

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, México¹

The construction of governance through transparency
and accountability: The case of
Alderman 19 in the Municipality of Juarez, Mexico.

DR. ABRAHAM PANIAGUA VÁZQUEZ. Universidad Autónoma de Chihuahua, Chihuahua, México.
abrahampaniagua@hotmail.com

Recibido el 30 de junio de 2016
Aceptado el 13 de abril de 2016

¹ Esta investigación forma parte del proyecto “Quiero gobierno de puertas abiertas. Huellas de la participación ciudadana” llevado a cabo por investigadoras e investigadores adscritos a El Colegio de la Frontera Norte, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y la Universidad Autónoma de Chihuahua. Una versión previa de este trabajo se presentó durante la Segunda Jornada de Ética Pública, Buen Gobierno y Ciudadanía organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa, la Universidad Autónoma del Estado de México y la Universidad Autónoma de Chihuahua. Agradezco el apoyo brindado en la etapa de revisión de literatura de Aidé Andrea Holguín Soto y Daniela Estefanía Castro Castro de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua.

RESUMEN

A la luz de las corrientes teóricas que explican a la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas, esta investigación mantiene el objetivo de analizar la estrategia y resultados de Regidor 19, un proyecto de la asociación civil Plan Estratégico de Juárez, diseñado para fomentar la participación ciudadana activa mediante la creación de espacios de monitoreo, formación y vigilancia de asuntos públicos locales. La vertiente metodológica utilizada fue la cualitativa y la principal fuente de recolección de información fueron 12 entrevistas semi-estructuradas realizadas a miembros del proyecto en escrutinio.

Una de las conclusiones a las que se llega es que 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.

Palabras clave: Gobernanza, Transparencia y rendición de cuentas, Regidor 19, Municipio de Juárez.

ABSTRACT

In the light of the theoretical currents that explain to the governance, transparency and accountability, this research maintains the objective to analyze the strategy and results of Alderman 19, a project of the civil association Strategic Plan of Juarez, designed to encourage active civic participation through the creation of spaces for monitoring, training and monitoring of local public affairs. The methodological aspect used was qualitative and the main source of data collection were 12 semi-structured interviews to members of the project under scrutiny.

One of the conclusions is that the relationship governance - transparency and accountability - social action and government in Ciudad Juarez is part of the social struggles to strengthen the democratic governments, as such, influence political interests -partisan bordering the citizenry to innovate skills of organization and mobilization for influence in the responsibilities of public administration, in this case the municipal.

Key Words: Governance, Transparency and accountability, Alderman 19, Municipality of Juarez.

Introducción

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 *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 a 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 y/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 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 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 18 regidores miembros del Cabildo Municipal, el seguimiento al Plan Municipal de Desarrollo y al presupuesto de la ciudad. Al incentivar dos de las dimensiones 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 por 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 ne-

²Durante los últimos 21 años, la elección federal que atrajo mayor participación ciudadana fue la de 1994, en esa ocasión participó el 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 del 56.70%; en el 2000 de 55.93%; 31.61% durante el proceso del 2003; 42.34% en la elección 2006; 31.31% durante el 2009 mientras que la elección 2012 vio participar al 48.36% del electorado (INE, 2015). Otro dato: Al comparar los 20 municipios mas poblados del país, el de Juárez ocupa el último lugar en el nivel de participación. En la última elección municipal del 2013, la asistencia a las urnas alcanzó solamente el 30.36% (PEJ, 2015).

³El INEGI (2014), a través de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental estima que el 87.4% de la población de 18 años y más considera que en el estado de Chihuahua (Juárez incluido) la corrupción es "Muy frecuente" o "Frecuente".

cesario 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 resultados de Regidor 19, atrevimientos insertos en un sistema político local reproductor de lógicas estatales y federales tendientes a la opacidad y a la discreción, enmarcados en el contexto de considerar al resultado electoral como máximo legitimador de la toma de decisiones, a los partidos políticos y las instituciones gubernamentales como las únicas que ostentan el derecho a 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. Se recurrió a 12 personas, las entrevistas cumplieron la condición de semi estructuradas *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 sus propiedades. Las percepciones, creencias, actitudes y explicaciones de los actores seleccionados fueron identificadas, seleccionadas y codificadas mediante la comparación continua. A petición de las entrevistadas y los entrevistados, los párrafos arquetipo guardan anonimato. Esta información se complementó con una revisión de documentos que abarcan la historia de 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, la transparencia y la 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 sobre 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; mientras que el quinto se presenta a modo de conclusiones. Los epígrafes se complementan por las referencias utilizadas durante esta exploración.

1. Transparencia, rendición de cuentas y gobernanza. Una aproximación conceptual

Doctrinarios de la democracia y formas de gobierno resultado de ella afirman que tanto los asuntos de interés general como las acciones de quienes los administran deben sujetarse a escrutinio público. 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 le-

gitimidad y credibilidad al régimen político, mientras que la ciudadanía va adquiriendo madurez cívica 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 propia medida de la conducta ética; y sirve de regulación social. Al respecto, Mauricio Merino (2005: 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”.

Sobre sus modalidades Ferreiro (1999) reconoce la transparencia activa y la pasiva. La transparencia activa se presenta cuando la administración pública difunde de manera periódica y sistematizada la información relacionada a sus actividades. Este tipo de transparencia se genera en la obligación que tienen ciertas dependencias estatales para que, con la periodicidad estipulada en la norma, hagan pública información necesaria 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 información catalogada como secreta o reservada, tal como la relativa a la seguridad nacional, la que garantice salvaguardar la condición de uno o más individuos, o de importancia estratégica para la sobrevivencia del Estado.

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).

Como corolario, Gustavo Ernesto 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 la conducción de los asuntos públicos.

