

La implementación de las políticas públicas para la prevención de la violencia en el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua: el involucramiento de la sociedad civil a través de los liderazgos comunitarios¹.

Implementation of public policies to prevent violence in the municipality of Ciudad Juárez, Chihuahua: civil society involvement through community leadership.

Abraham Paniagua Vázquez*^o; Ignacio Camargo-González*

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es analizar la incidencia de los liderazgos comunitarios en la implementación de las políticas públicas enfocadas a la prevención de la violencia a partir del involucramiento de la sociedad civil. El análisis se ha centrado en tres categorías relevantes: *i*) Transparencia, *ii*) Rendición de cuentas, y *iii*) Gobernanza. El objetivo toma preeminencia si consideramos dos elementos: *i*) la corrupción que ha sido señalada por los mexicanos como el segundo problema a solucionar; y *ii*) la elevada inversión pública destinada a la prevención del delito en un municipio que ha sido castigado por la violencia generada por la pugna entre carteles de la droga. Las conclusiones enfatizan la importancia de incluir a liderazgos comunitarios en el proceso integral de las políticas públicas, hacerlo garantiza por lo menos legitimidad gubernamental, certeza en el destino del recurso y fortalecimiento de capacidades sociales.

ABSTRACT

The aim of this research is to analyze the incidence of community leaders in the implementation of public policies, focused on violence prevention and based on civil society involvement. The analysis has focused on three relevant categories: *i*) Transparency, *ii*) Accountability, and *iii*) Governance. The priority character of this objectives is emphasized if we consider two elements: *i*) Corruption, which has been identified by Mexicans as the second major problem in the country; and *ii*) a huge public investment destined to the prevention of crime in a municipality that has been overwhelmed by violence, generated by drug cartels power struggle. Conclusions emphasize the importance of including community leaders in the integral process of public policies, as it guarantees at least governmental legitimacy, certainty in the destination of the public fund and strengthening of social capacities.

Recibido: 16 de junio del 2016
Aceptado: 10 de agosto del 2017

Palabras clave:

Transparencia; rendición de cuentas; gobernanza; prevención social de la violencia; Ciudad Juárez.

Keywords:

Transparency; accountability; governance; social prevention of violence; Ciudad Juárez.

Cómo citar:

Paniagua Vázquez, A., & Camargo-González, I. (2017). La implementación de las políticas públicas para la prevención de la violencia en el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua: el involucramiento de la sociedad civil a través de los liderazgos comunitarios. *Acta Universitaria*, 27(4), 92-108. doi: 10.15174/au.2017.1457

INTRODUCCIÓN

La transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza son alternativas democráticas de éxito condicionado por la puesta en marcha y correcta ejecución de proyectos gubernamentales en torno a la intervención de la comunidad en los asuntos públicos con intenciones de acrecentar su capacidad de influencia en asuntos tales como proponer, co-ejecutar y evaluar políticas públicas o, en su caso, incluir temas de impacto general en la agenda legislativa.

La generación y práctica de estas alternativas resultan importantes en un municipio como el de Ciudad Juárez debido a tres factores: *i*) La creciente y generalizada percepción social de que al interior del gobierno se llevan a cabo actos

¹ Esta propuesta forma parte del proyecto de investigación "Liderazgos comunitarios, actores y experiencias en Ensenada, Ciudad Juárez y Nuevo Casas Grandes" de la Red de Estudios Sociales Transfronterizos del Norte de México, financiado por el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (Prodep), México.

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma de Chihuahua. Cerrada de Teruel 10423-41, Residencial Jardines de Aragón, C.P. 32472, Ciudad Juárez, Chihuahua. Correo electrónico: abrahampaniagua@hotmail.com

^o Autor de correspondencia.

de corrupción. De acuerdo con la encuesta nacional que realiza Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2014) sobre la Calidad y el Impacto Gubernamental, para el 72% de los chihuahuenses (incluidos los juarenses) la corrupción en las dependencias del gobierno federal resultó ser “Muy Frecuente” y “Frecuente”; el 75.6% afirmó lo mismo sobre las dependencias del gobierno del estado; y el 71.4% consideró lo mismo en relación con las dependencias del gobierno, municipal. *ii*) La irrupción de la violencia en la cotidianidad urbana. En medio de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, la ola de violencia más importante en la historia de la localidad se suscitó en el periodo comprendido entre el 2008 y el 2010. Así, hechos antes poco comunes como los homicidios dolosos (por arma de fuego), el incendio intencionado de negocios, el robo de automóviles con violencia (*carjacking*), las extorsiones, los secuestros y la exigencia de cuotas por ‘brindar seguridad’ de los mismos criminales organizados, se convirtieron en parte de la cotidianidad fronteriza. *iii*) La experiencia de organizaciones de la sociedad civil (OSC’S), ya sea en actividades asistenciales, de incentivo a la construcción de ciudadanía o de incidencia en los tres niveles de gobierno sobre asuntos de interés general. Según constaba en el Registro Público de la Propiedad del estado de Chihuahua, en el 2010 había en la ciudad 1728 asociaciones religiosas, instituciones de servicios a terceros, asociaciones de auto beneficio y partidos y organizaciones políticas. Si bien es cierto que no todas ellas se encontraban activas, este dato es un buen indicador del interés por la participación social organizada en la localidad (Pacheco, 2014).

El gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) se caracterizó, entre otras acciones, por desplegar a efectivos del ejército y fuerzas civiles federales disponibles en diversos “operativos” como medida correctiva, punitiva y de enfrentamiento en contra de los cárteles de la droga, esto con el propósito de recuperar territorios y restablecer las condiciones mínimas de convivencia social².

Las tareas que tradicionalmente correspondían a la policía municipal fueron asignadas a los efectivos militares o policías federales, hecho que condujo a la “militarización” de la seguridad pública, pero sin los resultados esperados. La violencia criminal no se redujo,

además de que la presencia masiva de los miembros del ejército y de elementos federales fue señalada por la crítica como causa de violaciones a los derechos humanos.

De acuerdo con el reporte *Neither rights nor security. Killings, torture and disappearances in Mexico’s “war on drugs”*, la organización *Human Rights Watch* (2012) documentó abusos y violaciones a los derechos humanos en cinco estados de la república: Baja California, Chihuahua, Guerrero, Nuevo León y Tabasco. Ciudad Juárez se encontró entre las ciudades chihuahuenses donde se documentan casos de ejecuciones extrajudiciales, tortura y desapariciones forzadas.

A la par de los desaciertos del gobierno federal por contener la oleada de violencia por la vía armada, también se dispuso de una serie de políticas públicas orientadas a la prevención. La administración de Felipe Calderón diseñó y ejecutó la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, también propuso el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana y, en el último año de su gobierno federal, se publicó la primera Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Así, el propósito de esta investigación es el de analizar la incidencia de los liderazgos comunitarios en la implementación de las políticas públicas enfocadas a la prevención de la violencia a partir del involucramiento de la sociedad civil. El análisis se ha centrado en tres categorías relevantes: *i*) transparencia, *ii*) rendición de cuentas, y *iii*) gobernanza. La hipótesis de trabajo que se propone es que la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza, al ser elementos de avanzada democrática se desarrollan entre dos corrientes aparentemente contradictorias: la impulsada desde el gobierno y caracterizada por matices de la *realpolitik* como la simulación, la discrecionalidad y el clientelismo; y la que enarbolan los liderazgos comunitarios que abogan por la apertura, la competitividad y los resultados.

MÉTODOS

En esta investigación, de enfoque cualitativo y de alcance explicativo, se buscó conocer la incidencia de los liderazgos comunitarios en la implementación

² La sociedad juarense experimentó las expresiones militares del Operativo Conjunto Chihuahua (OCCH), estrategia desarrollada desde el Gobierno Federal que en su etapa de mayor despliegue táctico llegó a requerir de aproximadamente 11 800 efectivos federales, tanto adscritos al Ejército Mexicano como a la Procuraduría General de la República y a la Policía Federal. Inició el 27 de marzo del 2008.

de las políticas públicas enfocadas a la prevención de la violencia. Con este propósito, fueron entrevistados 11 agentes adscritos a ocho OSC'S en Ciudad Juárez (se garantizó a nuestros informantes que sus nombres, y los de las organizaciones a las que pertenecen, se mantendrán en el anonimato).

