

Democracia, participación ciudadana y políticas públicas:

experiencias locales de gobierno e incidencias sociales

Resultado:
Convocatoria de
Publicaciones 2022

TEMÁTICA
ESTUDIOS REGIONALES

Cecilia Sarabia Ríos y
Marcos Sergio Reyes Santos

Coordinadores



El Colegio de
Chihuahua
Institución Pública de Investigación y Posgrado

Democracia, participación ciudadana y políticas públicas:

experiencias locales de gobierno
e incidencias sociales

Cecilia Sarabia Ríos
Marcos Sergio Reyes Santos
Coordinadores



El Colegio de
Chihuahua
Institución Pública de Investigación y Posgrado

D.R. © El Colegio de Chihuahua
Calle Partido Díaz 4723
Colonia Progresista, C.P. 32310
Ciudad Juárez, Chihuahua, México
Tel. +52 656 639 0397
www.colech.edu.mx

© Cecilia Sarabia Ríos y Marcos Sergio Reyes Santos por la coordinación.



Primera edición en formato electrónico 2023.
ISBN: 978-607-8214-70-9

Coordinación de procesos editoriales: E. Liliana Chaparro Vielma
Diseño de cubierta y diagramación: Regina García
Corrección y edición: Jazmín Sujey Cano Frías



Licencia Creative Commons:
Atribución – No Comercial – Sin Derivadas.

PUBLICACIÓN EN ACCESO ABIERTO: Se autoriza cualquier reproducción total o parcial de esta obra, siempre y cuando sea sin fines de lucro o para usos estrictamente académicos, citando invariablemente la fuente sin alteración del contenido y dando los créditos autorales.

Hecho en México
Made in Mexico

Índice

Presentación	9
Capítulo 1. El complejo panorama para el fortalecimiento de la democracia	16
Escenarios para el fortalecimiento de la democracia.....	16
La tensión entre democracia y autoritarismo.....	17
Trascendencia y dificultades de la democracia y la calidad de gobierno.....	22
Creando oportunidades.....	27
Conclusiones y algunas reflexiones finales.....	30
Capítulo 2. ¿Por qué se tolera la corrupción? Un estudio de Latinoamérica	35
La corrupción como problema público.....	35
¿Por qué los ciudadanos aceptan la corrupción? Teorías e hipótesis.....	36
La tolerancia de la ciudadanía hacia la corrupción.....	37
¿Por qué se tolera la corrupción? Teorías e hipótesis.....	38
La tolerancia a la corrupción como una decisión racional.....	39
Teoría de percepción de la corrupción.....	39
La tolerancia a la corrupción y la debilidad de las instituciones.....	40
La tolerancia a la corrupción como resultado de la victimización.....	41
La tolerancia a la corrupción como expresión cultural.....	42
Operacionalización de las hipótesis.....	44
Panorama de la incidencia en la tolerancia a la corrupción.....	46
Conclusiones.....	51
Capítulo 3. Mecanismos de control al gobierno municipal: contraloría social, rendición de cuentas y transparencia. El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua	58
La importancia de los mecanismos de contrapeso en una sociedad democrática.....	58
Definiciones básicas: transparencia, rendición de cuentas y contraloría social.....	60
La corrupción como problema: violación de derechos humanos y sociales en México.....	63
Contexto local y Organizaciones de la Sociedad Civil en Ciudad Juárez, Chihuahua.....	65
Los actores locales de la contraloría social, transparencia y rendición de cuentas.....	67
La asociación Plan Estratégico de Juárez y la contraloría social.....	67
La contraloría social como eje de las estrategias de la institución.....	69
La rendición de cuentas en el gobierno municipal de Ciudad Juárez.....	72
La labor del ICHITAIP clave para la transparencia.....	73
Conclusiones.....	74
Capítulo 4. Aproximación a la trayectoria política de activistas del movimiento social juarense contra el feminicidio	79
El movimiento social juarense contra el feminicidio.....	79
Retrato general del movimiento social contra el feminicidio.....	81
Aproximación a la trayectoria política de activistas.....	86

Afectaciones y violencia por activismo	92
Conclusiones.....	95

Capítulo 5. Reconfiguraciones de prácticas comunitarias en OSC para el desarrollo juvenil ante el contexto de violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua (2008-2018)	101
Introducción.....	101
Marco teórico: violencia, acción pública y desarrollo social	103
Experiencias locales, contexto de violencia y desarrollo juvenil	110
Conclusiones.....	114

Capítulo 6. Organizaciones de la sociedad civil e incidencia política: casos de éxito en Ciudad Juárez, Chihuahua	120
Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia política.....	120
Las Organizaciones de la Sociedad Civil en Ciudad Juárez	122
El concepto de incidencia política.....	124
El contexto local de Ciudad Juárez	126
Plan Estratégico de Juárez, A. C.....	128
Apertura a la ciudadanía de las sesiones de cabildo de Ciudad Juárez	128
Fundación Integra.....	130
Incorporación de normatividad referente a accesibilidad universal en el Reglamento de Construcción para Juárez.....	131
Conclusiones.....	133

Capítulo 7. Una propuesta para la evaluación de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas	140
Importancia de la participación ciudadana en el gobierno.....	140
Democracia.....	141
Calidad de la democracia	142
a. Participación ciudadana.....	144
b. Calidad de la participación ciudadana.....	145
c. Una propuesta para evaluar la calidad de la participación ciudadana	147
Caso Consulta Nacional de Juventud	150
Conclusiones.....	153

Capítulo 8. El proceso deliberativo en el Cabildo Juvenil de Tijuana	160
Antecedentes del Cabildo de la Juventud de Tijuana	160
De la democracia deliberativa al diseño institucional.....	164
El proceso deliberativo del CJTJ desde las elecciones de diseño institucional	166
El modo deliberativo del CJTJ: fracciones políticas y comisiones	169
El empoderamiento del CJTJ.....	172
Conclusiones.....	175

Conclusiones generales y algunas reflexiones finales	180
Lista de cuadros y figuras	187
Acerca de los autores	188

Presentación

Democracia, participación ciudadana y políticas públicas: experiencias locales de gobierno e incidencias sociales es una obra colectiva coordinada por Cecilia Sarabia Ríos y Marcos Sergio Reyes Santos que cuenta con la participación de seis autores y seis autoras. La publicación se enfoca en los procesos regionales y las dinámicas territoriales a partir de tres ejes fundamentales de análisis para la construcción y consolidación de un régimen democrático: la corrupción, la participación ciudadana y las políticas públicas.

El libro presenta el complejo panorama para el fortalecimiento de la democracia en las sociedades contemporáneas donde vale la pena abogar por los aprendizajes, innovaciones y nuevos modos de proceder para construir culturas democráticas en todos los ámbitos y en todas las circunstancias.

Aun cuando dichos estudios representan un primer acercamiento de los autores a los temas discutidos, y recuperan la parte medular de sus trabajos de tesis de grado, no deja de ser relevante la forma en que fueron abordados teóricamente y los diseños metodológicos desplegados en la elaboración de las investigaciones, destacando la riqueza de la información de campo generada por cada uno de ellos.

A lo largo del texto, se reflexiona sobre la tensión entre el avance de la democracia y del autoritarismo y su condición en México, sobre todo dentro de la situación de pandemia que contribuyó al recrudescimiento de las prácticas autoritarias. Se evidencia, así, la necesidad de retomar los aprendizajes que de manera vertiginosa, abrupta y sorpresiva se han realizado en diversos espacios para mantener las condiciones de respeto a los derechos y libertades políticas, así como continuar revisando las experiencias que favorecen la democracia.