La transparencia y la rendición de cuentas tienen fundamentos democráticos eminentes, su propuesta también sirve para combatir la corrupción, que en estos términos, sus implicaciones impactan 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 (Reyes Heróles, 2004). Entre los estudiosos del tema existe un relativo consenso frente a la debilidad de las democracias latinoamericanas en los procesos de control estatal y participación civil, lo cual implica que la existencia de mecanis-

mos formales de participación y de entidades de control no garantizan ejercicios efectivos de rendición de cuentas. Así, las fallas en los procesos de control —tanto institucionales como sociales— debilitan el carácter representativo de una democracia y la transforman en una delegativa, donde las elecciones autorizan a los representantes a decidir pero no existe una red de instituciones que los vigile y eventualmente los sancione (Escandón y Velásquez; 2015: 270).

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.

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 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, ambos aluden a la interacción Estado – sociedad pero con fundamentos diferentes, 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, al respeto de la pluralidad y la diferencia, al 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 jerárquico 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 y Ramírez; 1998: 12).

Por su parte, la gobernanza democrática valora y acepta la existencia de redes sociales y políticas que reclaman su derecho a participar e intervenir en la operación directa del gobierno, destacando su autonomía frente a los poderes e instituciones del propio Estado, se vincula con modos específicos del poder, destaca la defensa de que los asuntos públicos no son monopolio estatal (Uvalle, 2008). La lógica que subyace en la visión de la gobernanza es que a mayor colaboración ciudadana,

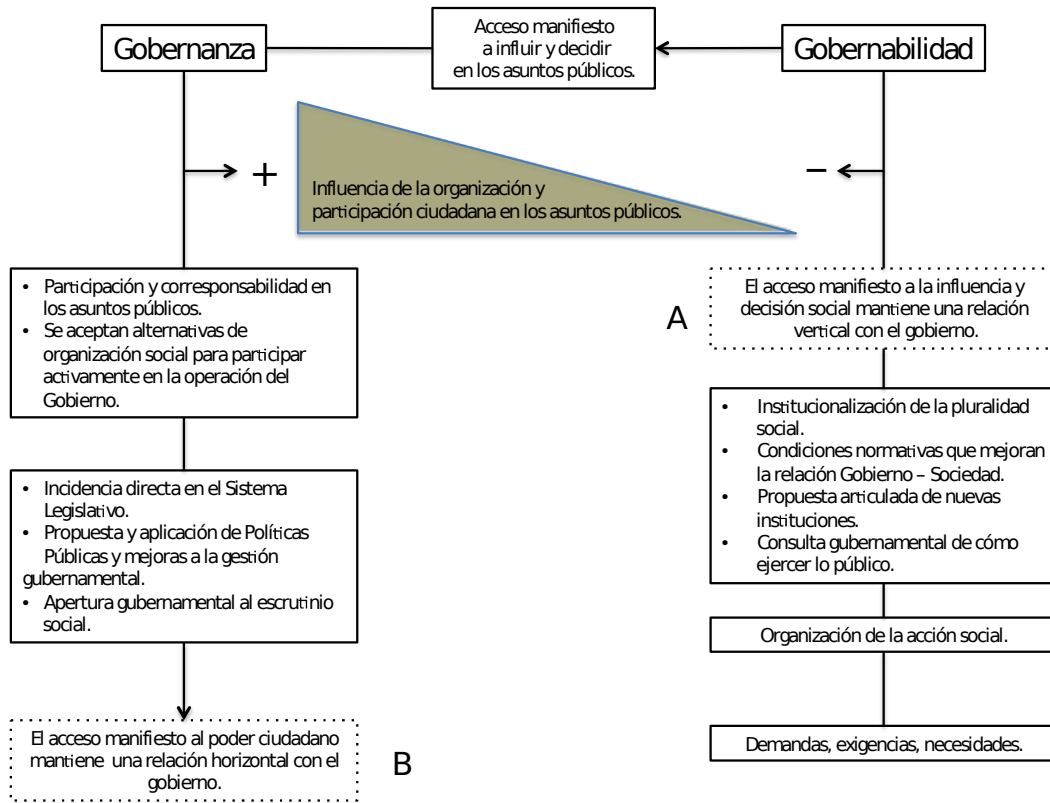
mayor calidad en las tareas de gobernar. El fundamento lógico refiere a la influencia de la sociedad en las políticas destinadas a su propio desarrollo, subraya al conjunto de interacciones de los gobiernos, otros organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil, con el objetivo de resolver 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 múltiples actores basada en la lógica de redes auto gestionadas 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 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 (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: 98).

⁴A 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 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 socio-cibernético producto de las formas político-sociales de gobernar; y, como redes de auto organización con el objetivo de desarrollar políticas propias.

Diagrama 1. Gobernabilidad y gobernanza. Influencia de la organización y colaboración ciudadana en los asuntos públicos.



Fuente: Elaboración propia con base en Uvalle, 2008; Santibáñez, 2007; Peters, 2005; Emmerich, 2004; Alvarado y Ramírez, 1998.

Si bien tanto la gobernabilidad como la gobernanza mantienen en su racionalidad legitimar a 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: 101) 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: 590). Un concepto mantiene relación vertical con el gobierno, el otro ejerce una relación horizontal. Siendo así, la principal preocupación ciudadana no es pues la gobernabilidad, sino 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 revela el componente subjetivo de comportamiento que 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 y Pizarro; 2008: 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 mayor apertura a partir del cambio en la cultura de lo público y el compromiso por la colaboración (Naser, Concha y Parra; 2012: 6-7) lo cual impulsa la necesidad de gobiernos abiertos.

El gobierno abierto forma parte de la evolución del sistema democrático, 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: 50). Configura una estrategia más para abandonar el modelo de democracia representativa y acercarse al modelo de democracia deliberativa⁵ a partir de la práctica de valores, de repensar administraciones y gobiernos, 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 y Reddick; 2013: 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 y/o ilícitas como la corrupción (Schauer, 2014; Reyes Heróles, 2004).