Para tal efecto, se propuso una muestra de expertos (Hernández, Fernández & Baptista, 2010), quienes fueran los responsables de la administración y de la obtención de recursos y que quisieran compartir su experiencia de participación en las convocatorias y/o en los procesos de asignación de recursos y ejecución de proyectos de estímulo a la prevención social de la violencia de políticas públicas. Algunos de los programas en los que participaron por financiamiento fueron los siguientes: “Todos Somos Juárez”, el Subsidio para la Seguridad de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal (Subsemun) y/o el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Pronapred). En la tabla 1 se muestran las características de nuestros informantes, el tipo de organización a la que pertenecen y si es que recibieron financiamiento de alguno de estos programas para la política pública.

La técnica de recolección de datos que se propuso fue la entrevista semi-estructurada; el análisis de esta información se realizó mediante el procedimiento de la codificación (abierta, axial y selectiva) mediante la localización de conceptos, categorías y subcategorías relevantes, así como sus propiedades. Las percepciones,

creencias, actitudes y explicaciones de los informantes fueron identificadas, seleccionadas y codificadas mediante la comparación continua. Y, en la presentación de los fragmentos arquetipo, con los que se ejemplifican las categorías relevantes, fueron utilizadas las convenciones de transcripción de Jefferson (1984).

La estructura que presenta este documento es la siguiente: en la introducción se expone que la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza son alternativas democráticas de éxito condicionado por la puesta en marcha y correcta ejecución de proyectos gubernamentales en torno a la intervención de la comunidad en los asuntos públicos. Además, que se trata de tres factores los que han determinado el involucramiento de la sociedad en tales políticas: la percepción de corrupción, la violencia criminal y la experiencia de las OSC'S, en los tres niveles de gobierno, sobre asuntos de interés general.

El primer apartado denominado ‘Transparencia, rendición de cuentas y gobernanza. Una aproximación conceptual’, se encontrará precisamente un recuento de los conceptos mencionados aludiendo a las corrientes contemporáneas sobre transparencia y rendición de cuentas. En el apartado siguiente, ‘El incentivo desde el gobierno para la prevención social de la violencia’, se describen los mecanismos a través de los cuales el gobierno federal en el periodo 2008-2015 incentivó la participación de la sociedad civil en este tipo de políticas sociales emergentes.

Tabla 1.

Características de los informantes, del tipo de organización a la que pertenecen y si obtuvieron algún tipo de financiamiento de los programas emergentes de política pública.

Entrevistada (o)	Organización	Sexo	Edad	Escolaridad	Tipo de organización	Recibió financiamiento
1	A	M	42	Posgrado	Capacitación, formación de redes y construcción de ciudadanía	Sí
2	B	M	27	Posgrado	Intervención comunitaria	Sí
3	C	M	34	Licenciatura	Intervención comunitaria	Sí
4	C	M	38	Licenciatura	Intervención comunitaria	Sí
5	D	M	38	Posgrado	Intervención comunitaria	Sí
6	E	M	34	Posgrado	Intervención comunitaria	Sí
7	E	M	32	Licenciatura	Intervención comunitaria	Sí
8	F	M	41	Posgrado	Intervención comunitaria	Sí
9	G	F	38	Posgrado	Intervención comunitaria	Sí
10	H	F	32	Posgrado	Capacitación, formación de redes y construcción de ciudadanía	Sí
11	H	F	27	Posgrado	Capacitación, formación de redes y construcción de ciudadanía	Sí

Fuente: Elaboración propia con datos de nuestros informantes.

En el apartado número tres, 'Avances y pendientes en la búsqueda de la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza', se examinaron los avances que se han alcanzado y, al mismo tiempo, los pendientes o deficiencias en la implementación de las tres dimensiones que se han abordado. Finalmente se presentan las conclusiones en las que se rescata la importancia de la inclusión de liderazgos comunitarios en el proceso integral de la política pública orientada a la prevención social.

Transparencia, rendición de cuentas y gobernanza. Una aproximación conceptual

El escrutinio de la opinión pública sobre los asuntos de interés general ha transitado del libre acceso al poder a enfocar los esfuerzos al ejercicio responsable del mismo, aparentemente la crítica política y social ya no se centra tanto en las etapas procedimentales de la democracia, sino en la calidad del ejercicio democrático, en los resultados de sus productos y como exigencia primordial, en generar capacidades sociales para responsabilizar y sancionar a los actores e instituciones gubernamentales de sus actos. Hoy en día ya es un lugar común afirmar que entre los factores generadores de una buena calidad democrática se encuentran la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza.

La transparencia en un gobierno es necesaria porque es la medida de la conducta ética y sirve de regulación social, de este modo, se pueden generar instrumentos de control y supervisión sobre las instituciones públicas, además de asegurar que se mejore la calidad de los procesos gubernamentales y las prácticas democráticas (Fernández, 2011; Peschard, 2008). Al respecto, Mauricio Merino (2005) ha señalado 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.

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 condición necesaria para la sobrevivencia de la democracia, ya que permite el acceso ciudadano oportuno a la información relativa al desempeño gubernamental (López, 2005).

La transparencia se presenta como condición indispensable para la rendición de cuentas, definida como:

la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal e informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento (Ugalde, 2012).

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 la conducción de los asuntos públicos ya que contienen fundamentos democráticos eminentes (Emmerich, 2004); esta propuesta también sirve para combatir la corrupción, que incide negativamente en la credibilidad de las instituciones, en el desarrollo económico de la sociedad y, en general, sobre las condiciones de vida de la población; de ahí que la articulación de acciones propias son deseables ya que en complemento a una cultura ciudadana de respeto a las normas, inhiben formas de conductas gubernamentales no éticas y/o ilícitas (Reyes, 2004; Schauer, 2014).

Las medidas enfocadas a disminuir, inhibir o erradicar actos de corrupción, entre los que se encuentran el soborno, la extorsión, el fraude, el nepotismo, la riqueza inexplicable, el tráfico de influencias, el conflicto de interés, el peculado, el desvío de recursos, el favoritismo y el padrinazgo, son trascendentes ya que se evita sacrificar intereses generales en aras de los particulares (Izcarra, 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 misma (Panfichi & Alvarado, 2011).

El desgaste 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 de enfrentar a la corrupción. Es decir, la acción social organizada es capaz de generar 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 entre el Estado y la sociedad (Anechiarico, 2010).

Luego entonces, el reto 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 las tareas de proponer, co-ejecutar y evaluar políticas públicas o involucrar temas de impacto general en la agenda legislativa.

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 gobierno. En esta transición resulta necesaria la gobernanza como incentivo para el empoderamiento social ya que valora y acepta la existencia de redes sociales y políticas que reclaman su derecho a participar e intervenir en la operación directa de las políticas públicas, destacando su autonomía frente a los poderes e instituciones del propio Estado, se vincula con modos específicos del poder, destaca la defensa sobre la importancia de que los asuntos públicos no son monopolio estatal (Uvalle, 2008).

La lógica que subyace a la visión de la gobernanza es que, a mayor colaboración ciudadana, mayor calidad en las tareas de gobernar; ya que se considera al gobierno como un agente de dirección necesario, pero insuficiente (Aguilar & Bustelo, 2010). El fundamento lógico refiere a la influencia de la sociedad en las políticas destinadas a su propio desarrollo, 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*³ a la gobernanza se le identifica como una tarea que involucra múltiples actores y que tiene como base la lógica de redes auto gestionadas que permiten, a su vez, el logro de la legitimidad gubernamental y que incitan a la consolidación ciudadana activa, mediante el desarrollo de sus propias prácticas y a la configuración de los ambientes propicios para la multiplicación de esta estrategia que cuenta con cierto grado de autonomía estatal. La idea de 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 (Kickert, 2003; Rhodes, 2007). 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). La gobernanza “representa un intento por involucrar más a la sociedad en la tarea de gobernar y por reducir los elementos jerárquicos del sistema” (Peters, 2005), ejerce una relación horizontal con el gobierno. Siendo así, la principal preocupación ciudadana es el poder y el derecho a generar y mantener influencia y control social sobre instituciones y actores que conforman lo político (Santibáñez, 2007).