Con respecto a la corrupción se analiza que lo que las personas perciben y conocen de su gobierno determina el nivel de tolerancia a la corrupción, y se analiza cómo las Organizaciones de la Sociedad Civil a partir de la contraloría social, la rendición de cuentas y la transparencia son mecanismos de control de la democracia que se pueden aplicar desde distintas instancias y, por supuesto, por diversos actores sociales.

Sobre la participación ciudadana se presenta el movimiento social contra el feminicidio en Ciudad Juárez que ha transitado desde lo local hacia lo internacional generando impactos en el ámbito sociocultural, institucional-legislativo y en la agenda de género internacional. Asimismo, se ilustran las reconfiguraciones de las prácticas comunitarias orientadas al desarrollo juvenil –implementadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)– en contextos de violencia social ocasionadas por disputas antagónicas entre cárteles del narcotráfico y la participación del Estado en la contención de estos grupos. También se incluye una reflexión sobre la incidencia de las OSC, lo que supone un importante avance para la participación ciudadana y el impulso de una sociedad más democrática.

Sobre las políticas públicas, donde la relación entre el gobierno y la sociedad civil cobra cada vez un papel más preponderante, se ilustran las principales posturas en torno a la participación ciudadana, así como a los escasos esfuerzos de propuestas metodológicas que permitan identificar los elementos indispensables a evaluar y los canales para hacerlo. Igualmente, se incluye un análisis conceptual-empírico de la primera edición del Cabildo de la Juventud de Tijuana, a través de estas dos vías, con la intención de construir un ejercicio dialéctico entre la teoría y la práctica de la deliberación como parte fundamental de la democracia.

En el primer capítulo, Cecilia Sarabia Ríos y Marcos Sergio Reyes Santos enmarcan la discusión del complejo panorama para el fortalecimiento de la democracia, en especial, dentro de una situación de pandemia que ha hecho resurgir prácticas autoritarias en algunos países. Los autores revisan –a partir de estudios, informes y literatura– la tensión entre la democracia y el autoritarismo, los retos y las oportunidades para mantener y mejorar la democracia.

Los autores presentan la tensión entre el avance de la democracia y del autoritarismo y su condición en México. También, señalan el debate sobre el alcance del concepto de democracia y su trascendencia en la mejora del gobierno, así como las oportunidades de perfeccionamiento de la democracia. Tras esta revisión abogan por los aprendizajes, innovaciones y nuevos modos de proceder para construir culturas democráticas en todos los ámbitos y en todas las circunstancias.

En el segundo capítulo, que forma parte del eje de corrupción, María Fernanda González Ramírez presenta un modo de comprender cómo los ciudadanos de los países de Latinoamérica llegan a un determinado nivel de tolerancia a la corrupción. Para lograr el objetivo, la autora pone a prueba cuatro hipótesis que se basan en cómo inciden en la tolerancia a la corrupción: 1) la percepción de la corrupción sobre políticos y funcionarios, 2) la percepción de debilidad institucional, 3) las experiencias de victimización de corrupción, y 4) la cultura democrática. La

autora realiza un estudio estadístico observacional de tipo transversal con datos de la encuesta del Barómetro de las Américas 2018-2019 y construye un modelo de regresión logística para estudiar las relaciones entre las variables de cada hipótesis. Los hallazgos son claros, pues todas las hipótesis apuntan hacia un camino en concreto: lo que las personas perciben y conocen de su gobierno determinará el nivel de tolerancia a la corrupción. Fortalecer el estado de derecho y esparcir la educación cívica-política para que, a su vez, los mecanismos anticorrupción sean más eficientes y funcionen con mayor autonomía y libertad en conjunto –con ayuda y vigilancia de la ciudadanía– como la mejor apuesta para que la tolerancia a la pequeña corrupción disminuya.

En el tercer capítulo, también relacionado con el eje de corrupción, América Lizeth García Ayón y Marcos Sergio Reyes Santos presentan un ejemplo de participación ciudadana desde las Organizaciones de la Sociedad Civil que se traduce en un contrapeso al gobierno. Los autores indican que la contraloría social, la rendición de cuentas y la transparencia son mecanismos de control de la democracia que se pueden aplicar desde distintas instancias y, por supuesto, por diversos actores sociales. Señalan las modificaciones en materia de transparencia que se han hecho en la legislación mexicana, dan un paso adelante en la búsqueda de controlar las acciones del gobierno e inhibir la corrupción. En el caso de Ciudad Juárez, Plan Estratégico de Juárez es un ejemplo de innovaciones en el avance de temas democráticos y sociales e incluso la misma organización se ha transformado en una proveedora de información, convirtiéndose en un actor social colaborador para la contraloría y en un contrapeso del gobierno municipal. En cuanto al gobierno de Ciudad Juárez, los autores revisan que se cuenta con la estructura suficiente para disponer de elementos para la elaboración de medidas y proyectos encaminados a cubrir las verdaderas necesidades sociales de la población juarense. Sin embargo, prevalecen los intereses en temas económicos y sobre la tenencia de la tierra en la ciudad con fines comerciales e industriales por lo que, a falta de rendición de cuentas, no se puede conocer con certeza las acciones del gobierno municipal en su totalidad.

Como parte del eje sobre participación ciudadana, se presentan los capítulos cuatro, cinco y seis. En el capítulo cuatro, Héctor Hernández Silva y Martha Cecilia Miker Palafox analizan el movimiento social contra el feminicidio en Ciudad Juárez que ha transitado desde lo local hacia lo internacional generando impactos en el ámbito sociocultural, institucional-legislativo y en la agenda de género internacional. A partir de una metodología cualitativa, basada en el Curso de Vida, se aborda la experiencia de 9 activistas. Los autores presentan cuatro tipos de trayectorias de-

tectadas en los activistas participantes del estudio: 1) familiares de víctimas, 2) no familiares de víctimas sin carencias económicas, 3) activistas no familiares de víctimas con carencias económicas durante la infancia y adolescencia, y 4) trayectoria híbrida, cuyas semejanzas y diferencias medulares se apuntalan en el análisis. Además de la tipificación, se subraya la gama de violencia política padecida por la mayoría de los activistas al ejercer su labor, misma que los autores consideran incluir como variable estructural del funcionamiento del Estado en la región para la realización de programas sociales de atención a víctimas, así como para el planteamiento de ejercicios políticos que pretendan innovar las relaciones entre sociedad y gobierno.

En el quinto capítulo, Cristián Manuel Pantí González y Jesús Rubio Campos presentan las reconfiguraciones de las prácticas comunitarias en Ciudad Juárez – durante el periodo de 2008-2018– orientadas al desarrollo juvenil e implementadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en contextos de violencia social ocasionados por disputas antagónicas entre los cárteles del narcotráfico y la participación del Estado en la contención de estos grupos. A partir de una metodología de enfoque cualitativo que se conformó de la revisión documental, la entrevista semiestructurada a actores clave, mapeo formal de organizaciones y referenciación, y una matriz en las que se identifican y analizan las reconfiguraciones de las prácticas comunitarias de las OSC seleccionadas, los autores encuentran una convergencia en la prevención de la violencia desde el enfoque de reinserción y diferentes prácticas como la psicosocial, comunitaria y social que promueven una acción pública relacionada con las juventudes juarenses.