Las medidas enfocadas a disminuir, inhibir o erradicar actos de corrupción, entre los 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

⁵La democracia deliberativa aspira a adoptar las decisiones mediante un proceso intersubjetivo de carácter argumentativo: deliberar es dar y pedir razones, a favor o en contra de nuestras acciones y creencias. Este proceso se somete a una serie de criterios de calidad: la deliberación debe ser inclusiva y cada participante deberá tener la misma posibilidad de ser escuchado, introducir temas, propuestas y enfoques, serán públicas y estarán libres de cualquier coerción externa o interna (García, 2015).

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 y 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, sobretodo 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).

2. La 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 estatal 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 a 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, ya en sus actores como en decisiones e intereses que afectan la cosa pública. Actores clave entrevistados detectaron 5 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. Élite políticas y económicas, iii. Medios masivos de comunicación, 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) la incorporación de actores sociales a la toma de decisiones y el incentivo para la organización social fue una constante, sobretodo durante el período de

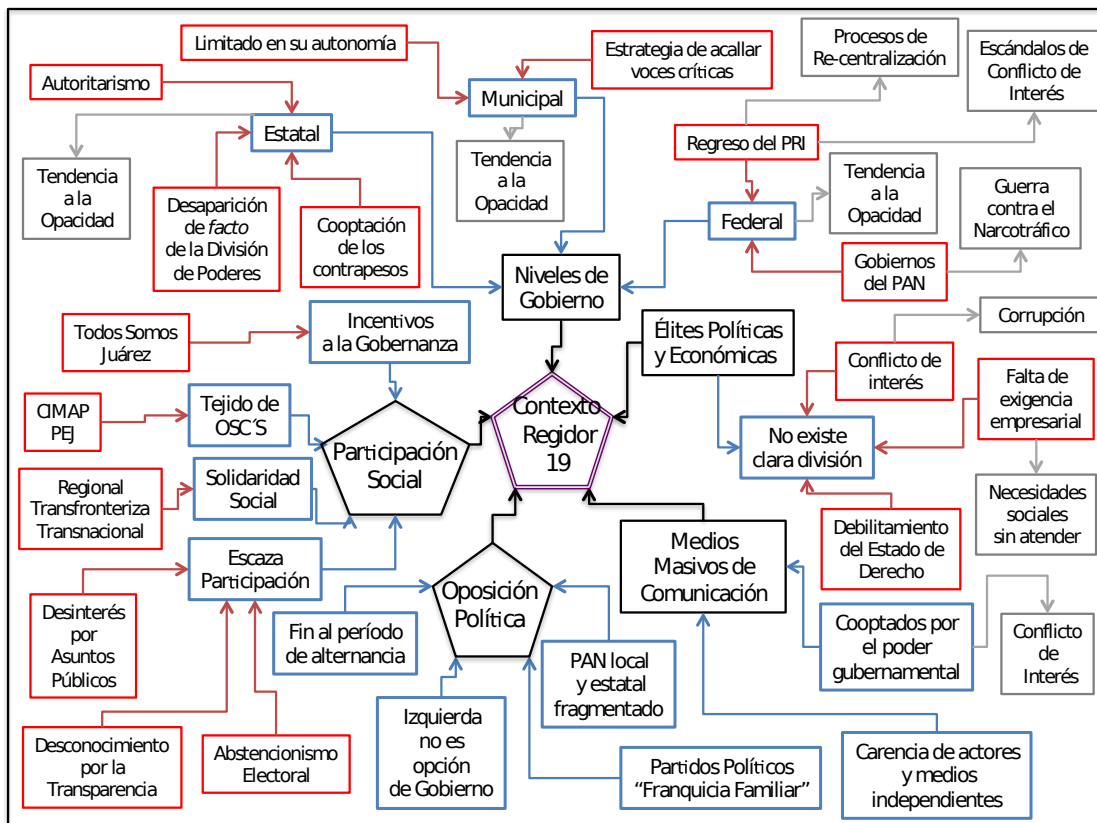
la llamada guerra contra el narcotráfico. Por su parte, el arribo del Partido Revolucionario Institucional parece traer de vuelta los procesos de centralización y la idea corporativista de relacionar a la clase empresarial como voceros de la sociedad civil, al margen de los escándalos de supuesto conflicto 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:

“Desde (Vicente) Fox, luego con (Felipe) Calderón (Presidentes de la República emanados de la oposición 2000 – 2006 y 2006 – 2012), el gobierno federal otorgó facilidades para que la sociedad civil se organizara y formalizara legalmente sus intenciones, en ese tiempo se crearon varios programas de atención a la violencia, pobreza y a la juventud, muchas organizaciones se formaron. Se puso mayor atención a partir de las crisis económicas del 2007 en la maquiladora y con “la guerra contra el narcotráfico”. Pero el regreso del PRI (a la Presidencia de la República 2012 – 2018) regresó también las formas de manipular a la gente, ya sabes... controlar a todos y apoyar solamente a aquellos que el gobierno quiera. Esto es grave, ¿Cuál incentivo?” (Anónimo, entrevista personal, 11 de enero del 2015).

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 a los contrapesos y críticos del gobierno estatal, por ende, inhibir la participación ciudadana sea dentro o fuera de los procesos electorales. Una muestra son las reformas a la legislación electoral estatal en la que se establecen requisitos para el registro de candidaturas independientes consideradas por la crítica como anticonstitucionales (Villamil, 2015):

“El actual gobierno estatal (2010 -2016) desde su inicio, ha dado muestras de despreciar cualquier forma de división de poderes, de señalar como enemigo público a todo al que no piense igual, que pregunte o señale. Con el Tribunal de Justicia, los municipios, la prensa, los partidos, los candidatos independientes y con el Congreso del Estado la relación es autoritaria, en Chihuahua gobierna una sola persona, no más... ¿Qué se puede esperar con la sociedad civil? Más opresión, persecución, más barreras para la organización social, menos dinero para organizaciones, así no podemos (las OSC’s) generar resultados...” (Anónima, entrevista personal, 19 de enero del 2015).