El incentivo desde el gobierno para la prevención social de la violencia

Uno de los productos de las políticas preventivas fue el Subsemun, implementado por primera vez en el año 2008⁴ y contemplado como una práctica de coparticipación federal y municipal, que reflejó una interesante dinámica de descentralización con base en un marco jurídico de corresponsabilidad, uno de sus principales ejes fue incentivar la participación social para efectos de seguridad. En Ciudad Juárez la distribución de la inversión pública bajo este rubro fue la que se describe en la tabla 2.

³ A diferencia de la vertiente pragmática de la gobernanza, el debate teórico refleja un concepto polisémico. Rhodes (1997) detecta seis usos distintos del término: La relaciona con su brogación 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 socio-cibernético producto de las formas político-sociales de gobernar; y como redes de auto organización con el objetivo de desarrollar políticas propias.

⁴ Vigente hasta el 2015. A partir del 2016 cambió de nombre a Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública FORTASEG.

Tabla 2.
 Distribución de la inversión pública del Subsemun 2008 – 2015 para el municipio de Juárez.

Año/Rubro	Prevención del delito y participación ciudadana	Otros	Total
2008	No contemplado	\$138 790 133.00	\$138 790 133.00
2009	\$5 636 666.66	\$121 030 000.04	\$126 666 666.70
2010	\$12 955 150.00	\$110 544 850.00	\$123 500 000.00
2011	\$23 749 050.00	\$99 750 950.00	\$123 500 000.00
2012	\$31 000 000.00	\$92 500 000.00	\$123 500 000.00
2013	\$19 000 000.00	\$104 500 000.00	\$123 500 000.00
2014	\$29 496 733.99	\$63 960 165.37	\$93 456 899.36
2015	\$17 657 606.00	\$92 702 429.00	\$110 360 035.00
Total	\$139 495 206.65	\$823 778 527.41	\$963 273 734.06

Fuente: Elaboración propia con base a la página de transparencia del Gobierno Municipal. Otros rubros incluyen: profesionalización, equipamiento, renovación salarial, mejora a las condiciones salariales, infraestructura, operación policial, evaluación, red nacional de telecomunicaciones y control de confianza.

Adicionalmente, a partir del 17 de febrero del 2010 y hasta el último día de la administración del presidente Calderón, se implementó el programa integral “Todos Somos Juárez” (Calderón, 2013) que constó de 278 compromisos en materia de educación, economía, empleo, desarrollo social, salud y seguridad pública.

A esta política se le llegó a considerar como parte de las políticas públicas innovadoras con las que se proponía restaurar el orden y el tejido social. Su estrategia proponía, básicamente, la disminución del número de homicidios dolosos en el período 2008-2012 (tabla 4); y a la inversión económica en la ciudad catalogada como “histórica”; tan solo el presupuesto para el año 2010 alcanzó los \$263 millones de dólares⁵ distribuidos en 160 acciones, mientras que la inversión federal destinada en el año 2011 alcanzó la cantidad de \$138 millones de dólares⁶ ejercidos en 118 acciones adicionales (Calderón, 2013). Entre los logros tangibles e intangibles de “Todos Somos Juárez”⁷ se señalan la creación de una red de seguridad social que ha servido como modelo para replicarse en otras partes del país, así como la construcción de centros comunitarios y el rescate de espacios públicos (*International Crisis Group* [ICG], 2015).

La llegada del proceso electoral federal 2011-2012 anunció el final del gobierno calderonista. Por efectos

de la democracia representativa y de la decisión del electorado, el entonces candidato a la presidencia de la república Enrique Peña Nieto, de la Coalición Compromiso por México, formada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), se convirtió en presidente de México. Desde sus propuestas de campaña esbozó reformular la estrategia de seguridad inyectándole elementos novedosos e incluyentes. La diferencia con su antecesor en esta materia se basó en privilegiar el paradigma de la seguridad ciudadana y democrática como herramienta de atención a los orígenes de la violencia.

Al respecto, resalta la puesta en marcha del Pronapred (2014). Desde el momento en el que se propuso esta política social se concibió como novedosa, ya que buscó incentivar la participación ciudadana en la generación de alternativas de solución al problema de la violencia. El programa, vigente a partir del año 2013, fue el instrumento rector que articuló las políticas públicas, estrategias y acciones de prevención de las violencias y la delincuencia para incidir desde una perspectiva transversal, interinstitucional e intersectorial en el mejoramiento de la seguridad y convivencia ciudadana y en el fortalecimiento de la cohesión comunitaria (Segob, 2013). La inversión del Pronapred en el municipio de Juárez ha sido la siguiente (tabla 3).

⁵ Corresponde a \$3 255 940 000.00 pesos si consideramos el tipo de cambio dólar – peso al 31 de diciembre del 2010.

⁶ Corresponde a \$1 897 500 000.00 pesos si consideramos el tipo de cambio dólar – peso al 31 de diciembre del 2011.

⁷ La trascendencia de estas acciones gubernamentales fueron importantes, ya que el 29 de mayo del 2012 el propio Presidente Calderón anunció “Todos por Acapulco”, una réplica de la estrategia ejecutada en Ciudad Juárez (Rosas, 2012).

Tabla 3.
Inversión pública en el Pronapred para el Municipio de Juárez, 2013 – 2015.

Año	Monto destinado
2013	\$79 815 436.30
2014	\$80 195 000.61
2015	\$78 419 576.88
Total	\$238 430 013.79

Fuente: Elaboración propia con base al Diario Oficial de la Federación.

Tabla 4.
Comportamiento de crímenes y delitos de alto impacto. Municipio de Juárez.

Crimen/ año	2008*	2009*	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*
Homicidios	1569	2371	3042	2015	740	481	424	303
Robo de autos con violencia	n/d	n/d	n/d	4286	1642	575	303	211
Secuestros (denuncias)	n/d	n/d	n/d	67	27	19	0	0
Cobro de piso (denuncias)	n/d	n/d	n/d	110	97	53	21	8

Fuente: Elaboración propia con información de ** Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez, *Seguridad, Justicia y Paz. Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C.

El total de inversión pública destinada a prevenir la violencia mediante la participación ciudadana durante el período 2008-2015 en el municipio de Juárez considerando solamente al Subsemun, “Todos Somos Juárez” y el Pronapred asciende a \$5 531 365 220.40 (cinco mil quinientos treinta y un millones trescientos sesenta y cinco mil doscientos veinte 40/100 m.n). El discurso desde los tres niveles de gobierno subraya el alcance de las políticas públicas, programas y acciones financiadas por esta cantidad, aduciendo la disminución de homicidios, del robo de autos con violencia, de secuestros (denuncias) y del cobro de piso (denuncias) (tabla 4).

A partir de esta serie de estrategias de política pública la ciudad dejó de ser considerada como “la más violenta del mundo”, título que acaparó en los años 2008, 2009 y 2010. De acuerdo con el análisis de la organización no gubernamental Seguridad, Justicia y Paz, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (2016), la disminución en el índice de crímenes dolosos y delitos de alto impacto fue tal que para el 2016 la ciudad finalmente salió de los primeros 50 lugares de las ciudades más violentas del mundo. La tranquilidad de la vida cotidiana de este municipio

fronterizo fue restableciéndose paulatinamente a través de la recuperación de espacios públicos, el auge del sector gastronómico y mediante el regreso de la oferta masiva de empleos ofrecidos por la industria maquiladora de exportación.

No obstante, los avances que se han observado en este rubro, la percepción que tiene la sociedad organizada es diferente. Si bien es cierto que los indicadores de crímenes y delitos de alto impacto disminuyeron notablemente desde enero del 2011, ha sido complicado para los activistas determinar la influencia de los distintos programas enfocados a prevenir y disminuir los efectos de la violencia a partir del involucramiento social. La opacidad, el favoritismo, la desconfianza y el clientelismo son algunas de las limitantes al potencial de la inversión pública en coordinación con actores externos al gobierno.