En el sexto capítulo, Mario Narciso Ávila Melgar y María del Socorro Arzaluz Solano presentan una reflexión sobre las OSC en Ciudad Juárez y su incidencia. Desde la aparición de las primeras organizaciones sociales, desde los años 60 hasta la época actual, se han consolidado como un recurso valioso para dar respuesta a las necesidades más apremiantes de la población. La sociedad civil juarense ha atravesado por un proceso de transformación importante. Por lo que, a la par de ofrecer servicios directos a la población, algunas de estas organizaciones han buscado también influir dentro de la esfera pública para proponer estrategias que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esta ciudad. Estos esfuerzos constituyen un claro ejemplo de incidencia política, por lo que los autores analizan el caso de dos de las principales asociaciones civiles de la localidad, Plan Estratégico de Juárez y Fundación Integra, permitiendo hacer un recuento de los pasos que tomaron hasta lograr que sus propuestas fueran tomadas en cuenta dentro del marco normativo lo que supone un importante avance para la participación ciudadana y el impulso de una sociedad más democrática.

Como parte del eje relacionado con las políticas públicas, se incluyen los capítulos siete y 8. En el séptimo capítulo, Cindy Arely Trejo Ocampo reflexiona sobre la participación ciudadana como una de las dimensiones más importantes de la democracia y hace una propuesta para la evaluación de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. En un contexto donde la relación entre el gobierno y la sociedad civil cobra cada vez un papel más preponderante, la autora ilustra las principales posturas en torno a la participación ciudadana, así como los escasos esfuerzos de propuestas metodológicas que permitan identificar los elementos indispensables a evaluar y los canales para hacerlo. Además, apunta la necesidad de evaluar los mecanismos de participación que implementan los gobiernos para mejorar su funcionamiento y realizar los ajustes necesarios en los instrumentos implementados.

En el octavo capítulo, Gustavo Nápoles Méndez y Cecilia Sarabia Ríos presentan un análisis conceptual-empírico de la primera edición del Cabildo de la Juventud de Tijuana con la intención de construir un ejercicio dialéctico entre la teoría y la práctica de la deliberación como parte fundamental de la democracia. Lo anterior permite develar los alcances y limitaciones del ejercicio participativo de las y los jóvenes ediles que conformaron al cabildo juvenil y ofrece una respuesta a las preguntas: ¿cuál es el diseño institucional que el Cabildo de la Juventud de Tijuana presenta como foro deliberativo? y ¿cuáles son los alcances que propicia para el ejercicio de la democracia deliberativa en las y los jóvenes y su influencia en la toma de decisiones a nivel municipal?

Los autores explican los antecedentes que dieron origen a dicho cabildo, a través de una revisión cronológica-documental, y ofrecen también algunas precisiones sobre los marcos referenciales y las justificaciones para su creación. Asimismo, explican de forma sucinta la metodología empleada para la obtención de información, así como para la aproximación al caso de estudio, y, además, exponen los fundamentos teóricos que guían el análisis conceptual que provienen del terreno de la democracia deliberativa y del diseño institucional desde el cual se hace énfasis en los foros deliberativos. En función de este aparato teórico, se discute si este ejercicio es una innovación democrática o no.

Finalmente, en el capítulo noveno se presenta una serie de conclusiones generales donde los coordinadores de la obra realizan las reflexiones finales que aluden a la complejidad y las dificultades inherentes a la agenda local en términos de los procesos de gobierno y de las políticas públicas, de igual modo la participación ciudadana en su alusión a los temas de la democracia.



Capítulo 1

El complejo panorama para el fortalecimiento de la democracia

Cecilia Sarabia Ríos. El Colegio de la Frontera Norte
Marcos Sergio Reyes Santos. El Colegio de la Frontera Norte

Escenarios para el fortalecimiento de la democracia

La construcción de la democracia como régimen, como sistema político o como modo de vida no es sencillo y su futuro no parece alentador. Por un lado, las peculiaridades de los regímenes y sistemas políticos democráticos siempre tienen el riesgo de ser vulneradas por prácticas autoritarias. Mientras que, por otro, surgen evidencias de progresos en algunas áreas o procesos específicos. Al mismo tiempo, el concepto de democracia es cuestionado en cuanto a su amplitud, interpretación, uso y alcances. Después de la II Guerra Mundial se generalizó el sistema democrático de manera enunciativa en las constituciones de diversos países con el objetivo de promover la preservación de la paz y de generar condiciones de estabilidad política, económica y social. Sin embargo, los avances y efectos de los regímenes democráticos no fueron muy duraderos, y para finales del siglo XX la desilusión y la apatía hacia las instituciones y condiciones democráticas empezaron a manifestarse a causa de los indicios de autoritarismo emergentes en algunos sistemas políticos en el mundo.

Aunado a lo anterior, desde finales del año 2019, las medidas de seguridad sanitarias requeridas para la contención de la propagación en el mundo de la pandemia del COVID-19, y sus variantes, han tenido consecuencias en todos los ámbitos y han visibilizado más crudamente las inequidades en cada país. Sus efectos en la salud, el medioambiente, la economía, la educación, las relaciones personales, sociales y en la esfera política son tangibles de diversas formas. El diálogo, los acuerdos, los tratados e instituciones internacionales constituidas a partir de los principios democráticos han sufrido un deterioro y se han puesto

en entredicho después de las prácticas autoritarias por la pandemia, y ante el conflicto entre Rusia y Ucrania que se extendió al plano de la agresión militar.

No obstante, y pese a todo lo anterior, los beneficios que la democracia ha traído continúan y vale la pena reflexionar al respecto y abogar por los aprendizajes, innovaciones y modos nuevos de proceder para construir culturas democráticas en todos los ámbitos y en todas las circunstancias.

En ese sentido, este capítulo se plantea como objetivo general presentar una revisión de la literatura e informes especializados sobre el escenario del avance de la democracia con la intención de mostrar el debate sobre el complejo panorama para su fortalecimiento. Se estructura en tres apartados, el primero trata sobre la tensión entre el avance de la democracia y del autoritarismo y su condición en México; el segundo abona al debate sobre el alcance del concepto de democracia; el tercero señala las oportunidades de mejoramiento de la democracia y, finalmente, se exponen las conclusiones y algunas reflexiones que subrayan la lentitud de los avances, la necesidad de retomar los aprendizajes que vertiginosa, abrupta y sorpresivamente se han realizado en diversos espacios para mantener las condiciones de respeto a los derechos y libertades políticas para así continuar con la revisión de las experiencias que favorecen la democracia.

La tensión entre democracia y autoritarismo

Después de la II Guerra Mundial, la democracia como régimen se expandió y se mejoró como sistema hasta finales del siglo XX (Huntington, 1994).¹ De manera general, se crearon condiciones de estabilidad a partir de “un régimen consolidado en cuanto a los procedimientos y la forma de gobierno democráticos, un contexto apropiado para el debate y resolución de problemas” (Sarabia, 2011, p. 17) en mejores condiciones que en otros regímenes. Del avance de la democracia como régimen, surgió el interés por observar y analizar sus causas y consecuencias. De tal manera que se identificaron elementos y características relacionadas con la estabilidad política y que, al mismo tiempo, propiciaran crecimiento y desarrollo económico.