Red 1. El contexto para la gobernanza a través de la transparencia y la rendición de cuentas



Fuente:

Elaboración propia con base a la información recabada durante el proceso de entrevistas.

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 por la poca capacidad financiera. Al ser este nivel de gobierno el objetivo principal de las acciones generales de PEJ preocupa la estrategia municipal de acallar las voces disidentes, entre ellas Regidor 19. Como 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 al 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 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. Élites 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 como 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:

“La actual administración municipal (2013 – 2016) se ha caracterizado por caer en el conflicto de interés en la mayoría de los contratos y licitaciones que realiza. No sé (risas) no puedo comprobar actos de corrupción, pero que nosotros (Regidor 19) o CIMAP⁶ no podamos comprobar no significa que no existan, ese problema (corrupción) o las sospechas siempre van a estar presentes, es como el eterno juego del gato y el ratón. Hay casos de nepotismo muy sonados, de asignación de recursos muy cuestionados...” (Anónimo, entrevista personal, 7 de febrero del 2015).

- b. Falta de exigencia empresarial. Los líderes de cámaras, asociaciones o gremios de representación de empresarios, al estar involucrados en intereses público – político y considerar a las mismas como plataforma de acceso a cargos públicos o de representación popular, pierden la capacidad de agencia para exigir beneficios tanto para sus agremiados como para la sociedad en general, el resultado, el avance precario en solucionar necesidades generales estructurales:

“Nunca antes había visto tal sumisión de los empresarios a los gobiernos estatal y municipal (pausa), tal vez porque pertenecen a un mismo grupo político, pero la realidad es que el empresariado juarense no ayuda en las luchas por la transparencia y rendición de cuentas, menos en el desarrollo de la ciudad en todos sus problemas. Están coludidos, brincan de una Cámara empresarial a un puesto de gobierno. A los empresarios de Juárez les gusta demasiado la política y sobretodo les importa su beneficio personal.” (Anónima, entrevista personal, 12 de febrero del 2015).

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

- iii. Medios masivos de comunicación. 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, indiferentes

⁶Ciudadanos por una Mejor Administración Pública CIMAP es una organización formada a raíz de la inquietud ciudadana interesada por mejorar sustancialmente la actuación del gobierno. Su racionalidad gira en torno a impulsar mecanismos para que los gobiernos mejoren su efectividad, y los juarenses tengan mejor calidad de vida.

ante los actos abusivos desde el gobierno y utilizados como voceros extra oficiales. Ante tal escenario, el Plan Estratégico de Juárez ha presentado una denuncia ante las autoridades correspondientes ya que durante en año 2014 se detectaron contratos de publicidad entre el Municipio y diversos portales de noticias digitales inexistentes por un monto aproximado a los \$600,000.00 (seiscientos mil pesos 00/100 m.n.):

“Bueno, mmmh... (pausa) nosotros denunciarnos contratos municipales con páginas de Internet inexistentes o contratos con periódicos, radio y televisión fuera de toda regulación. Tristemente los medios en Juárez no son independientes, se dedican a resaltar las cosas positivas de Duarte (Gobernador del Estado 2010 – 2016) y Serrano (Presidente Municipal 2013 - 2016) y sus ganas de ser gobernador, pero ¿crítica? No, no, para nada... Mientras no se regule la inversión pública en medios de comunicación, ni la prensa, ni el gobierno, ni la sociedad van a mejorar. ¿Qué quieren esconder? ¿Por qué reservan la información del pago a medios? ¿Hay beneficio fuera de la ley? ¿Quién se beneficia de ese dinero?” (Anónima, entrevista personal, 14 de febrero del 2015).

La discreción para la distribución del dinero público a 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, Acción Nacional gobernó el estado de Chihuahua durante el período 1992 – 1998 y el Municipio de Juárez en los períodos 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 período de hegemonía priista ya en el estado como en el Municipio. Una de las consecuencias del regreso hegemónico del Partido Revolucionario Institucional PRI es la fragmentación por grupos y atomización del poder del PAN:

“¡Huy! (exclamación) Que tiempos aquellos en los que los partidos competían abiertamente, esos eran buenos tiempos para que la sociedad se hubiera organizado y tener mayor peso en el gobierno, pero se acabó. Desde la primer administración de Teto Murguía (Presidente Municipal en dos períodos 2014 – 2007 y 2010 – 2013) el PAN no ha podido consolidarse como una alternativa de gobierno, hay muchos intereses de grupos panistas, por eso no han podido competir con el priismo. Pero no toda la culpa es del PRI, también los otros partidos son culpables, no quieren mejorar, no les interesa,

así están muy bien ¿Y la comunidad? ¿Quién va a solucionar los problemas?” (Anónimo, entrevista personal, 7 de febrero del 2015).

Del resto de alternativas partidistas no se percibe una opción real de acceso al poder: la izquierda chihuahuense aglutinada en el Partido de la Revolución Democrática, el Movimiento de Regeneración Nacional o el Partido del Trabajo no cuentan con militancia o membresía suficiente para competir con el PRI, los partidos restantes: Nueva Alianza, Movimiento Ciudadano y Verde Ecologista de México 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 de los partidos del Trabajo, Verde Ecologista de México y de la Revolución Democrática. En resumen, la oposición partidista en el estado de Chihuahua es lánguida:

“¿Partidos competitivos distintos del PAN y PRI? Pues no. En Chihuahua se ha vivido bajo un sistema de dos partidos. Para mí, una de las causas más importantes es que el resto de los partidos tienen claro que su papel no es gobernar, sino ser oposición, y desde ahí se han creado verdaderas empresas familiares que viven del presupuesto público, sin distinción (de ideologías) lo mismo con el Verde (Partido Verde Ecologista de México), que con el del Trabajo (Partido del Trabajo). Además, aquí en Chihuahua la izquierda no ha sido una alternativa real de gobierno, son pocos, no se organizan, todos les cierran las puertas.” (Anónima, entrevista personal, 3 de febrero del 2015).