RESULTADOS

Avances y pendientes en la búsqueda de la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza

Avances y pendientes sobre Transparencia

Avances en la transparencia

A siete años de haberse aplicado las políticas de incentivo a la prevención social de la violencia, los liderazgos sociales reconocen avances en el tema de transparencia matizados en tres vertientes: *i)* Apertura gubernamental a la cooperación político-social; *ii)* Pasan de la invitación a la convocatoria; y *iii)* La incorporación de actores externos para seleccionar beneficiarios.

i) Apertura gubernamental a la cooperación político-social

La imperante necesidad gubernamental de generar soluciones a la crisis de inseguridad pública generó una interesante etapa de colaboración entre la sociedad y el gobierno. Resalta el “Modelo Juárez de Participación Ciudadana en Materia de Seguridad” de la Mesa de Seguridad y Justicia, conformada por empresarios, académicos y líderes sociales. Uno de los objetivos de este modelo fue el de involucrar a la ciudadanía en los asuntos de acceso a la información. Uno de nuestros informantes ha señalado al respecto que:

FG.T.CPS.2. M:::Una de las cosas que ha hecho distinto trabajar en Juárez que en otros lados del país, (.)es que los tres niveles de gobierno y la sociedad civil ↑ nos pusimos de acuerdo por el bien de la ciudad.

ii) De la invitación a la convocatoria

Con respecto del escrutinio social, los métodos de designación (licitaciones restringidas por invitación) de los actores externos que ejecutarían proyectos de prevención, propició críticas de los propios liderazgos sociales, académicos y empresariales. Con el propósito de que las asignaciones de recursos fueran más transparentes y que, al mismo tiempo, fueran más competitivas, se formó la red de organizaciones sociales para la supervisión de Pronapred y Subsemun, cuyo logro más importante fue el de sustituir el método de licitación restringida por invitación por una convocatoria abierta, en la que todos los interesados pudieran participar.

ML.T.IAC1. la distribución del recurso del Pronapred yo creo que ha sido polémico, ↓se ha ido mejorando en el camino, primero fue por invitación, después por convocatoria, (,)se han creado ciertos mecanismos, ↑pero aun así se presenta la polémica o controversia. M:::£Nosotros ya no participamos el año pasado porque veíamos pocas posibilidades de ganar£”.

El procedimiento de asignación de recursos por convocatoria ha permitido la legitimación de las instancias gubernamentales y la aceptación, por parte de las organizaciones de la sociedad civil, de los mediadores y de los tipos y montos de los recursos.

iii) Incorporación de actores externos para seleccionar beneficiarios

Otro de los resultados de las críticas sociales a la estrategia de distribución del recurso fue la apertura de los métodos de designación a actores externos a los gobiernos estatal y municipal. La principal responsabilidad de la distribución, seguimiento y evaluación del Pronapred de los años 2014 y 2015 recayó en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

FG.T.IAE.1. ¡M:::!! Con lo de Pronapred en transparencia se va avanzando, ((le)) considero que el trabajo de las organizaciones se consolida con los comités que se han creado. ((ac)) hay pendientes sobre todo con los recursos que se queda el gobierno, son los que siempre están más ocultos.

La selección de las instancias ejecutoras se basó en un dictamen emitido por un comité formado por activistas sociales y académicos. Lo anterior abonó a la certeza y legitimidad de esa política pública ya que no toda la inversión disponible se sometió a escrutinio; el propio Subsemun no fue objeto de este proceso.

Pendientes en la transparencia

Transparentar la gestión integral de las diversas políticas públicas sobre el tema, es una exigencia que procede desde la sociedad y sus organizaciones, esta exigencia se compone de cuatro pendientes: i) falta de criterios para designar entes ejecutores; ii) clientelismo/discreción; iii) consolidación de comités mixtos; y iv) ejecución de campañas de información.

i) Falta de criterios para designar entes ejecutores

Las reglas de operación del Pronapred, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, son poco claras al respecto de la designación de las entidades ejecutoras dado que a los posibles entes ejecutores del recurso les llama “expertos” y que pueden ser instituciones de educación superior, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, líderes comunitarios, personas físicas o personas morales con fines de lucro. Por su parte, un elemento estructural del Subsemun impide el acceso detallado a la información es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; ya que permite clasificar como *reservado* el tipo, contenido, acciones, productos, resultados y monto destinado a los proyectos.

JB.T.FCDEE.2. “¡M:::!! El gobierno es muy poco transparente en muchos ámbitos. (.) La sociedad requiere que los programas de prevención como el Pronapred y el Subsemun difundan los montos específicos y (.) que se esclarezcan los parámetros para seleccionar beneficiarios, M::: las obligaciones, derechos y responsabilidades del gobierno federal, estatal y municipal, (.)↑pero también de las OSC que ejecutan proyectos”.

Un tipo de régimen como el que se ha mencionado no contribuye con los principios de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos. La opacidad en los montos, los laxos criterios de selección de los beneficiarios y el desconocimiento de las responsabilidades que el gobierno y los ‘expertos’ tienen contribuye más bien a la desconfianza de la ciudadanía (antes que a la transparencia) sobre el destino adecuado de los recursos de esta política pública.

ii) Clientelismo/discreción

La discrecionalidad con la que fueron designados los entes ejecutores del Pronapred en el 2014 permitió que los beneficiados fueran elegidos principalmente de entre las organizaciones de la sociedad civil y empresas ligadas al gobierno municipal. Este hecho

suscitó una serie de protestas por parte de las OSC'S y liderazgos comunitarios que no se vieron beneficiados. De aquí que, cuando menos en este contexto, el clientelismo y la discrecionalidad han acompañado a la inversión pública destinada a prevenir el delito mediante la participación ciudadana.

AT.T.CD.2. “(x) La transparencia en las convocatorias es... es... (.) Claro que hay discreción, yo te podría decir que primero los compas y después lo que sobra a los demás. Subsemun ya ni siquiera baja a las organizaciones o a nivel comunitario.↑Subsemun ya no se escucha, no hay convocatoria ni nada. Subsemun quedó no sé dónde. £CORRUPCIÓN SI TÚ QUIERES£”.

En el fragmento anterior se puede observar la discrecionalidad y el clientelismo como fenómenos endémicos a la distribución de recursos en este periodo. Por ejemplo, el programa “Todos Somos Juárez” fue duramente criticado porque careció de reglas de operación, objetivos, metas e indicadores para la evaluación de sus resultados. Uno de los reproches más acentuados giró en torno a la falta de transparencia respecto a la distribución del recurso y la opacidad para designar a las empresas, instituciones, expertos y organizaciones de la sociedad civil responsables de ejercer la inversión (ICG, 2015; Proceso, 2011).

iii) Consolidación de comités mixtos

Involucrar a la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y sus comités dictaminadores generó certeza y legitimidad a la ejecución del Pronapred, sin embargo, los comités mixtos flexibles no se contemplan en las diversas reglas de operación⁸, así no se respaldan por el marco jurídico y, por lo tanto, se exponen a los avatares de la política. Es imprescindible incentivar desde el marco normativo la coordinación entre los municipios, las entidades federativas y la sociedad civil para diseñar, construir y ejecutar conjuntamente las distintas políticas públicas de este tipo.

BR.T.CCM.1. “M::: ↑Bajo la lógica de la discreción ha habido derroche de recursos públicos, mucho dinero no se sabe en donde quedó, en que se invirtió. ((/)) Gobierno, academia y OSC deben conformar comités para dar certeza y apertura cada año. Ser claros en concursar todos los recursos de Subsemun y Pronapred. ((.hhh)) Una simple apertura de escuchar detonaría

realidades distintas, mayor credibilidad del gobierno y tal vez el impacto sería mayor.

La experiencia de los propios actores (líderes comunitarios) los ha llevado a considerar que en ambos programas ha prevalecido la discrecionalidad, el derroche de recursos y la opacidad, en cuanto al destino de los recursos que se han otorgado a esta política social. Algunos de los informantes han llegado a considerar que la mejor manera en la que se puede diseñar, distribuir, implementar y fiscalizar tales recursos sería por medio de la creación de un marco normativo que permitiera la coordinación entre los municipios, las entidades federativas y la sociedad civil.

iv) Ejecución de campañas de información

La falta de información o el sesgo en la misma ha acarreado no solamente desconfianza hacia la administración pública, además han salido a la luz conflictos entre una facción de la sociedad civil organizada con el gobierno. Replicar dinámicas que otros entes gubernamentales ya desarrollan, como el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (Indesol) que cuenta con la experiencia necesaria en involucrar a la sociedad en la ejecución de políticas públicas con resultados sobresalientes, sumaría a la consolidación de la gestión de los programas y coadyuvaría a la mejora de la relación sociedad-gobierno.