Entre los principales elementos de una democracia, Lipset (2001) señala el desarrollo económico y la legitimidad entre los que figuran las condiciones del sistema de clase abierto, es decir, con posibilidades de movilidad o estabilidad económica y acceso a la educación, la riqueza económica, el sistema de valores igualitario, la economía capitalista, la alfabetización y la participación elevada. Dahl (1997) acuñó

¹ El autor hace referencia a la expansión o proceso de desarrollo mundial de la democratización a través de la metáfora de las olas. Así, la primera ola se presentaría entre 1828 y 1926; la segunda ola entre 1945-1960, y la tercera ola de 1974 en adelante (Huntington, 1994).

el término de poliarquía para referirse a los regímenes relativamente democráticos o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, esto es, gobiernos muy representativos a la vez que francamente abiertos al público (p. 18) y que gozan de libertades para formular sus preferencias, manifestarlas y recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de éstas. En síntesis, se trata de sistemas que garanticen derechos civiles efectivos, una real participación ciudadana y competencia política efectiva.

Por su parte, Morlino (2014) se ha referido a las democracias como regímenes con ordenamiento institucional estable que, mediante instituciones y mecanismos que funcionan de manera correcta, realizan la libertad y la igualdad de los ciudadanos en donde prevalece el gobierno de la ley, la rendición de cuentas, la reciprocidad/capacidad de respuesta, la libertad y la igualdad. De igual manera, Altman y Pérez-Liñán (2002) enuncian varias dimensiones que distinguen a un régimen democrático, entre las que figuran los derechos civiles efectivos, la participación y la competencia efectiva.

Al mismo tiempo, algunas organizaciones preocupadas por el nivel de avance de las democracias han creado bases de datos con diversos indicadores cualitativos y cuantitativos que sirven como referencia precisamente para dar cuenta de los progresos y retos de la democracia que se presentan en los diversos países, en otras palabras, del proceso de democratización. Entre estos esfuerzos aparecen V-Dem Institute (V-Dem)² –de la Universidad de Gothenburg–, Economist Intelligence Unit (EIU),³ Freedom House,⁴ Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA),⁵ la coalición intergubernamental Comunidad de Democracias (CoD),⁶ PoliLat,⁷ entre otros.

2 El proyecto V-Dem distingue entre cinco principios de alto nivel de la democracia: electoral, liberal, participativa, deliberativa e igualitaria, y recopila datos para medir estos principios (V-Dem, 2022).

3 Los indicadores de Economist Intelligence Unit (EIU) se basan en la observación de: 1. Proceso electoral y pluralismo (elecciones libres, justas y competitivas) (libertades civiles), el clima nacional de elecciones es libre y justo, 2. Funcionamiento del gobierno (la influencia de poderes ajenos en el gobierno) visto en su capacidad civil de implementar políticas, 3. Participación política, 4. Cultura política y 5. Libertades civiles (la seguridad de los votantes) (EIU, 2022).

4 Freedom House hace énfasis en la observación de libertades civiles, políticas y libertades a través de: 1. Sistema político de multipartidismo competitivo, 2. Sufragio universal de adultos, 3. Elecciones regulares sobre la base de votación secreta, segura y razonada, y ausencia de fraude, 4. Acceso de los partidos a los electores a través de los medios de comunicación (Freedom House, 2022).

5 IDEA genera desde 2017 un reporte anual sobre el estado global de la democracia. El análisis se basa en una metodología robusta y una comprensión amplia y multidimensional de la democracia. Ofrece una evaluación crítica del contexto global tomando en consideración la representación del gobierno (elecciones limpias); los derechos fundamentales (libertad de expresión, libertad de asociación); las acciones del gobierno (problemas para la impartición de justicia, el papel crítico o contrapeso del parlamento, la fragilidad de los medios); la administración imparcial (ausencia de corrupción); participación comprometida (participación directa en la democracia y en los ejercicios de innovaciones democráticas, participación comprometida) (IDEA, 2020).

6 CoD es una coalición intergubernamental mundial compuesta por los estados miembros del Consejo de Gobierno que apoyan la adhesión a los valores y estándares democráticos comunes descritos en la Declaración de Varsovia. En el cumplimiento de labor pública y reportes sobre diversos asuntos relacionados con la democracia (CoD, 2022).

7 PoliLat basa su índice de desarrollo democrático en cuatro dimensiones: 1. Respeto de los derechos políti-

Aun cuando es bien sabido que la democracia perfecta no existe, conforme el progreso tecnológico y económico cobraron factura a la sociedad, el régimen no fue efectivo para responder ni dar soluciones a los problemas públicos que reflejaban las asimetrías y las complejidades de las sociedades. Así pues, los calificativos adjudicados a la democracia como un sistema en crisis (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), en recesión (Diamond, 2015), régimen de desigualdad e inestabilidad (Pérez-Liñán, 2017) y el escepticismo (Przeworski, 2010) cobraron relevancia en los debates.

De igual forma que la democratización ha cobrado importancia, la autocratización se ha conceptualizado como el declive o deterioro de las cualidades de los regímenes democráticos que puede resultar en el debilitamiento o la ruptura de la democracia, y ha sido operacionalizado a través de los diversos instrumentos ya mencionados que usualmente se utilizan para medir la democratización (Pelke y Croissant, 2021).

Boese et al. (2021) identifican la proliferación de los procesos de democratización y autocratización a través del espacio y el tiempo desde 1990 hasta el 2020. A partir de la última década del siglo XIX, las características o atributos de los regímenes democráticos se desdibujaron cada vez más, pues con mayor frecuencia surgieron eventos o hechos relacionados con el autoritarismo como la militarización, la constricción de derechos y libertades, los actos fuera de la ley, las divisiones ideológicas y la fragmentación política, entre otros (Lúhrmann y Lindberg, 2019). O'Donnell (2007), por ejemplo, señaló que la democracia como forma de gobierno y de competencia política es sólo cascarón sin contenido, donde se toma en cuenta a los ciudadanos únicamente como súbditos y no propiamente como ciudadanos.

Aunado a lo anterior, el contexto de pandemia, del año 2019 al 2022, implicó grandes desafíos para los diversos grupos sociales (mujeres, estratos de ingresos bajos y medio-bajos, trabajadores informales, trabajadoras domésticas remuneradas, niños, niñas y adolescentes, jóvenes, adultos mayores, población rural, comunidades indígenas y afrodescendientes, personas con discapacidad, migrantes, personas en situación de calle, etc.) que requieren respuesta para mitigar las “implicaciones [de la pandemia] sobre el crecimiento económico y el desarrollo social” (CEPAL, 2020, p. 1) y, en particular, sobre su vida cotidiana.

En este contexto, el debilitamiento del régimen democrático como garante de libertades es innegable. V-Dem Institute, en el reporte *Democracia 2021*, indica que “el declive de la democracia a nivel mundial en los últimos 10 años es pronunciado y continúa en 2020, especialmente en las regiones de Asia-Pacífico, Asia

cos y libertades civiles, 2. Calidad institucional y eficiencia política, 3. Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar, y 4. Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica (PoliLat, 2022).

Central, Europa oriental y América Latina”, al mismo tiempo que la “tercera ola de autocratización” se acelera ahora incluyendo a 25 países y el 34 % de la población mundial (2600 millones). Durante los últimos 10 años, el número de países en proceso de democratización se redujo a casi la mitad, a 16, albergando sólo el 4 % de la población (V-Dem Institute, 2021). El Índice de Democracia 2021 de EIU señala, de manera muy clara, que “la democratización sufrió un revés en el 2021, el porcentaje de personas que viven en una democracia cayó por debajo del 50 % y los regímenes autoritarios ganaron terreno” (EIU, 2022, p. n/a). El reporte indica que, de 167 países, sólo 21 (12.6 %) viven en democracias plenas, 34 (20.4 %) en regímenes híbridos, 53 (31.7 %) en democracias imperfectas y 59 (35.3 %) viven en un régimen autoritario, lo que significa que un 44.33 % del total de los países se consideran democracias.