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, una de sus características es la emergencia masiva y consolidación selectiva de Organizaciones de la Sociedad Civil y líderes sociales, en el área de interés de esta investigación sobresale el trabajo 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, adultos mayores en temas como educación, violencia, empleo, capacitación no formal o generación de ciudadanía. Es de subrayar que la intensidad y solidaridad social juarense abarca los ámbitos regional, transfronterizo y transnacional:

“En Juárez ha germinado la semilla de la organización social en distintos temas. Somos gente muy trabajadora en este tema (organización social), puedes encontrar casos exitosos asistencialistas tradicionales, como orfanatos o asilos, pero también organizaciones que rompen paradigmas en la atención a los adultos mayores, mujeres, niñez, jóvenes, adictos a las drogas, migrantes, los mismos empresarios en su momento generaron un modelo exitoso de organización... También casos de organizaciones que buscan mejorar el gobierno, como el caso de CIMAP y el propio Plan Estratégico.” (Anónimo, entrevista personal, 9 de febrero del 2015).

Un factor importante para lograr un tejido sólido de OSC's y líderes sociales fue el programa "Todos Somos Juárez" que entre otras cosas financió la formalización de la organización social bajo la figura jurídica de Asociaciones Civiles, 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 la organización social 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 rendición de cuentas.

3. La construcción de la gobernanza desde Regidor 19

Como proyecto del Plan Estratégico de Juárez, 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 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 380 jóvenes de las preparatorias CBTIS 128 y 270, y del CECCYTECH 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 de gobierno que impactan al 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 a 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: 36).

Mientras que en las recomendaciones se destaca: "Establecer el servicio civil de carrera en el mu-

nicipio, para disminuir al mínimo la pérdida de capital humano a cada cambio de administración” (PEJ; 2014:37).

- 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 de Plan Estratégico de Juárez 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 un trabajo puntual que abarca un informe y evaluación integral al desempeño de los miembros del H. Cabildo Municipal así como a las comisiones que se de él se derivan. Los resultados y conclusiones son polémicas, causan controversia pública y generan confrontación entre autoridades y miembros de Regidor 19, por razones de espacio no se analizan los resultados a cabalidad, para efectos de esta investigación se expone 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: 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, mismas que 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 autonomía 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.

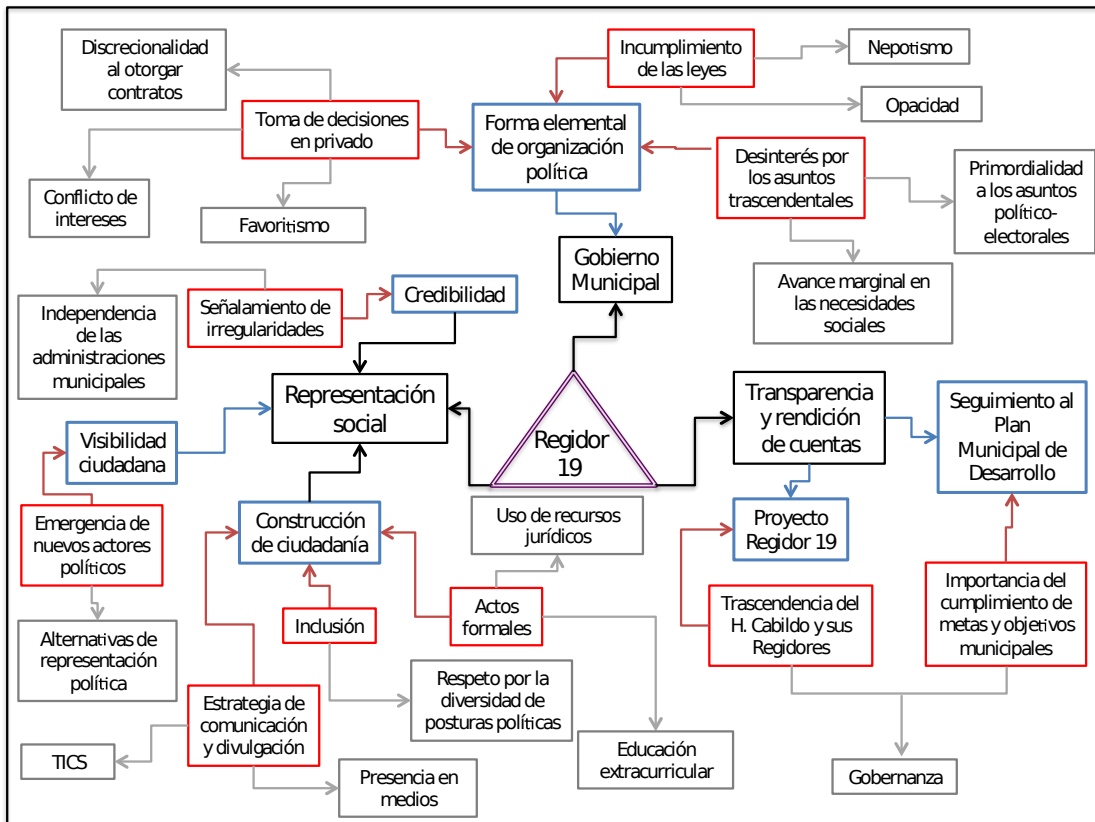
A la par de estas señas estructurales, Regidor 19 detecta razones particulares suficientes para preocuparse por el gobierno local:

- 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 pendientes por aclarar.
- b. Toma de decisiones en privado de los asuntos públicos más importantes. En especí-

fico, 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 sobre estimación a los procesos electorales, que convierten a la administración municipal en el principal promotor y generador de votos al partido político que representan, 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 a la información recabada durante el proceso de entrevistas.

