de abril de 2015, de <http://www.inpro.com.mx/hemeroteca/modulos/buscador/inicio.jsp>
- PETERS, B. G. (2005). GOBERNANZA Y BUROCRACIA PÚBLICA: ¿NUEVAS formas de democracia o nuevas formas de control?. foro Internacional [en línea] 2005, XLV (Octubre-Diciembre) : [Fecha de consulta: 6 de junio de 2019] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911177001>> ISSN 0185-013X
- PLAN ESTRATÉGICO DE JUÁREZ (PEJ), A. C. (2003). *EL JUÁREZ QUE QUEREMOS*. Ciudad Juárez, México: Socintec/PEJ.
- (2003). *¿QUIÉN ES JUÁREZ? ELEMENTOS DE REFLEXIÓN*. CIUDAD JUÁREZ, México: PEJ.
- (2004). *LA PROPUESTA*. CIUDAD JUÁREZ, MÉXICO: PEJ.

- (2007). *MANIFIESTO POR LA GOBERNABILIDAD DE JUÁREZ*. CIUDAD JUÁREZ, México: PEJ.
- (2010). *VALORACIÓN DE UNA DÉCADA Y PERSPECTIVAS DE FUTURO*. Resumen ejecutivo. Ciudad Juárez, México: PEJ.
- (2012). *LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE CHIHUAHUA*. PRIMER Informe Fechac, septiembre. Ciudad Juárez, México: PEJ.
- (2012). *LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE CHIHUAHUA*. SEGUNDO Informe Fechac, enero. Ciudad Juárez, México: PEJ.
- (2012). *LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE CHIHUAHUA*. TERCER Informe Fechac, agosto. Ciudad Juárez, México: PEJ.
- (2014). *INFORME CIUDADANO 2014*. CIUDAD JUÁREZ, MÉXICO: PEJ. Recuperado el 9 de julio de 2015, de http://www.planjuarez.org/images/docs/pacto/informe_ciudadano_2014.pdf
- (2015). *INFORME "ASÍ ESTAMOS JUÁREZ 2015"*. CIUDAD JUÁREZ, MÉXICO: PEJ.
- (2015). *"REGIDOR 19"*. RECUPERADO EL 1 DE JUNIO DE 2015, DE www.planjuarez.org/
- PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO (PMD) (1998). *PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 1998-2001*. Ciudad Juárez, México: Municipio de Juárez, Administración 1998-2001.
- (1999). *PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 1998-2001*. CIUDAD JUÁREZ, México: Municipio de Juárez, Administración 1999-2001.
- PRUD'HOMME, J. (1997). *CONSULTA POPULAR Y DEMOCRACIA DIRECTA*. México: IFE. Recuperado el 20 de abril de 2015, de http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm
- PUTNAM, R. D. (1993). *MAKING DEMOCRACY WORK: CIVIC TRADITIONS IN MODERN Italy*. Princeton University Press.
- REGIDOR 19 (2015). *INFORME 2015*. CIUDAD JUÁREZ, MÉXICO: PEJ. Recuperado el 10 de julio de 2015, de http://planjuarez.org/images/docs/final_r19_2015_web.pdf
- REYES-HEROLES, F. (2004). *CORRUPCIÓN: DE LOS ÁNGELES A LOS ÍNDICES*. México: IFAI. Recuperado el 7 de mayo de 2015, de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/frh2.pdf>

- RHODES, R. A. W. (1997). *UNDERSTANDING GOVERNANCE: POLICY NETWORKS, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead, G. B.; Philadelphia, U. S./Open University Press.
- (2007). UNDERSTANDING GOVERNANCE: TEN YEARS ON. *ORGANIZATION Studies*, 28(8), 1243-1264.
- RODRÍGUEZ DELGADO, M. C. (2012). *GESTIÓN DE CLUSTERS EN COLOMBIA: una herramienta para la competitividad*. Colombia. Ediciones Unian-des-Universidad de los Andes.
- ROUSSEAU, J.-J. (1999). *EL CONTRATO SOCIAL*. EL ALEPH.
- SÁNCHEZ MEJORADA, C., & ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, L. (2003). GOBIERNO DEMOCRÁTICO, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000. En A. J. Olvera, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México* (pp. 205-283). México: FCE.
- SANTIBÁÑEZ, D. (2007). *GOBERNABILIDAD, PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA y reforma del Estado*. Comunidad Virtual de Desarrollo Humano Institucional. Recuperado el 17 de mayo de 2015, de <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=34>
- SCHAUER, F. (2014). TRANSPARENCIA EN TRES DIMENSIONES. *REVISTA DE Derecho*, xxvii(1), julio, 81-103. Recuperado el 7 de mayo de 2015, de <http://www.scielo.cl/pdf/revider/v27n1/art04.pdf>
- SEPÚLVEDA, RICARDO J.: "LA FORMA DEL GOBIERNO EN LA REFORMA DEL estado", en Carbonell, Michel, Concha Cantú, Hugo de Córdoba, Lorenzo y Valadés, Diego (2002): *Estrategias y propuestas para la reforma del estado*, UNAM, México, pp. 125- 131.
- SIMENTAL, G. (2001, 5 DE JUNIO). OLVIDAN PLAN ESTRATÉGICO DE JUÁREZ. *Periódico Norte*, 2.
- (2003, 3 DE DICIEMBRE). DAN RESULTADOS DE CONSULTA CIUDADANA. *Periódico Norte*, 6.
- SOCIEDAD DE CONSULTORÍA DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN (SOCINTEC) (2003). *El Juárez que queremos*. Ciudad Juárez, México: PEJ.
- SOMUANO, M. F. (2011). *SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA Y DEMOCRACIA EN México*. México: El Colegio de México.
- SOSA, L. C. (2014, 25 DE MAYO). PAGAN JUARENSES \$600 MIL EN 7 MESES en seguridad para Teto. *El Diario de Juárez*. Recuperado el 3 de