BR.T.IGIP1. “£Nunca se sabe bajo que indicadores se entregaron los recursos, la discreción se siente£. ↑No se conforman comités que sean mixtos, como si se han hecho en otras dependencias como INDESOL y sus comités de coinversión. Pronapred Es oscuro, se ha tenido conflicto de nuestra organización para abrir procesos, (.)↓pero no nos han tomado en cuenta, por el contrario, en el gobierno municipal nos vieron como enemigos”.

Como se puede observar en el fragmento anterior, la implementación de este tipo de políticas públicas orientadas a la seguridad social no terminan de institucionalizarse. Este fenómeno ha propiciado que los diversos agentes interesados hayan considerado que la entrega de recursos se realiza de manera discrecional; nunca se sabe a ciencia cierta cuáles serán los parámetros que regirán la entrega de los recursos. Además de que entre ellos prevalece la percepción de que el gobierno ‘no nos ha tomado en cuenta’, a la vez que los ve ‘como enemigos’ por abrir procesos.

⁸ Las reglas de operación del Pronapred señalan a la Comisión Interinstitucional Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia como la instancia responsable de coordinar las dependencias y entidades federales, estatales, municipales para el diseño y la ejecución de políticas, programas y acciones en materia de prevención. Por su parte, los municipios deberían conformar un Gabinete de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia para los mismos fines.

Avances y pendientes en la Rendición de cuentas

Avances en la rendición de cuentas

En la localidad, la rendición de cuentas en las políticas públicas de prevención se refleja en un proceso contencioso, sin embargo, se han ido gestando avances importantes y necesarios para su institucionalización. Los informantes rescatan tres componentes de avance: *i)* apertura gubernamental a la cooperación político-social; *ii)* de las organizaciones de la sociedad civil hacia sus beneficiarios; *iii)* de las organizaciones de la sociedad civil hacia el gobierno.

i) Apertura gubernamental a la cooperación político-social

Las auditorías oficiales de que han sido objeto las organizaciones sociales reflejan la colaboración vertical; estas agrupaciones han tenido que adecuar su dinámica interna (burocrático-administrativa) para poder responder satisfactoriamente ante la recurrente fiscalización de los recursos de que son objeto. Resulta por demás evidente que se trata de una relación de subordinación, no obstante que se ha propiciado el diálogo entre ambas esferas y se ha incentivado la profesionalización de las OSC'S.

FG.RC.AGCP.S.1. “¡M::! Nos audita la Auditoría Superior del Estado, el Municipio, Hacienda, la Universidad, te auditan constantemente. ::Hay apertura desde el gobierno por escucharnos. Rendir cuentas es un requisito obligatorio, ↑ que no ayuda a la transformación de los chavos, pero te va a ayudar a conseguir más recursos, te da seriedad, te vas consolidando como organización, (.)el gobierno te ve con buenos ojos”.

Otro elemento relevante, que se debe rescatar para explicar esta categoría, es el hecho de que el rigor con el que se han aplicado tales auditorías a las organizaciones responsables no tiene mayor relevancia en la calidad del trabajo y en los resultados de la política social con los beneficiarios. No obstante, responder adecuadamente a las diversas instancias fiscalizadoras les ha permitido ‘consolidarse como organización’ dado que el gobierno (quien otorga los recursos) los empieza a ‘ver con buenos ojos’.

ii) De las organizaciones de la sociedad civil hacia sus beneficiarios

Envolver a los beneficiarios en actividades internas de las organizaciones contribuye al empoderamiento de quien se involucra e incentiva a futuro la participación

ciudadana en procesos de más envergadura, como el interés por las finanzas públicas y actos de gobierno mediante la *accountability* societal. La condición desde el gobierno por formar Comités de Contraloría ciudadanos pertenece a las iniciativas de avanzada democrática; ya que es una apuesta no solo por la rendición de cuentas de determinados proyectos o acciones público-sociales, sino que construye capacidades ciudadanas por temas de interés general e impacta en procesos paralelos, como la participación en los procesos electorales.

AT.RC.OSCHB.1. (.):::Todos los proyectos te piden el comité de contraloría. ↓Es indispensable esta actividad en la que se promueve la integración de la comunidad con el proyecto, :::que los beneficiarios aprendan a informarse sobre los recursos públicos que recibe y aplica la organización. ((le)) Si aprenden a solicitar información a una organización, mañana se involucran con los gobiernos y sus recursos.

iii) De las organizaciones de la sociedad civil hacia el gobierno

La fiscalización de los recursos que se entregan a las organizaciones de la sociedad civil, que en ocasiones resultan excesivos, tienen la finalidad de evitar la corrupción que se deriva de la simulación en la implementación de la política. Muchas de estas organizaciones carecen de experiencia, han sido formalizadas en poco tiempo y tienen más bien el propósito de lucrarse con la prevención y simular sobre los resultados.

LB.RC.OSCHG1. “M::: ((aspavientos)) Muchos formatos y muchos papeles, además de reportes financieros y de avances, todo en físico y en digital. Es necesario tirándole a excesivo, &de pronto es demasiado, muy retardador. ↓Es necesario el seguimiento y monitoreo ya que es viable que la OSC no utilice el recurso para los fines establecidos(x) ↑y hay organizaciones que buscan recursos para proyectos que ni siquiera es su giro, sólo por dinero. ((ac)) La rendición de cuentas es importante para evitar que se lucre”.

En otras palabras, la rendición de cuentas a la que regularmente se somete a estas organizaciones tiene como propósito el de evitar que se subvierta la función para la que fueron creadas tales asociaciones. Esto porque algunas de ellas, en lugar de perseguir el bienestar de la comunidad buscan más bien el usufructo utilitario. Tal y como lo señala el informante: “hay organizaciones que buscan recursos para proyectos que ni siquiera es su giro, solo por dinero”.

Pendientes en la rendición de cuentas

Desde los liderazgos comunitarios se localizaron cinco pendientes relativos a la rendición de cuentas, atenderlos significa reconfigurar la percepción social sobre la dinámica. Los pendientes son: *i)* cumplimiento de las propuestas de campaña; *ii)* evaluación del impacto; *iii)* informe del destino de la totalidad de los recursos; *iv)* contraloría social; y, *v)* simulación de trabajo e impacto.

i) Cumplimiento de las propuestas de campaña

Involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, fortalecer el trabajo de la sociedad civil, eliminar la corrupción y transparentar el gasto público en el área de la prevención social del delito son algunas de las propuestas que se lanzan al calor de una campaña político-electoral. Sin embargo, algunas de ellas se olvidan al momento de que el candidato se convierte en gobernante, con el consecuente descrédito hacia la política, entonces, el seguimiento puntual de aquellas promesas de campaña para que se concreten y así generar certeza, es parte de la rendición de cuentas.

AT.RC.CPC.2. “£Por mi parte no le creo a los políticos£. No ha sido la primera vez que nos buscan, prometen y no cumplen.(.) Prometer no empobrece y así se la pasan. ((.hhh)) Ya no nos metemos en esa dinámica, ((le)) lo del Subsemun para nosotros es caso perdido por lo menos en esta administración municipal ((2013 – 2016))”.

En el fragmento anterior se observa un cierto escepticismo por parte de los líderes comunitarios con respecto del gobierno. Este fenómeno se debe primordialmente al incumplimiento de las promesas de campaña que atañen a las organizaciones. En nuestro país, el hecho de que las campañas electorales no sean vinculantes trae aparejado el incumplimiento (del político) y la incredulidad (por parte del votante). De igual forma es posible observar que este tipo de organizaciones son sensibles al clientelismo y/o al intercambio dado que: “No ha sido la primera vez que nos buscan, prometen y no cumplen”. La desazón de nuestro informante se debe, sin lugar a dudas, a que él sí entregó la parte que le correspondía por su participación en el intercambio (material y/o simbólico) y que, por el contrario, el político no cumplió con la entrega de los recursos o apoyos que se habían pactado.

ii) Evaluación del impacto

La rendición de cuentas que se presenta de la sociedad civil ante los órganos de gobierno es limitada ya

que hasta el momento solo se enfoca en los procesos administrativos y en el gasto que realizan las organizaciones sociales. Sin embargo, no se cuenta con indicadores claros de monitoreo, gestión e impacto, tampoco se han establecido las bases para el alcance a largo plazo usando indicadores que rebasen al paradigma tradicional de medir el comportamiento de medición de las tasas de delitos de alto impacto. La consolidación de la prevención social del delito es tarea que requiere de una estrategia de evaluación integral.