ii. La cave de la representación social. Ante la crisis de la representación sufrida por los partidos políticos brevemente señalada 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 principal reto de la credibilidad 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 Partido Acción Nacional de algunos de sus colaboradores, incluyendo a su líder principal.
- b. Visibilidad ciudadana. La emergencia de Pan Estratégico de Juárez en general y de Regidor 19 en particular como entes apartidistas (si bien con fuertes relaciones con el Partido Acción Nacional) los ha reconocido por los diversos sectores (empresarial, político, social, medios masivos de comunicación) como un nuevo actor político y a su vez se posicionan 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 tres campos: 1. Inclusión. La estructura de colaboradores abarca la diversidad de corrientes políticas y partidistas, pero intentan anteponer los intereses generales en sus estrategias; 2. Comunicación y divulgación. 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 masivos de comunicación regionales, nacionales e internacionales.
- d. Actos formales. La lucha por la transparencia y la rendición de cuentas se entiende como formal, acá 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 la sesión de Cabildo. Para ello se cuenta con un departamento jurídico que se ha especializado en la temática. Por igual, se trabaja en la ciudadanía de jóvenes y en ofrecer estudios extracurriculares sobre la materia vinculados con otros sectores y actores sociales. Es de mencionar la importancia de sus alianzas de colaboración tejidas con instituciones públicas y sociales como *The United States Agency for International Development USAID*, el Centro de

Análisis e Investigación FUNDAR, la Red por la Participación Ciudadana, el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática, del Departamento de Estado de los Estados Unidos y la Unión Europea y el 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 y darle seguimiento al cumplimiento al 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, mismos que incentivados por mejores relaciones sociedad – gobierno llevan a posiciones ideales de gobernanza.

La expectativa es la de 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 desconocida 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).

4. 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 generados y a la vez generar sus propios resultados, la complejidad aumenta si se toma en cuenta el carácter de patrimonialista con el que se conducen los presidentes municipales y la burocracia de primer nivel. De ahí que al trazar un *continuum* sobre los resultados de Regidor 19, en un extremo se localiza lo anecdótico, 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 masivos de comunicación 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 que lo convierte en una alternativa de gestión ante la crisis de la representación partidista con

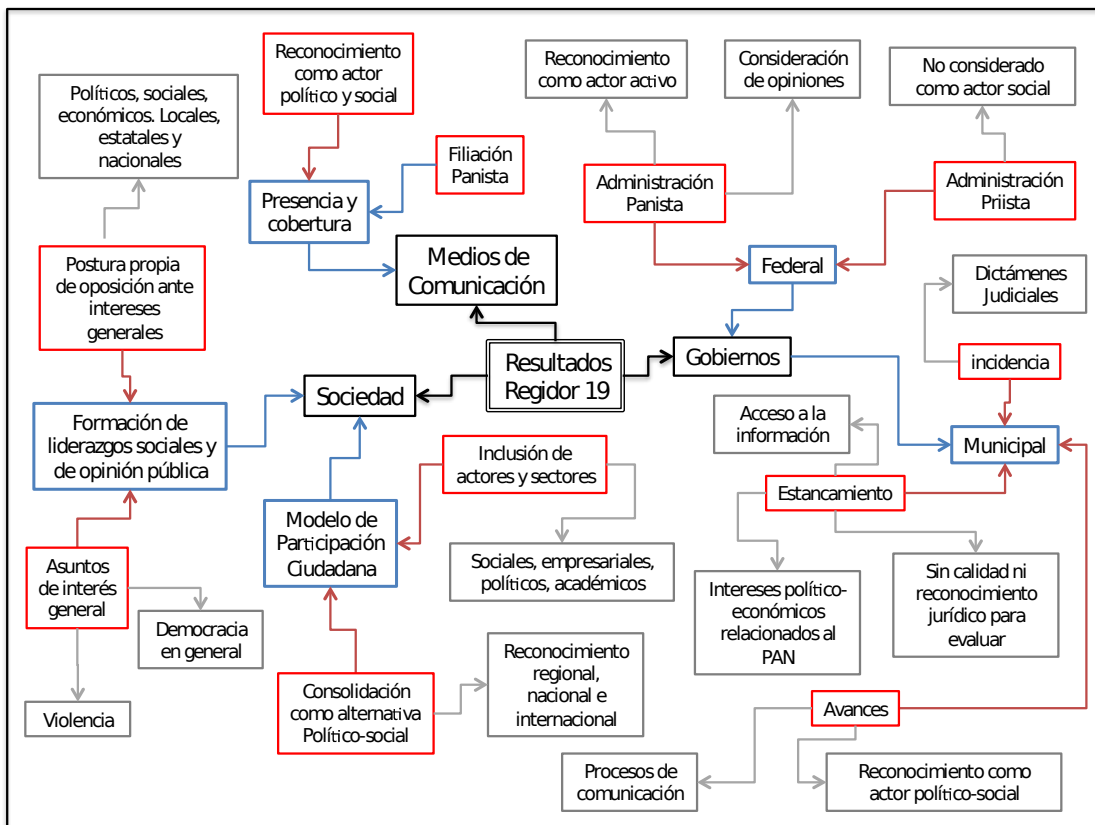
reconocimiento regional, nacional e internacional:

“Aunque a veces pensamos que somos anecdóticos, un punto en el universo, la verdad es que somos referentes en Juárez y trabajamos para serlo en México. No está mal que yo lo comente, es un reconocimiento al trabajo de los colaboradores y al proyecto de Regidor 19. Nos han venido a entrevistar varias universidades, los empresarios participan con nosotros, hacemos presencia en la Presidencia Municipal, vamos a las colonias, preparatorias, capacitamos a servidores públicos, litigamos, ganamos y perdemos juicios, formamos ciudadanía, les guste o no somos líderes de opinión, queremos incentivar los liderazgos comunitarios...” (Anónimo, entrevista personal, 28 de enero del 2015).

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.

“No considero que seamos por naturaleza una organización anti-gobierno, al contrario, buscamos mejor acercamiento con los gobernantes y partidos políticos, en especial con el PRI (ya que) son ellos los que toman las decisiones y está en sus manos reformar lo que se deba reformar. Lo que nosotros perseguimos es la mejora de la administración municipal para que la propia sociedad mejore. Pero la realidad es diferente, contraria a lo que perseguimos, entonces tenemos que alzar la voz, señalar y criticar lo que esta mal. La forma de gobernar en México solamente se cambia a la fuerza. Es nuestra obligación declarar en medios en contra de la injusticia, derroche de dinero, violencia, corruptelas, abuso desde el poder.” (Anónimo, entrevista personal, 17 de enero del 2015).