- marzo de 2015, de http://diario.mx/Local/2014-05-25_e5ef87a1/pagan-juarenses-600-mil-en-7-meses-en-seguridad-para-teto/
- TAMAYO FLORES-ALATORRE, S. (2002). *ESPACIOS CIUDADANOS: LA CULTURA política en la Ciudad de México* (Col. Sábado Distrito Federal). México: Uníos y Frente del Pueblo.
- TISSOT, S. (2013). QUARTIER. IN I. CASILLO, R. BARBIER, L. BLONDIAUX, F. CHATEAURAYNAUD, J.-M. FOURNIAU, R. LEFEBVRE, C. NEVEU, & D. SALLES (dir.). *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Paris: Le Gis Démocratie et Participation.
- TOURAINÉ, A. (2000). *¿PODREMOS VIVIR JUNTOS? MÉXICO*: FCE.
- ÚCAR, X., & LLENA BERNÉ, A. (COORDS.) (2006). *MIRADAS Y DIÁLOGOS EN torno a la acción comunitaria*. España: Graó.
- UMBRAL (2013). UMBRAL: UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO. Planteamiento ejecutivo. Mimeo.
- UVALLE BERRONES, R. (2008). GOBERNABILIDAD, TRANSPARENCIA Y RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50(203), mayo-agosto, 97-116. Recuperado el 20 de abril de 2015, de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/view/41995/38119>
- VARGAS, M. (2014, 7 DE NOVIEMBRE). REGRESA "TETO" ESCOLTAS ASIGNADAS POR MUNICIPIO. Periódico Norte. Recuperado el 9 de febrero de 2015, de <http://nortedigital.mx/regresa-teto-escoltas-asignadas-por-municipio/>
- VILLAMIL, J. (2015, 7 DE JULIO). "LEYES ANTI-BRONCO", OLEADA CONTRA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. *Proceso*. Recuperado el 8 de julio de 2015, de <http://www.proceso.com.mx/?p=409975>
- WEERAKKODY, V., & REDDICK, C. G. (2013). *PUBLIC SECTOR TRANSFORMATION THROUGH E-GOVERNMENT. EXPERIENCES FROM EUROPE AND NORTH AMERICA*. New York: Routledge. Retrieved April 30th, 2015, from http://books.google.com.mx/books?hl=en&lr=&id=LUFJ7FfYWUC&oi=fnd&pg=PA8&dq=obama+open+government&ots=i3YtKGictF&sig=JvHHqr00aZKJAVtP5MOTpbH_Vk#v=onepage&q=obama%20open%20government&f=false
- WORLD BANK (WB) (1996). *THE WORLD BANK PARTICIPATION SOURCEBOOK*.

- ZETLAOUI-LÉGER, J. (DIR.) (2013). *LA CONCERTATION CITOYENNE DANS LES projets d'éco-quartiers en France: évaluation constructive et mise en perspective européenne (rapport final)*. Paris: Université Paris-Est Créteil.
- ZICCARDI, A. (1998). *GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ciudad capital*. México: UNAM.
- (2004). *PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS SOCIALES DEL ÁMBITO local*. México: UNAM.

Entrevistas

- DONJUÁN, É. (2015, 5 DE MAYO). ENTREVISTA PERSONAL EN PLAN ESTRATÉGICO de Juárez. Ciudad Juárez, Chihuahua, México.
- FERNÁNDEZ ITURRIZA, M. ENTREVISTA PERSONAL, 2015.
- FUERTE, R. (2015, 19 DE MAYO). ENTREVISTA PERSONAL EN *ACCIONES DE coyuntura del Plan Estratégico de Juárez*. Ciudad Juárez, Chihuahua, México (entrevistadora: Cecilia Sarabia Ríos).
- MEZA, S. (2015, 14 DE MAYO). ENTREVISTA PERSONAL EN PLAN ESTRATÉGICO de Juárez. Ciudad Juárez, Chihuahua, México.
- PACHECO, F. (2015, 17 DE ABRIL). ENTREVISTA PERSONAL EN PLAN ESTRATÉGICO de Juárez. Ciudad Juárez, Chihuahua, México.
- VARGAS, L. (2015, 1 DE ABRIL). ENTREVISTA PERSONAL EN *MEMORIAS del Plan Estratégico de Juárez* (entrevistadores: Cecilia Sarabia Ríos y Abraham Paniagua Vázquez).