ML.RC.EI.3. “¡M:::!paradójicamente la rendición de cuentas que nos exige el gobierno se presta a prácticas no transparentes, ↓deben entender que el impacto se va a dar a en uno o dos años. Fundaciones internacionales :::pien-san dis-tin-to, ellos te piden resultados de dos a tres años, no fiscalizan tanto en el informe, sino en resultados. En México te obligan a la rendición de cuentas, ((ac)) independiente de los impactos, no existe una evaluación de los resultados”.

Las propias organizaciones de la sociedad civil, sobre todo aquellas que participan en las convocatorias para obtener recursos de diversos programas (Pro-napred, Subsemun, etc.), desconfían de los mecanismos que el gobierno ha implementado en la rendición de cuentas que les aplica. La desconfianza subyacente de tales agentes se deriva de la propia discrecionalidad del gobierno en la aplicación de tales procedimientos de escrutinio.

iii) Informe del destino de la totalidad de los recursos

La inversión millonaria que se ha realizado en la ciudad, procedente de diversos programas relacionados con la prevención de la violencia, se ha canalizado desde una multiplicidad de proyectos con metodología, estrategia, objetivos, impacto, complejidad, número de beneficiarios y responsables en la ejecución diversos. Así, algunos han sido desarrollados por organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación superior, empresas privadas y hasta dependencias gubernamentales de los tres niveles de gobierno.

FG.RC.IDTR.1. “((le))Hay disposición de los gobiernos, de las organizaciones civiles, de la universidad por rendir cuentas y exigir las, M:::Aunque al último se quedan algunos milloncitos de los que no se dice nada, ↓falta aclararlo un poco más”.

Y es precisamente en el rubro del ejercicio de los recursos por parte de las dependencias gubernamentales, sobre todo cuando los agentes comunitarios detectan pendientes en cuanto la transparencia de su

gestión. Han existido denuncias públicas por irregularidades en programas de capacitación a cadetes de policía, compra de equipo y por obras públicas inconclusas, finalizadas a destiempo o inexistentes.

iv) Contraloría social

Incorporar a miembros de la sociedad civil para que acompañen el proceso íntegro de las políticas públicas, pero además que cuenten con capacidad de decidir, evaluar y sancionar sería un paso trascendental para la certeza y legitimidad de las dinámicas. Los agentes comunitarios entrevistados consideran que ha sido el gobierno municipal en el que se han detectado las mayores inconsistencias en el manejo de los recursos públicos. Cuando el gobierno realiza la distribución de los recursos en forma apresurada y sin observar la máxima difusión y transparencia en los procesos, genera simultáneamente la sospecha de prácticas corruptas. Por ello es que diversos agentes comunitarios han presentado múltiples protestas sociales alimentadas por la toma de decisiones opacas y por sospechas de actos de corrupción; algunas de ellas han desembocado en las renunciadas de los burócratas municipales responsables.

AT.T.CS.4. Se requieren convocatorias, organizar a un comité dictaminador, ↓ que intervenga la sociedad en todo el proceso, que no se hagan las cosas al vapor ni en lo oscuro. M:::Nadie sabe cómo se reúnen como evalúan. £Lo que baja a través del municipio es opaco, yo no creo en el municipio£. ((/))En los niveles estatal y federal es distinto, hay más rendición de cuentas, competitividad.

v) Simulación de trabajo e impacto

A partir de la selección de actores sociales o expertos responsables de ejecutar proyectos sin o con poca experiencia, se señala la simulación de resultados y escasa profundidad en los impactos esperados. El criterio clientelar para señalar a los responsables de ejercer recurso público sería la causa de que el seguimiento no se realice con el apego a los criterios o que haya preferencias al momento de elaborar las evaluaciones. En este rubro resalta el hecho de que la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Juárez, responsable constitucional de prevenir el delito, no se haya visto involucrada del todo en el acompañamiento de los proyectos de las distintas políticas públicas.

AN.T.STI.3. Algunas organizaciones que reciben apoyo no generan impacto real, (.) si-mu-lan, ↓ no tienen experiencia, no conocen la realidad de la ciudad, M:::vienen de fuera, subcontratan, arman oficinas

por requisito, desperdician el recurso en viáticos, £pero como tienen el apoyo político, reciben dinero£.

Así, tenemos que algunas organizaciones de la sociedad civil, sobre todo aquellas que mantienen una relación política clientelar y de intercambio con el nivel de gobierno responsable de la asignación de los recursos (federal, estatal o municipal), subvierten la función de las organizaciones y los liderazgos porque lo que se proponen en realidad es la simulación. Defraudan a la ciudadanía con sus prácticas demagógicas dado que se trata de organizaciones que ‘reciben apoyo y no generan impacto real’; incurren en malversación de fondos públicos y obstruyen y desalientan la participación real de otras organizaciones porque sin realizar su trabajo reciben los recursos.

Avances y pendientes en la gobernanza

Avances

A partir de la información recopilada y su posterior análisis, se detectaron cinco elementos que significativos para el avance de la gobernanza en las políticas públicas de prevención social de la violencia: i) gestión de recursos; ii) ejecución de proyectos; iii) propuestas de acciones públicas; iv) incidencia en la agenda legislativa; y, v) participar en comités o consejos.

i) Gestión de recursos

Como en su momento el abuso en el trabajo femenino de las maquiladoras o el asombro social por los feminicidios, la violencia desmedida producida por la pugna entre grupos criminales se constituyó en oportunidad para fortalecer la creación de liderazgos sociales y consolidar a los ya existentes. Una de las alternativas para lo anterior es la gestión y acceso al financiamiento público. Si bien es cierto que los procedimientos para acceder son marcados como opacos, discrecionales, clientelares y el financiamiento es limitado en su cobertura e incierto en su existencia, la gestión de recursos es el primer acercamiento para la incidencia social en lo público.

AN.F.GR.1. “¡M:::!Al pendiente de las mismas convocatorias (.) y a través de las relaciones que hemos tenido con los entes gubernamentales ↓ para tener preparados los proyectos y las propuestas de desarrollo para beneficiar a los jóvenes”.

ii) Ejecución de proyectos

La participación de los liderazgos comunitarios en proyectos financiados o encabezados desde lo público ha

sido una constante en las tareas de prevención del delito, en ocasiones se trata de proyectos de gran envergadura, impacto o monto financiado, en otras ocasiones se trata de acciones públicas sin justificación, inversión o sustento. Se subraya el hecho de que los gobiernos federal y estatal son los que cuentan con estrategias mejor planteadas, por su parte, la administración municipal es la que menores recursos tiene para incorporar a la sociedad civil en las decisiones de interés común.

AT.G.EP.2. Con el gobierno estatal y federal la relación es buena, ↓nos apoyan, nos capacitan, participamos en convocatorias y somos seleccionadas. M:::Pero hay que decir que los programas son fugaces y algunas veces no resuelven el problema, no llegan al núcleo.

iii) Propuestas de acciones públicas

Parte fundamental en la incidencia social en lo público es el diseño de políticas y la creación de entes gubernamentales como producto del trabajo o propuesta de las organizaciones sociales. En el municipio fronterizo de Juárez se cuentan casos exitosos de este tipo de incidencias en los tres niveles de gobierno. Sin embargo, los procesos para incidir son cambiantes, inestables y no siempre dependen de la formalidad o institucionalización; es cuando entra la movilización de recursos o las relaciones estratégicas que desarrollan los liderazgos comunitarios para concretar acciones contundentes.