Si bien los datos referidos corresponden a un periodo en el que se considera a la pandemia como una variable significativa en los resultados, ya que, como parte del cuidado de la salud, se impusieron algunas restricciones en la movilidad de las personas y en el funcionamiento de las instituciones de gobierno, esto no es determinante, pues los países que figuran en los primeros sitios presentan mayores indicadores en relación con la libertad política y las libertades civiles (EIU, 2022).

Por otra parte, la organización Freedom House también reconoce el aumento de actos que atentan contra la democracia –como el populismo, los grupos retractores del pluralismo y la opresión de las minorías o comunidades marginadas, así como la crisis de abuso de poder político y la falta de transparencia– que aunque ya existían se incrementaron a partir de la implementación de medidas sanitarias especiales para prevenir la propagación de la nueva cepa de coronavirus que no se había identificado previamente en el ser humano (Freedom House, 2020). La organización reporta que el 2020 fue el decimoquinto año consecutivo de disminución de la libertad a nivel global y que para el 2021 de los 195 países de democracias 82 se clasifica como libres, 59 como parcialmente libres y 54 como no libres (Freedom House, 2022).

El reporte de IDEA coincide en que existe un rezago de la democracia que se ha recrudecido con la pandemia debido a prácticas populistas de parte de los gobiernos en turno y a las presiones del gobierno para mantener un control más directo, en otras palabras, las condiciones de autoritarismo se han acentuado (IDEA, 2021). Esta organización reconoce varios retos entre los que figuran el movimiento de algunos países hacia el régimen autoritario más que al democrático, la adopción de tácticas autoritarias adoptadas por gobiernos electos democráticamente en países grandes (como Brasil, India, Estados Unidos, Hungría, Polonia y Eslovenia), el agravamiento del autoritarismo en países no democráticos cerrando aún

más los reducidos espacios cívicos, el cuestionamiento de los procesos electorales inclusive en países democráticos, y la inequidad en la distribución de la vacuna contra la COVID-19 que pone en riesgo el control de la pandemia e inhibe la normalización de las libertades fundamentales.

La coalición intergubernamental Comunidad de Democracias también ha reconocido que existen países en donde se establecen esferas de influencia del autoritarismo que, a través del control del gobierno, ponen en peligro los derechos de los pueblos a votar, protestar, desafiar y cuestionar (CoD, 2022). Asimismo, el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) –dentro de su página electrónica en el apartado “En defensa del espacio cívico”– asienta que

en los últimos años hemos sido testigos de un menoscabo generalizado de las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica que, combinado con el acoso a activistas, personal de los medios de comunicación y defensores de los derechos humanos, está dando lugar a una importante reducción del espacio cívico en todo el mundo (PNUD, 2022).

Como se apuntó en líneas anteriores, el panorama a nivel general es desalentador para la democracia. En este caso, de acuerdo con los datos presentados, México es uno de los países de Latinoamérica (entre los que figuran Chile, Ecuador, Paraguay) que tuvieron una variación en la clasificación hacia una categoría inferior; se modificó de democracia híbrida a democracia imperfecta (EIU, 2022). Transparencia Internacional es otro de los organismos que ha hecho énfasis en el avance del autoritarismo y del populismo, donde México, a pesar de la implementación de un sistema anticorrupción, presentó indicadores a la baja de 2014 a 2019 (2021). Para el caso de México, Freedom House lo coloca en el lugar número 61 y lo clasifica como parcialmente libre al alcanzar 27 de 40 puntos en derechos políticos y 34 de 60 puntos en libertades civiles. Asimismo, indica que en cuanto a la estrategia de contingencia sanitaria por la pandemia “el presidente de México restó importancia a los daños del coronavirus, dejando a los ciudadanos con menos acceso a los recursos vitales e información” (Freedom House, 2021, p. 20).

El informe de IDEA señala que, durante el 2020, México se ubicó entre los países que alcanzaron puntuaciones combinadas. Por un lado, tuvo elecciones limpias, pero, por otra parte, presentó indicadores a la baja en cuanto a las libertades civiles y a los recursos gubernamentales (IDEA, 2021). El mismo informe subrayó también que, en México, el presidente cuestionó la integridad de las comisiones electorales antes de la jornada electoral a pesar de que los organismos encargados de la organización del proceso “adaptaron su logística, planificación y mate-

riales para garantizar la salud y la seguridad de los votantes” (IDEA, 2021, p. 17)⁸ en la elección más grande de la historia del país. Además, México encabezó la lista de países con un mayor número de penas de prisión por romper las restricciones de la pandemia, y un contexto hostil para el periodismo a partir del uso de la tecnología digital para “intervenir los teléfonos de los periodistas en México” (IDEA, 2021, p. 31) con la intención, tal vez, de reprimir a los periodistas.

Trascendencia y dificultades de la democracia y la calidad de gobierno

Con lo revisado hasta este momento, se entiende que la democracia contemporánea enfrenta diversos problemas de gran calado que pueden considerarse como los magnos desafíos y/o riesgos a nivel latinoamericano, entre los que Zovatto y Tommasoli (2014) destacan:

- i)** Una persistente debilidad de las instituciones y recurrentes crisis de representación política. En este caso, se observa una baja valoración de los partidos políticos y de los congresos latinoamericanos por parte de los ciudadanos, lo que podría ser preocupante, tanto por los bajos niveles de confianza que concitan en la sociedad como por su persistencia a través del tiempo, así como también evidentes casos de fragilidad del estado de derecho, traduciéndose en la falta de seguridad jurídica, configurando, así, escenarios de un funcionamiento defectuoso de la democracia;
- ii)** El acoso político a la independencia del poder Judicial, principalmente por parte del poder Ejecutivo, ya que en varios países latinoamericanos se han ventilado, en los medios, quejas de los magistrados judiciales en el sentido de que se sienten acosados y presionados por los actores políticos cuando los fallos de los tribunales no están en consonancia con su agenda política o visión ideológica o, en el peor de los casos, se da una injerencia política más directa, insertando jueces simpatizantes o militantes del oficialismo en el cuerpo judicial;
- iii)** La presencia de la corrupción y la opacidad institucional, como problemas estructurales en la mayoría de los países de la región, tanto en las instituciones políticas y de gobierno como judiciales y de la policía, lo que contribuye de

⁸ El cuestionamiento del presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), hacia el Instituto Nacional Electoral proviene desde el proceso electoral 2006. En este caso, hubo una estrecha diferencia de votación entre las candidaturas del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón Hinojosa, y de la coalición Por el Bien de Todos (Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Convergencia, y AMLO) donde la autoridad electoral, a partir del cómputo oficial, declaró ganador a Felipe Calderón Hinojosa; mientras que AMLO no aceptó los resultados y se declaró presidente legítimo de México.

manera importante a los altos niveles de desconfianza hacia dichas instituciones, principalmente por formar parte de los factores que influyen significativamente en la construcción de la confianza ciudadana hacia la democracia, y **iv)** Amenazas y ataques a la libertad de expresión. En este caso, mediante diversas estrategias, procedimientos e incluso acciones directas de intimidación y agresión física, los diferentes grupos de poder y de interés, tratan de acallar, intimidar, atemorizar o cooptar, en su caso, a los periodistas y a los medios de comunicación para lograr coberturas informativas favorables a sus visiones y causas.