Red 3. Los resultados de Regidor 19



Fuente: Elaboración propia con base a la información recabada durante el proceso de entrevistas y la revisión hemerográfica.

ii. Medios masivos de comunicación, resultados. Al interior de Regidor 19 se les considera a los medios como actores claves para la difusión de los trabajos, resultados y postura de opinión, al respecto, la cobertura brindada a Regidor 19 se supone como satisfactoria y de utilidad al ser reconocidos como un actor relevante de la política fronteriza, un vigilante social de la administración municipal y como 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 a Plan Estratégico de Juárez y al propio Regidor 19 se les relacione con el Partido Acción Nacional 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 principal objetivo a los gobiernos, especialmente el municipal, si bien es cierto que 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 panista 2006-2012, en ese lapso, Plan Estratégico de Juárez, sus representantes y sus proyectos, como Regidor 19, fueron razonados referentes de la sociedad civil juarense y como tal, sus opiniones consideradas como lo 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 a PEJ y Regidor 19 con el Partido Acción Nacional 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. Con relación al Municipio ha habido mejoras en lo que respecta a los procesos de comunicación en los que intervienen funcionarios públicos y miembros de Regidor 19, sobretodo si se considera que al inicio del proyecto se detectó desinterés e informalidad burocrática y al reconocimiento como actor interesado en los asuntos locales, si bien el avance se convierte en retroceso durante los períodos 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 bajo comentario señalan la necesidad de sistematizar los procesos para generar un modelo de intervención digno de replicarse por otras instancias sociales y sobretodo la urgencia de mejoras sustantivas a la normatividad vigente sobre 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:

“No sé... (pausa) avanzamos, retrocedemos, a veces nos estancamos, falta mucho por hacer. Esto de la apertura de los gobiernos no es fácil, demasiados intereses, todo el tiempo (desde el gobierno) se ha actuado de la misma manera. Para ellos (gobernantes) primero los partidos, sus planes y después la sociedad. La transparencia y la rendición de cuentas no les gusta, les incomoda, intentan bloquear cualquier iniciativa ciudadana seria, con sustento. ¿Qué nos falta? (risas) “muuuucho”. Hacia fuera se re-

quiere reformar la legislación, crear conciencia entre los políticos, despertar a la gente, sobretodo despertar a la gente. Hacia dentro trabajar y trabajar, mejorar nuestros esquemas de relacionarnos con los partidos, con los gobernantes, documentar y sistematizar mejor los procesos internos, capacitarnos en lo jurídico, recaudar más fondos, seguir avanzando junto a nuestros aliados...” (Anónima, entrevista personal, 4 de febrero del 2015).

Referencias

- Anechiarico, Frank (2011). La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad económica, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XIX, Núm. 2, Pp. 239 – 261, II semestre. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v19n2/v19n2a2.pdf> consultado el 15 de mayo del 2015.
- Alvarado, Ofelia y Miguel Ramírez (1999). *La crisis de gobernabilidad en México*. México, D.F., Ediciones del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Bobbio, Norberto (2006). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México, D.F., FCE.
- Calderón, César (2012). Por qué un gobierno abierto? en Naser, Alejandra, Gastón Concha y Diana Parra. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la legitimidad*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/W465.pdf> consultado el 28 de marzo del 2015.
- Dahl, Robert (2009). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid, Tecnos.
- Emmerich, Gustavo (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana, en, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Vol. 2, Núm. 4, segundo semestre, Pp. 67-90. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/726/72620404.pdf> consultado el 16 de febrero del 2015.
- El Mexicano (2013). El regidor Navajas llamó incongruente a Fernández Iturriza, en *El Mexicano*, 14 de marzo. Disponible en <http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n2913753.htm> consultado el 11 de julio del 2015.
- Escandón, Marcela y Velásquez, Lina (2015). Accountability social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana. *Colombia Internacional*, (83), 269-294. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.10> consultado el 9 de abril del 2017.
- Esparza, Salvador (2015). Regidor 19 es un proyecto sin fundamentos: PAN, en *El Norte*, 9 de julio. Disponible en <http://nortedigital.mx/regidor-19-es-un-proyecto-sin-fundamentos-pan/> consultado el 10 de julio del 2015.

- Ferreiro, Alejandro (1999). *Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción*. Ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-corrupción, Durban, Sudáfrica. Disponible en http://9iacc.org/papers/day1/ws3/dnld/d1ws3_aferreiro.pdf consultado el 25 de marzo del 2015.
- García Alonso, R. (2015). Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política?. *Estudios Políticos*, 0(47), 47-66. Disponible en <http://dx.doi.org/10.17533/udea.espo.n47a04> consultado el 9 de abril del 2017.
- Hernández, Patricia (2012). Tendencias y primeros resultados de países a la vanguardia, en Naser, Alejandra, Gastón Concha y Diana Parra (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la legitimidad*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/W465.pdf> consultado el 29 de abril del 2015.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI (2014). *Resultados de la segunda Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2014/junio/comunica3.pdf> consultado el 20 de abril del 2015.
- Instituto Nacional Electoral INE (2015). Atlas de resultados electorales federales 1991 – 2012. Disponible en <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#> consultado el 14 de mayo del 2015.
- Izcara, Simón (2013). Corrupción y contrabando de Migrantes en Estados Unidos, en *Política y gobierno*, Vol. XX, Núm. 1, Pp. 79 – 106, primer semestre. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v20n1/v20n1a3.pdf> consultado el 12 de mayo del 2015.
- Kickert, Walter (2003). Beneath Consensual Corporatism: Traditions of Governance in the Netherlands, en *Public Administration*, Vol. 81, Núm. 1, Pp. 119-140.
- López, Sergio (2005). La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal, en, Hugo Concha, Sergio López y Lucy Tacher (coordinadores), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. Instituto de