FG.G.PAP.3. Trabajamos con el gobierno municipal, fuimos parte del gabinete de juventud, logramos consolidar el instituto municipal de la juventud. ↓Opinamos, sugerimos y ejecutamos, nos toman en cuenta. (x)La sugerencia de que se construyera la deportiva de Villas de Salvárcar fue nuestra. ((.hhh)) Hablamos con el presidente de la república y con el gobernador para que se comenzara a construir, su apertura fue buena, ::nos basamos en la estrategia de Colombia de construir centros comunitarios, parques y campos deportivos”.

iv) Incidencia en la agenda legislativa

La consideración de las propuestas de la sociedad civil por parte de los órganos legislativos configura otro avance importante en la relación horizontal gobierno-sociedad. Al respecto, ha sido posible que los liderazgos incidieran mediante la visibilidad, resultados, influencia o presión ejercida desde abajo. En este punto se rescata el trabajo en red local, regional, nacional o internacional que varios actores comunitarios han construido

y que ha sido útil para proponer iniciativas de leyes que después se promulgan. Resalta este logro ya que implica eventualidades que escapan al trabajo de las OSC’S como la lógica de trabajo de los partidos políticos y los representantes populares.

ML.G.ILPP.1. ↑En la red nacional por los derechos de la infancia se gestionan recursos y creamos proyectos. ↓Estuvimos activos para incidir en la agenda pública, ¡M:::la red incidió en la creación de la ley de atención y cuidado de la primer infancia.

v) Participar en comités o consejos

Varios de los liderazgos comunitarios forman parte de consejos o comités mixtos que intentan incidir en la agenda legislativa, evaluar políticas públicas o seleccionar responsables de recibir financiamiento. La importancia de la presencia social en estos órganos deliberativos reside en la representación y defensa de intereses de impacto comunitario. Desafortunadamente las constantes en estas figuras son la obstrucción, limitación e impedimento de decidir desde los representantes gubernamentales. Algunas de las consecuencias es el divisionismo, polarización del debate e incapacidad de generar alternativas de respuesta.

AT.G.PCC.6. Participo como consejera de la mesa de mujeres de desarrollo social del gobierno del estado en este tema (.) y ahí expreso mi opinión. ↑Revisamos las leyes que pretenden aprobar los diputados locales, ((.hhh))pero no podemos impedir su aprobación ni aceptarla, no tenemos esa facultad, ((le))sólo podemos corregir detallitos menores, cositas, £no te creas que es tan bueno el método£”.

Pendientes

Con respecto de los pendientes en el manejo de los recursos para la política social de la prevención de la delincuencia, se ha identificado que intervienen cuando menos cinco factores que determinan este perfil, son los siguientes: i) procesos informales; ii) cambio de partido en el gobierno; iii) favoritismo; iv) desconfianza gubernamental; y, v) coyunturas político-sociales:

i) Procesos informales

A la par de mecanismos institucionalizados para acceder a financiamiento, tales como convocatorias, licitaciones o concursos, se lleva a cabo un intenso proceso de adaptación a la política real por parte de los liderazgos comunitarios basado en generar relaciones estratégicas con políticos, gobernantes o burócratas que en determinado momento ayudan, infieren o canalizan

sus intereses por buen término. Se trata de una estrategia de crear y movilizar recursos para competir en un escenario cada vez más controlado, saturado y exigido como las organizaciones de la sociedad civil. Lo anterior debe analizar desde dos vertientes: como parte de la trayectoria de consolidación de las OSC'S pero también como elemento que no garantiza la equidad e igualdad de los interesados por lograr recursos públicos.

BR.G.PI.2. Incentivamos las relaciones públicas, políticas. ↓Algunos miembros de la organización estaban renuentes a trabajar así, (.) pero es una realidad que ante la falta de trans-pa-ren-cia y desconcierto en la operación de los diversos apoyos gubernamentales, ((/)) nos vemos obligados a no sólo trabajar con base a participar en convocatorias, £sino también a buscar esos contactos que hagan más fácil acceder a la inversión£.

ii) Cambio de partido en el gobierno

La trayectoria de las políticas públicas de prevención social de la violencia y su relación con los partidos políticos es claramente identificada y diferenciada por los liderazgos comunitarios. Defienden la percepción de que durante las administraciones federales panistas (2000-2012) la incorporación de actores sociales a la toma de decisiones y el incentivo para la organización social fue una constante, sobre todo durante el período de la llamada guerra contra el narcotráfico. Por su parte, el regreso en el 2012 del PRI a la presidencia de la República parece traer de vuelta los procesos de centralización, la idea corporativista, el recorte de los presupuestos y relacionar a la clase empresarial como voceros de la sociedad civil.

AT.G.CPG.4. ¡M:::!el priismo no cree en las OSC, ↓no bajan los recursos, piensan que es dinero echado a la basura. todo lo contrario con el panismo, ((/)) el panismo fue fortalecido a través de las OSC y las OSC se favorecieron del panismo, apoyaron mucho. (.) ::Hubo apertura y apoyo en cuanto al recurso para su fortalecimiento”.

iii) Favoritismo

Para los gobiernos este es un asunto urgente por resolver para generar legitimidad y confianza en las instituciones y propiciar las condiciones para la incidencia social en lo gubernamental. A pesar de que el incentivo por la participación social en el tema de prevención de la violencia surge estructuradamente en el 2008 con la formalización del Subsemun, sigue con “Todos somos Juárez” y se reafirma con el Pronapred,

las dependencias responsables de ejecutar y coordinar no han podido desvanecerlas sospechas de que el principal criterio en la asignación de recursos es el favoritismo sustentado en el clientelismo y la discreción.

JB.G.DC.1. No todas las organizaciones que cumplen con todos los requisitos tienen el mismo acceso al financiamiento. ↓Como todo, hay favoritismo, preferencias con base a las relaciones y amistades, ¡M:::!se ha vuelto a prácticas de relaciones de com-pa-draz-go, a-mi-guis-mo, dis-cre-cio-na-li-dad. £No digo que antes no se había dado pero...”.

iv) Desconfianza gubernamental

La gobernanza presume a la confianza entre los actores involucrados como *conditio sine qua non*, luego entonces, trabajar sin ese elemento restringe *a priori* la buena marcha de los proyectos. En la política real juarense, la desconfianza es resultado de las exigencias históricas hechas por las OSC'S a los gobiernos, los señalamientos de supuestas irregularidades o por no simpatizar con determinado partido político. Las consecuencias se manifiestan en la restricción de oportunidades, mayor control desde el gobierno, evaluaciones inequitativas y sobretodo en la percepción social de que los liderazgos comunitarios son enemigos de los gobiernos.

BR.G.DG.1. En México se trabaja a partir de la desconfianza. ↑Este gobierno federal cada vez ha ido apretando el trabajo de las organizaciones.” ML.G.DG.4. “:::el trabajo y coordinación es totalmente de desconfianza, (.)partimos de que no creen en ti. £La política llega a medirte con varas distintas£.

v) Coyunturas político – sociales

Uno de los males de lo gubernamental en México es que el tránsito de una administración a otra conlleva el cambio, modificación, sustitución o eliminación de políticas públicas. La prevención social de la violencia en Juárez ha abarcado a dos administraciones federales de partido político distinto, ambas con disímiles estrategias para encauzar el problema, desafortunadamente acciones de aceptación social, con impacto positivo en sus beneficiarios y de resultados visibles han sido descartadas sin que al momento hayan sido sustituidas por otras de iguales dimensiones.

FG.G.CPS.1. “¡M:::! En el 2011 trabajamos con el Gobierno Federal por invitación de Margarita Zavala en el programa de Escuelas de Tiempo Completo, ((/))fue iniciativa de Todos Somos Juárez, fue uno de los mejores programas, único en el país, (.)↑desgraciadamente ya

no funciona, se comenzó a dismantlar con el cambio de gobierno. ¿M...! ¿YA NO EXISTE COMO TAL?.

CONCLUSIONES

En el proceso de la implementación de las políticas públicas, sobre todo cuando se trata de la prevención social de la violencia, resulta de medular importancia la inclusión de liderazgos comunitarios en el proceso integral de la política. Este hecho garantiza, ante la ciudadanía y las OSC'S, la legitimidad gubernamental a partir de la certeza en el destino del recurso y en el fortalecimiento de capacidades sociales.