Desde otra perspectiva, las democracias contemporáneas también son cuestionadas en cuanto a su capacidad de controlar al poder público, esto es, lo que tiene que ver con la calidad de la democracia. Al respecto, Barreda (2011) apunta que si bien se ha vuelto muy popular, sigue cierta confusión en la conceptualización de la calidad de la democracia, principalmente por dos factores: el primero es “confundir la calidad de la democracia con el nivel de democratización de un régimen político” (p. 267), por lo que sólo se puede aplicar el término en los casos de aquellas sociedades que han alcanzado un grado mínimo de democratización; y el segundo, es la utilización de “una débil justificación teórica de la idea de democracia y de los parámetros de calidad utilizados” (Barreda, 2011, p. 267) por lo que conviene aclarar, en primer término, el concepto de democracia.

Una primera aproximación concibe a la democracia “como un conjunto específico de procedimientos que regulan el acceso al poder político” (Barreda, 2011, p. 267) y, en este caso, por calidad de la democracia debería entenderse como “la capacidad de aprovechar el potencial único que la poliarquía ofrece en tanto régimen político” (Corbetta y Pérez-Liñan, 2001, p. 150). Una segunda aproximación es entender que “la democracia no sólo implica ciertos procedimientos para seleccionar y controlar el poder político, sino también [tener claro los] objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, tales como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad” (Barreda, 2011, p. 268). Más específicamente, de acuerdo con Hogstrom (2011), la calidad de la democracia se puede definir como el nivel de legitimidad que goza un sistema democrático en función de las normas democráticas como la participación política, competencia política, igualdad y estado de derecho. Por tanto, la calidad de la democracia puede entenderse como una medida sobre qué tan bien o mal los países se desempeñan en la aplicación de las normas democráticas.

En resumen, siguiendo a Barreda (2011), en el examen de las democracias latinoamericanas se deberá atender “tanto a la calidad de los mecanismos que pautan el acceso al poder político como a la calidad de los mecanismos que controlan el ejercicio del poder político” (p. 268), lo cual

modifica el sentido original de [la] democracia y, consecuentemente, de la calidad democrática. Sin embargo, circunscribir la calidad de la democracia a las cuestiones de régimen supone un análisis parcial y limitado, que no considera aspectos clave, como la corrupción, la arbitrariedad en la toma de decisiones políticas o la impunidad de los agentes públicos (Barreda, 2011, p. 269).

En ese sentido, algunas de las dimensiones propuestas por Barreda (2011) para un análisis más comprensivo de la calidad democrática son: i) el respeto a los derechos políticos y las libertades civiles, como condición necesaria para que los ciudadanos se sientan en libertad de “elegir a los gobernantes, formular sus preferencias políticas y trasladarlas a la arena pública” (p. 270); ii) la capacidad de respuesta (*responsiveness*) del gobierno para responder a las preferencias y demandas de los ciudadanos lo que se convierte en moneda de cambio en los procesos electorales, ya que es a través de las elecciones como los ciudadanos eligen qué políticas desean que implemente el gobierno democrático; iii) la participación político-electoral, pues “a mayor nivel de participación mayores serán las probabilidades de que el gobierno y sus decisiones representen las preferencias de un extenso número de ciudadanos” (p. 270); iv) la rendición de cuentas (*accountability*), puesto que “en una democracia tanto el gobierno como los representantes políticos están sujetos” (p. 270) a distintos mecanismos que ponen límites a posibles abusos de poder; y v) el estado de derecho, principalmente porque “la calidad de una democracia también se mide por la existencia de un sistema legal que hace efectivos los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de rendición de cuentas” (p. 270).

Los estudios que abordan el tema de la calidad de la democracia, de acuerdo con Rivas (2013), se pueden clasificar en tres grupos en función de la perspectiva desde la cual abordan el tema. Primero desde una perspectiva procedimental en la cual se define a la calidad democrática como “una estructura institucional estable, que [...] cuenta con elecciones libres, competitivas, inclusivas y universales, estado de derecho [...] y una red de rendición de cuentas que configuran de forma independiente al Estado y a la sociedad” (p. 25). Segundo, desde la óptica del contenido de la democracia en la cual los estudios se centran “en los derechos y libertades concomitantes con los procedimientos democráticos que garanticen formal y materialmente la participación de los ciudadanos” (p. 25). Y, tercero, desde la perspectiva de resultados que propone que “la evaluación sobre la calidad democrática ha [de centrarse en] la capacidad de respuesta satisfactoria de los gobernantes frente a las demandas de los gobernados” (p. 25).

A partir de lo anterior, Rivas (2013) concluye que “las evaluaciones sobre el estado de las democracias conllevan una visión multidimensional de la calidad, cu-

yos resultados satisfactorios no cuentan con un único criterio universal y resultan del peso [...] que se [le] otorgue a cada una de las perspectivas de análisis” (p. 25). Para explicar esto, el autor retoma de la literatura tres criterios de análisis: i) calidad con respecto al resultado, es decir, “una buena democracia es, ante todo, un régimen ampliamente legitimado, que satisface [convincientemente] a los ciudadanos” (p. 26) del régimen democrático. Por el contrario, si las instituciones no fueran “confiables, entonces, muchas atenciones, energías y objetivos se consumirán por la necesidad de la consolidación o el mantenimiento” (p. 26) de las instituciones; ii) calidad con respecto al contenido donde “los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que forman parte de este tipo de democracia gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos” (p. 26) democráticos; y iii) calidad con respecto al procedimiento. En este caso, los ciudadanos son “capaces de evaluar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficacia decisional y la responsabilidad política con respecto a las [decisiones que tome] el personal electo y también en relación [a] las demandas expresadas por la sociedad civil” (p. 26).

Por otro lado, una de las repercusiones deseadas de la calidad democrática debería ser un reflejo en la condición del gobierno, el cual, de acuerdo con Charron y Lapuente (2018), se entendería como aquel que actúa en una forma imparcial, eficiente y sin corrupción y que constituye un factor crucial para explicar las marcadas diferencias en el desempeño socioeconómico de los países en contraparte de los Estados que sufren alta corrupción, debilidad del estado de derecho y baja imparcialidad asociada con bajos niveles de desarrollo económico, diminutos niveles de bienestar, elevados niveles de desigualdad social, mínimos resultados de las acciones a favor del medioambiente, entre otros.

Sin embargo, de acuerdo con Cejudo et al. (2009) la calidad de gobierno también se puede definir de otras maneras tales como: i) la más simple sería “la que compara el buen gobierno con resultados positivos. Desde esta visión, un buen gobierno se puede encontrar en países con bajas tasas de mortalidad infantil, altos niveles educativos y poca desigualdad económica” (pp. 116-117); ii) una segunda perspectiva adopta una visión más amplia, remitiéndose al concepto de buena gobernanza (*good governance*) y asociándolo a las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país para el bien común equiparando “la calidad del gobierno con la manera en la que se genera y se ejerce la autoridad, centrándose en seis dimensiones: voz y rendición de cuentas, estabilidad política, eficacia del gobierno, calidad de la regulación, imperio de la Ley y control de la corrupción” (p. 117); y iii) desde una perspectiva normativa que define “la calidad del gobierno [...] en términos de estándares deseables en el ejercicio de gobierno” (p. 117), como la imparcialidad, la rendición de cuentas, etc.