Sobre los autores

Abraham Paniagua Vázquez

Director

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua (Uach)

Correo electrónico: apaniagua@uach.mx

DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES CON ESPECIALIDAD EN POLÍTICA, Gobierno y Asuntos Públicos. Actualmente es director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Uach (2016-2022) y profesor-investigador de tiempo completo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel I del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Cuenta con el Reconocimiento al Perfil Deseable Prodep otorgado por la Secretaría de Educación Pública (SEP). Integrante de la Red de Estudios Sociales Transfronterizos del Norte de México y del Grupo de Trabajo “Procesos y Metodologías Participativas”, adscrito al Cuerpo Académico Consolidado Uach-CA 120 Política, Gobierno y Sociedad. Sus temas de interés son: actores, procesos e instituciones de la política.

Arturo Gutiérrez Lozano

Docente

Universidad Pedagógica Nacional del Estado de Chihuahua (Upnech) campus Juárez

Correo electrónico: agutierrez@upnech.edu.mx

ESTUDIANTE DEL PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES DE la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ); maestro en Ciencias Sociales para el Diseño de Políticas Públicas por la UACJ; licenciado en Intervención Educativa con Especialización en Educación Intercultural y Comunitaria por la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Ha recibido varias becas académicas. Se ha desempeñado como docente en varias universidades. Ha participado en seminarios y talleres relacionados con la intervención educativa, en diversos proyectos de investigación y como ponente en congresos nacionales e internacionales.

Cecilia Sarabia Ríos

Profesora-investigadora

Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef)

Correo electrónico: csarabia@colef.mx

PROFESORA-INVESTIGADORA EN EL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE Administración Pública de El Colef en Ciudad Juárez. Candidata al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Doctora en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset en Madrid, España; maestra en Estudios Humanísticos por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM); licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua (Uach). Líneas de investigación: Democracia, Procesos electorales y Gobiernos locales. Entre sus más recientes publicaciones, se destacan libros y artículos sobre diversos temas de análisis electoral e inclusión política.

Laura Elena Ochoa Lozano

Coordinadora del Programa de Licenciatura en Arquitectura de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ)

Correo electrónico: laura.ochoa@uacj.mx

MAESTRA EN PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO URBANO POR LA UACJ; Arquitecta por el Instituto Superior de Arquitectura y Diseño (ISAD) de la ciudad de Chihuahua. Tiene catorce años de experiencia en planificación y desarrollo urbano con métodos de participación social y trabajo interdisciplinario. Coordinó los primeros proyectos de microplaneación e intervención comunitarias en Ciudad Juárez. Ha participado en proyectos de intervención comunitaria en la ciudad de Chihuahua, Ciudad Juárez y Ciudad del Carmen, Campeche. También colaboró en El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) con la asistencia y coordinación técnica de estudios urbanos y de ordenación ecológica territorial en el municipio de Juárez y la ciudad de Nogales, Sonora. Ha estado en la búsqueda de nuevas alternativas para el desarrollo de la cultura permanente de la sustentabilidad en proyectos que busquen el uso eficiente y responsable de los recursos naturales.

Nemesio Castillo Viveros

Coordinador del Programa de Maestría en Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ)

Correo electrónico: nemesio.castillo@uacj.mx

MIEMBRO DEL SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES (SNI) NIVEL I del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Doctor en Ciencias Sociales por la UACJ (2006-2008); maestro en Ciencias Sociales para el Diseño de Políticas Públicas por la UACJ (2003-2005); licenciado en Sociología por la Universidad Veracruzana (UV) (1998-2002). Coordinador del Programa de Licenciatura en Trabajo Social (2012-2015). Actualmente es coordinador del Programa de Maestría en Trabajo Social de la UACJ y profesor-investigador de tiempo completo.

Xóchitl Cruz Guzmán

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ)

Correo electrónico: xaldelcg@gmail.com

SOCIÓLOGA URBANA DE FORMACIÓN. DOCTORA EN ESTUDIOS URBANOS por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ); maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Toulouse II, Francia. Sus temas de interés versan sobre participación ciudadana, manifestaciones públicas y planificación urbana. Ha escrito artículos sobre las marchas en la Ciudad de México y apropiaciones políticas de los espacios públicos. A fines de 2011, llegó a vivir a Ciudad Juárez y en 2012 comenzó a participar en las actividades de “Red de Vecinos de Juárez”.



Esta obra se terminó de imprimir en XXXXX de 2019 en
Lazer Quality Prints, ubicada en Pedro Rosales de León 6595,
Ciudad Juárez, Chihuahua, México.

Tiraje: XXX ejemplares