La relación gobernanza-transparencia y rendición de cuentas-liderazgos comunitarios 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.

El gobierno, en pleno contexto de la *realpolitik*, responde a las iniciativas ciudadanas de manera protectora 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 de gobierno.

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.

Para el caso del gobierno local de Ciudad Juárez, los avances y retrocesos presentados en las prácticas de transparencia y rendición de cuentas, como la participación de las OSC'S en las lides de prevención social de la violencia, no deben ser vistos como el objetivo final, ese debe ser el utilizar el *performance* democrático y de participación ciudadana para impulsar la gobernanza y así incorporar el sentir social a la toma de decisiones.

Ante sistemas políticos cerrados y tendientes a la exclusión en la toma de decisiones, 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.

Legitimar mediante la inclusión es una opción por explotar, convertir a la sociedad civil en corresponsable de asuntos estratégicos demuestra madurez democrática. Gobiernos autoritarios e insensibles presentan retrocesos en la búsqueda de la seguridad; entonces, considerar la capacidad, experiencia y resultados demostrados por organizaciones de la sociedad civil y otros actores es un buen aliciente para que la apertura y canales de la toma de decisiones públicas se consoliden.

Las políticas públicas que contemplan la prevención social del delito requieren de aplicar una evaluación más allá de la gestión administrativa. Bajo el principio de transversalidad y considerando la inversión federal bajo las acciones de "Todos somos Juárez", el Subsemun y el Pronapred, es necesario que el gobierno evalúe los impactos generados a partir de la ejecución de estas acciones. ¿Qué beneficios reales han concebido estos programas? ¿El comportamiento de los indicadores de inseguridad responde a lo planteado? ¿Se ha presentado la plena coordinación entre los niveles de gobierno y la sociedad civil? Además de las expresiones de seguridad ¿Qué otros indicadores son necesarios evaluar? ¿Se han generado capacidades gubernamentales y sociales características de la seguridad democrática y ciudadana? Son cuestionamientos cuyas respuestas ejercen una evaluación integral y bajo enfoques distintos a las auditorías administrativas.

La transparencia y rendición de cuentas son obligación de los gobiernos y de los entes que reciben dinero de las arcas públicas y exigen mejorar sustantivamente la lógica de asignación de recursos y de selección de actores sociales responsables de ejecutar los programas, proyectos o acciones, este es considerado como el principal y más importante reto. Las acusaciones y sospechas de parcialidad, favoritismo, opacidad, simulación y corrupción en los procesos de asignación de dinero público a los actores responsables de ejecutar proyectos lacera y da al traste con los esfuerzos gubernamentales y con los objetivos de las políticas públicas. Para reducir a la mínima expresión estas sospechas, se requiere de puntualizar las especificaciones, trayectorias y logros que deben cubrir los actores sociales interesados en acceder a financiamiento y, sobre todo, practicar acciones de contraloría social en los procesos de asignación que generen confianza, certidumbre y legitimidad. La discrecionalidad y la convocatoria abierta en la asignación de recursos son opuestos del mismo *continuum*, si la idea es elevar la competitividad y la transparencia, es fácil determinar el lado correcto.

AGRADECIMIENTOS

Los autores de este documento agradecen enormemente el financiamiento otorgado por el Programa para el Desarrollo Profesional Docente para la integración de la red temática Estudios Sociales Transfronterizos del Norte de México y para la realización del proyecto conjunto denominado: "Liderazgos comunitarios, actores y experiencias en Ensenada, Ciudad Juárez y Nuevo Casas Grandes".

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F., & Bustelo, M. (2010). Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (4), 23-51.
- Anechiarico, F. (2010). La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad económica, *Gestión y Política Pública*, XIX (2), 239-261.
- Calderón, F. (2013). Todos somos Juárez: An innovative strategy to tackle violence and crime, *Latin American Policy Journal*. Recuperado el 21 de octubre de 2013 de <http://hkslapi.com/hello-world/>
- Emmerich, G. E. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(4) 67-90.
- Fernández, J. (2011). Partidos políticos. Transparencia y rendición de cuentas. En J. Ackerman (Ed.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*. México: UNAM, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2010). *Metodología de la investigación* (Quinta edición). México: Mc Graw Hill.
- Human Rights Watch (HRW). (2012). *Neither rights nor security. Killings, torture and disappearances in Mexico's "War on drugs"*. Recuperado el 3 de febrero del 2016 de www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111webwcover_0.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2014). Recuperado el 20 de abril de 2016 de <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2014/junio/comunica3.pdf>
- International Crisis Group (ICG). (2015). Informe sobre América Latina Núm. 54. *Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?* Recuperado el 23 de abril de 2015 en <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latinamerica/mexico/spanish/054-back-from-the-brink-saving-ciudad-juarez-spanish.pdf>
- Izcara, S. (2013). Corrupción y contrabando de Migrantes en Estados Unidos. *Política y gobierno*, 20(1), 79-106.
- Jefferson, G. (1984). On the organization of laughter in talk about troubles. En J. Maxwell Atkinson & J. Heritage (Eds.), *Structures of Social Action: Studies in Conversation Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kickert, W. (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 (Eds.). *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Merino, M. (2005). *Transparencia: libros, autores, ideas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Meuleman, L. (2008). Una introducción a la metagobernanza como gestión pública, *Revista electrónica del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública*, 16, sección materiales, septiembre. Recuperado el 27 de abril de 2016 en <http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=456&idissue=42&newlang=spanish>
- Montesinos, R. (2004). La participación ciudadana en la "modernidad democrática" mexicana, *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual*. 20(128), 93-104. Recuperado el 30 de abril de 2016 en <http://www.redalyc.org/pdf/325/32512812.pdf>
- Morris, S. (2010). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México: Siglo XXI Editores.
- Pacheco, S. (2014). El ejercicio de la ciudadanía ante el desencanto electoral. En Paniagua, A., Rodríguez, J., Sarabia, C., & Muñoz, E. (Eds.). *Vientos de cambio: de la reforma político electoral 2014 a las nuevas formas de hacer política electoral*. México: El Colegio de Chihuahua.
- Panfichi, A., & Alvarado, M. (2011). *Consorcio de Investigación Económica y Social*. Recuperado el 12 de marzo de 2016, de <http://old.cies.org.pe/files/documents/EyS/77/02-Panfichi.pdf>
- Peschard, J. (2008). *Transparencia y partidos políticos*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Peters, G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, 182(4), 585-598.
- Proceso. (2011). Todos somos Juárez: de las protestas a las promesas [en línea]. *Proceso*. Recuperado el 28 de marzo de 2016 de <http://www.proceso.com.mx/261247/todos-somos-juarez-de-las-protestas-a-las-promesas>
- Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia 2014-2018. (2014). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 30 de abril del 2014 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014
- Reyes Heróles, F. (2004). Corrupción: de los ángeles a los índices. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia, U.S.: Open University Press.
- Rhodes, R. (2007). *Understanding governance: ten years on. Organization Studies*, 28(8), 1243-1264.
- Rosas, T. (2012, mayo 30). Replican Todos Somos Juárez para Acapulco [en línea], *El economista*. Recuperado el 26 de abril del 2015 de <http://economista.com.mx/sociedad/2012/05/30/calderon-lanza-estrategia-todos-somos-acapulco>.

- Santibáñez, D. (2007). Gobernabilidad, profundización de la democracia y reforma del Estado. Comunidad Virtual de Desarrollo Humano Institucional. Recuperado el 17 de febrero del 2016 en <http://www.gobernabilidad.cl/modulos.php?name=News&file=article&sid=34>
- Schauer, F. (2014). Transparencia en tres dimensiones. *Revista de Derecho*, XXVII(1), julio, 81-103.
- Secretaría de Gobernación (Segob). (2013). México nos mueve la paz: Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, Versión Preliminar, México.
- Seguridad, Justicia y Paz, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (2016). Caracas, Venezuela, la ciudad más violenta del mundo. Recuperado el 25 de enero del 2016 de <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1356-caracas-venezuela-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-del-2015>
- Ugalde, L. (2012). Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. México: Instituto Federal Electoral (IFE).
- Uvalle, R. (2008). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, L(203), 97-116.