A partir de lo anterior, si bien no es su propósito generar una definición alternativa estos autores proponen que es importante circunscribirse a “lo que pudiera considerarse y lo que debería excluirse de una definición” (Cejudo et al., 2009, p. 134) de la calidad de gobierno, tales como: i) distinguir “entre los mecanismos de acceso al poder (¿quién y cómo decide quién gobierna?) y los mecanismos del ejercicio del poder (¿cómo se ejerce el poder público?)” (p. 134), concentrándose, en este caso, en los atributos del ejercicio de la autoridad más que en los mecanismos sobre el acceso al poder; ii) la definición también deberá distinguir “entre los atributos del ejercicio del poder y sus consecuencias o resultados esperados” (p. 135), por lo que para “entender cómo la calidad del gobierno se puede relacionar con resultados positivos es necesario identificar aquellos resultados de gobierno [...] que se vinculan directamente con el ejercicio de la autoridad pública” (p. 135), y iii) atender a la “diferenciación interna [entre] los mecanismos de ejercicio de la autoridad” (p. 135), pues aún resulta “muy complicado entender los vínculos y los mecanismos causales entre los distintos componentes institucionales y de gestión” (p. 135), que, de manera conjunta, definen la noción de calidad de gobierno.

A estas alturas de la discusión, quizás una pregunta pertinente que pudiera hacerse sea: ¿la democracia genera calidad de gobierno? Al respecto, Charron y Lapuente (2009) mencionan que hay una aceptación general entre los especialistas y los practicantes de las políticas públicas sobre el rol crucial que desempeñan las instituciones de gobierno en el desarrollo económico y el bienestar de sus ciudadanos. No obstante, si bien la capacidad del gobierno, la buena gobernanza o la calidad del gobierno impulsan el desarrollo social y económico, las instituciones gubernamentales corruptas o que no funcionan adecuadamente también juegan un papel muy importante en la detonación de muchos de los emergentes problemas sociales y económicos en las sociedades contemporáneas.

Por otra parte, debido a que las consecuencias socioeconómicas de la calidad del gobierno son mejor conocidas que sus causas, se han propuesto diversas razones teóricas acerca de por qué las democracias deberían exhibir mejor calidad de gobierno que las autocracias, pero las evidencias correspondientes son, al menos, de naturaleza mixta. En ese sentido, los autores encuentran que en la literatura se dispone de diversos estudios de caso que muestran cómo la corrupción se ha incrementado y la calidad de gobierno ha disminuido, después de que las sociedades estudiadas se movieron hacia la democracia lo que ha llevado a considerar que, al parecer, hay una relación contradictoria entre democracia y corrupción. Por tanto, no hay una relación lineal entre democracia y calidad de gobierno, pues en comparación con los regímenes autoritarios, la democracia tuvo un impacto nega-

tivo sobre la calidad de gobierno en las primeras etapas de la democratización y, a partir de ahí, el efecto se vuelve positivo (Charron y Lapuente, 2009).

Así pues, los autores argumentan en su estudio que hay un efecto-interacción entre la oferta de calidad de gobierno determinado por los incentivos para que los gobernantes provean eficiencia burocrática y menor corrupción, y la demanda por calidad de gobierno de los ciudadanos comunes en el sentido de que el régimen invierta a mediano y largo plazo en capacidad burocrática. En ese sentido, conforme aumenta el nivel de vida en un país, también aumentan las demandas de los ciudadanos por futuras inversiones en capacidad burocrática del Estado. Esencialmente, afirman que el impacto de la democratización en la calidad de gobierno es contingente según los niveles de riqueza económica: a niveles bajos de desarrollo económico se espera un efecto negativo en la calidad de gobierno; mientras que en niveles más altos se espera una relación positiva (Charron y Lapuente, 2009).

Creando oportunidades

Los desafíos de la democracia son grandes e inclusive variables de una región a otra. Por ejemplo, en América Latina los procesos electorales –como forma de participación masiva– demandan reformas para la expansión de los derechos políticos y las instituciones enfrentan el desafío de construir formas de inclusión, mecanismos de participación y de igualdad (Querido, 2019). No obstante, la identificación de los riesgos, amenazas o retrocesos de la democracia dan pie a oportunidades por mejorar la calidad, tanto del régimen como del gobierno. En ese sentido, afortunadamente, los esfuerzos ya se están realizando en múltiples contextos, ámbitos y sectores.

En el contexto internacional el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incluye en el 16 los temas de paz, justicia e instituciones sólidas como una de las líneas de acción “para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad” (PNUD, 2022), lo que compromete a los países a realizar un esfuerzo favorable por mantener las condiciones democráticas. Asimismo, las diversas organizaciones como la CoD, después de identificar los avances del autoritarismo, se han vuelto conscientes de que deben oponerse activamente a esta tendencia a través de un multilateralismo basado en valores y en la alianza con la sociedad civil para proteger todos los derechos humanos (civiles, culturales, económicos, políticos y sociales) como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos (CoD, 2022).

De igual manera, según el último informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) las medidas de apoyo en cuanto a transferencias monetarias, transferencias en especie, suministro de servicios básicos, protección social para trabajadores formales, apoyos directos a personas y familias, y

en la región, entre el 13 de marzo y el 24 de abril de 2020, 29 países adoptaron 126 medidas de protección social para ayudar a los hogares más pobres, vulnerables y precarizados a hacer frente a la pandemia. El número de países y de medidas aumentó casi diariamente durante la segunda mitad del mes de marzo (CEPAL, 2020, p. 8).

Lo anterior significa que, a pesar de la incertidumbre, se han buscado las formas de mantener la estabilidad social.

El informe de IDEA (2021) da cuenta de que, a pesar de la existencia de prácticas autoritarias, la contingencia sanitaria por la COVID-19 ha propiciado que a nivel institucional se introdujeran o expandieran innovaciones democráticas y se adoptaron prácticas en tiempo récord. Se puede citar el aprendizaje de elecciones en condiciones difíciles donde rápidamente se impulsaron arreglos especiales para la votación con el fin de permitir que los ciudadanos ejercieran sus derechos políticos. Por otro lado, pese a las restricciones sanitarias, las protestas a nivel mundial han continuado en defensa de diversos asuntos como el cambio climático, las inequidades raciales, la opresión, entre otros, lo que indica que muchos países continúan su proceso de democratización por encima de las tácticas de militarización; asimismo, el sector privado ha asumido asuntos de derechos democráticos coadyuvando a su cumplimiento y los gobiernos democráticos han realizado mejor trabajo durante la pandemia, incluso sin tener en cuenta la falta de transparencia de datos (IDEA, 2021).

En ese sentido, IDEA⁹ identifica varias oportunidades para mejorar la calidad de la democracia y del gobierno, entre las que figuran conducir las instituciones gubernamentales en estrecha consulta con la sociedad civil. En este caso, el gobierno debe tomar la iniciativa con contratos de deliberación para abordar las desigualdades que se han visto agudizadas por la pandemia de la COVID-19, priorizar la erradicación de la corrupción y asegurar que los principios de sostenibilidad ambiental sean integrados en el diseño de políticas.

En ese mismo tenor, esta organización plantea que se deben reconstruir las instituciones de gobierno, los partidos políticos, los organismos administradores y operadores de las elecciones y medios de comunicación a través de reformas institu-

⁹ Estas ideas se desprenden del Informe respectivo (IDEA, 2021, pp. 1-2).

cionales, de procesos, de relaciones y códigos de comportamiento para priorizar la reconstrucción de la confianza mutua entre la ciudadanía y los representantes, característica que es parte de las democracias fuertes. De igual manera, se debe promover la rendición de cuentas, incluyendo la amplia participación y el acceso a la información y, sobre todo, aprender de las buenas experiencias de otros países que han tenido aprendizajes, innovaciones y modos nuevos de proceder para combatir la desinformación, construir culturas democráticas y fortalecer las consultas democráticas.