- Investigaciones Jurídicas. México, D.F., UNAM. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1407> consultado el 14 de mayo del 2015.
- Mainwaring Scott, Bejarano Ana María y Pizarro Eduardo (2008). *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Bogotá, Grupo Editorial Norma. Disponible en <http://books.google.com.mx/books?hl=en&lr=&id=3ZjJxN5Y0FMC&oi=fnd&pg=PA11&dq=crisis+de+la+representación+México&ots=7fIq9Ep7Y-&sig=NKo9QjeZRzPxHIweJlktibohMo#v=onepage&q=crisis%20de%20la%20representación%20México&f=false> consultado el 11 de mayo del 2015.
- Merino, Mauricio (coordinador) (2005). *Transparencia: libros, autores, ideas*. México, D.F., CIDE - IFAI. Disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/tlai18.pdf> consultado el 11 de mayo del 2015.
- Mesa, Diego y Meza, Sergio (2013). Regidor 19, en *Rendición de cuentas social en México. Evaluación y control desde la sociedad civil*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Meuleman, Louis, (2008). Una introducción a la metagobernanza como gestión pública, en *Revista electrónica del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública*, Núm. 16, sección materiales, septiembre. Disponible en <http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=456&idissue=42&newlang=spanish> consultado el 27 de abril del 2015.
- Montesinos, Rafael (2004). La participación ciudadana en la “modernidad democrática” mexicana, en *El Cotidiano*. México, D.F., UAM-A, noviembre – diciembre, Vol. 20, Núm. 128, Pp. 93-104. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/325/32512812.pdf> consultado el 30 de abril del 2015.
- Morris, Stephen (2010). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México, D.F., Siglo XXI editores.
- Naser, Alejandra, Gastón Concha y Diana Parra (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la legitimidad*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/W465.pdf> consultado el 28 de abril del 2015.

- O'Donnell, Guillermo (1998). *Accountability* horizontal, en *Estudios Políticos*. México, D.F., UNAM, Núm. 19. Disponible en <http://132.248.9.34/hevila/e-BIBLAT/CLASE/cla149425.pdf> consultado el 29 de abril del 2015.
- Olivas, J. (2015). Cuestionan en Municipio a Regidor 19, en *El Diario*, 8 de julio. Disponible en http://diario.mx/Local/2015-07-07_b3667f89/cuestionan-en-municipio-observaciones-de-regidor-19/ consultado el 8 de julio del 2015.
- Panfichi, Aldo y Alvarado, Mariana (2011). *Corrupción y gobernabilidad*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Consorcio de Investigación Económica y Social. Disponible en <http://eureka.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/corrupciondocumento.pdf> consultado el 12 de mayo del 2015.
- Plan Estratégico de Juárez A.C. PEJ (2015). *Informe Así Estamos Juárez 2015*. Ciudad Juárez, Plan Estratégico de Juárez.
- ____ (2014). *Informe Ciudadano 2014*, Ciudad Juárez, Plan Estratégico de Juárez. Disponible en http://www.planjuarez.org/images/docs/pacto/informe_ciudadano_2014.pdf consultado el 9 de julio del 2015.
- Peters, Guy (2004). Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? en *Foro Internacional*. México, D.F., EL COLMEX, Vol. XLV, Núm. 4. Disponible en http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/AK3S9HN8M53Y1X3U77KM4DE33Q7KL5.pdf consultado el 28 de abril del 2015.
- Prud'Homme, Jean (1997). *Consulta popular y democracia directa*. México, D.F., IFE. Disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm consultado el 20 de abril del 2015.
- Ráfagas (2013). Ráfagas, en *El Heraldo de Chihuahua*, 22 de agosto. Disponible en <http://elsoldesanjuandelrio.com.mx/elsoldemexico/notas/n3096560.htm> consultado el 11 de julio del 2015.
- Regidor 19 (2015). *Informe 2015*. Ciudad Juárez, Plan estratégico de Juárez. Disponible en http://planjuarez.org/images/docs/final_r19_2015_web.pdf consultado el 10 de julio del 2015.

- Reyes Heróles, Federico (2004). *Corrupción: de los ángeles a los índices*. México, D.F., IFAI. Disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/frh2.pdf> consultado el 7 de mayo del 2015.
- Rhodes, Roderick (2007). Understanding governance: ten years on, en *Organization Studies*, 28 (8), Pp. 1243-1264.
- _____(1997) *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia, Open University Press.
- Santibáñez, Dimas, (2007), *Gobernabilidad, profundización de la democracia y reforma del Estado*. Comunidad Virtual de Desarrollo Humano Institucional. Disponible en <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=34> consultado el 17 de mayo del 2015.
- Schauer, Frederick (2014). Transparencia en tres dimensiones, en *Revista de Derecho*, Vol. XXVII, Núm. 1, julio, Pp. 81-103. Disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/revider/v27n1/art04.pdf> consultado el 7 de mayo del 2015.
- Uvalle, Ricardo (2008). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. L, Núm. 203, mayo –agosto, Pp. 97 – 116. Disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/view/41995/38119> consultado el 20 de abril del 2015.
- Villamil, Genaro (2015). “Leyes anti-bronco”, oleada contra candidatos independientes, en *Proceso*, 7 de julio. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=409975> consultado el 8 de julio del 2015.
- Weerakkody, Vishanth y Reddick Christopher (2013). *Public sector transformation through e-government. Experiences from Europe and North America*. New York, Routledge. Disponible en http://books.google.com.mx/books?hl=en&lr=&id=LUFJ7FfYWUC&oi=fnd&pg=PA8&dq=obama+open+government&ots=i3YtKGictF&sig=JvHlHqrOOaZKJAVtP5MOTpbH_Vk#v=onepage&q=obama%20open%20government&f=false consultado el 30 de abril del 2015.