En resumen, según IDEA (2021) las oportunidades para el fortalecimiento de la democracia son muchas y se vislumbran en sus propias fallas, como se ha mencionado en líneas anteriores. En este caso se pueden atender entre otros asuntos:

- Reformas para la expansión de los derechos políticos.
- Multilateralismo basado en valores.
- Alianza del gobierno y la sociedad civil para proteger los derechos humanos.
- Medidas de apoyo ante la incertidumbre.
- Innovaciones democráticas a nivel institucional que propicien la participación y la inclusión.
- Adaptación de prácticas para continuar con el ritmo de la normalidad en poco tiempo.
- Una estrecha vinculación y consulta entre instituciones gubernamentales, la sociedad y el sector empresarial.
- Priorizar la erradicación de la corrupción.
- Que principios de sostenibilidad sean integrados en el desarrollo de políticas.
- Rendición de cuentas.

Sin embargo, no sólo es preciso identificar los elementos sino también emprender medidas acordes a cada tema y a cada región con la intención de continuar los avances democráticos. Por lo tanto, a pesar del desfavorable panorama, la documentación de buenas o mejores prácticas relacionadas con el fortalecimiento de la democracia es una tarea fundamental. Las evidencias –aunque lentas, aisladas y en ocasiones obligadas– se convierten en aprendizajes sociales, en innovaciones y modos de proceder para construir culturas democráticas. La observación del ámbito local en cuanto a las prácticas de la administración pública y de la participación ciudadana es un ejemplo de ejercicios que se realizan pese a las dificultades y el complejo panorama para la democracia.

Conclusiones y algunas reflexiones finales

El panorama para el fortalecimiento futuro de la democracia es complejo, pues a la par de la observación del avance de la democracia se perfila el repunte del autoritarismo, como se documenta en la literatura diversa y en estudios de organizaciones y, sobre todo, como lo denotan las manifestaciones relacionadas con la constricción de derechos y libertades, los actos fuera de la ley, las divisiones ideológicas y la fragmentación política. El estado de alerta en que se encuentra la democracia, desde la última década del siglo XX, se palpa con mayor intensidad desde finales del año 2019 con las medidas de seguridad sanitarias impuestas para la contención de la propagación de la COVID-19 y sus variantes en todo el mundo y, comenzando el 2022, con el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania.

Bajo estas condiciones el retroceso de la democracia enmarca una serie de retos relacionados con el menoscabo de los derechos y libertades civiles, pero los beneficios de la democracia continúan por lo que vale la pena reflexionar al respecto. Así, el desarrollo de la democracia como régimen está plagado de aprendizajes en busca de mejoras y que, aunque evolucionan de manera lenta, han sido constantes sobre todo a base de reformas e innovaciones institucionales. La pandemia ha sido un elemento que generó incertidumbre en todos los ámbitos y sectores, mas, al mismo tiempo, permitió tener aprendizajes que de manera vertiginosa, abrupta y sorpresivamente pudieron mantener las condiciones de respeto a los derechos y libertades políticas. Por tanto, es necesario continuar revisando y resaltando las experiencias que favorezcan el complejo panorama para el fortalecimiento de la democracia.

A partir de lo anterior, valdría retomar, al menos, tres de los temas desarrollados en este capítulo introductorio para enmarcar la discusión que se desarrolla en los siguientes capítulos y que dan sustancia al título de la presente publicación. Primero, se presentaron algunos elementos que bosquejan el panorama sobre los riesgos a que se enfrentan los sistemas y las instituciones democráticas a nivel latinoamericano, en el presente y en el futuro inmediato, empañando un horizonte democrático que debiera ser más promisorio para todos los ciudadanos por igual, tales como: i) la persistente debilidad de las instituciones y del estado de derecho, lo que se traduce no sólo en su poca eficacia en el logro de sus objetivos y fines sustantivos, sino que también merma significativamente la confianza ciudadana sobre dichas instituciones; ii) el acoso a la autonomía del poder Judicial que se expresa en graves conflictos interjurisdiccionales entre las instituciones pilares de la democracia, particularmente entre los poderes Ejecutivo y Judicial, cuando los mandatos judiciales no concuerdan con la visión política e ideológica de los actores políticos y de los gobernantes en turno; y iii) diversos y escandalosos casos de corrupción ven-

tilados en los medios de comunicación, tanto en algunas instituciones de gobierno como en los organismos autónomos del Estado, lo cual socava los esfuerzos de la sociedad por crear condiciones mínimas de desarrollo y de bienestar poniendo en riesgo, en última instancia, a la propia gobernabilidad democrática.

Segundo, también se retoma de la literatura la discusión sobre la calidad de la democracia, la cual se define como el grado de legitimidad que goza un sistema democrático en función de su desempeño en la aplicación de las reglas democráticas como la participación y la competencia política, la igualdad y el estado de derecho. En ese sentido, para poder determinar en qué grado una democracia es de calidad, ésta tendría que evaluarse a partir de los siguientes criterios: i) calidad con respecto al resultado mediante el cual se determina si un régimen democrático es confiable y si satisface plena o convincentemente a sus ciudadanos; ii) calidad con respecto al contenido. En este caso los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que forman parte del régimen democrático gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos de calidad democrática; y iii) calidad con respecto al procedimiento. Se trata, en este caso, de la posibilidad de que los ciudadanos puedan evaluar la aplicación eficiente de las normas democráticas, la eficacia decisional y la responsabilidad política de los tomadores de decisiones con respecto a las demandas ciudadanas.

Tercero, como un posible producto de la calidad democrática también se recupera de la literatura la discusión sobre la calidad de gobierno que se define como aquel tipo de régimen que actúa de manera imparcial, eficiente y sin corrupción. Cabe enfatizar, en este caso, dos situaciones importantes en cuanto a la calidad de gobierno: i) que al momento de definir el término se distinga con claridad entre los mecanismos de acceso y de ejercicio del poder, así como los atributos del poder y sus consecuencias o resultados esperados, y ii) que existen diversas maneras de definir el concepto de calidad de gobierno como, por ejemplo, aquella que remite a la medición de la calidad de éste en función de sus resultados; una definición normativa que explica la calidad de gobierno a partir de ciertos estándares deseables en el ejercicio de éste, y, por último, una definición más amplia que remite al concepto de buena gobernanza (*good governance*) equiparando a la calidad de gobierno con la generación y ejercicio de la autoridad, centrándose en la evaluación de las siguientes dimensiones: rendición de cuentas, estabilidad política, eficacia del gobierno, calidad de la regulación, imperio de la ley y control de la corrupción.

REFERENCIAS

- Altman, D. y Pérez-Liñan, A. (2002).** Assessing the Quality of Democracy. *Democratization*, 9(2), 85-100.
- Barreda, M. (2011).** La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina. *Política y Gobierno*, XVIII(2), 265-295.
- Boese, V. A., Lindberg, S. I. y Lührmann, A. (2021).** Waves of autocratization and democratization: a rejoinder. *Democratization*, 28(6), 1202-1210.
- Cejudo, G., Sánchez, G. y Zabaleta, D. 2009.** El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno. *Política y Gobierno*, XVI(1), 115-156.
- CEPAL (2020).** *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>
- Charron, N. y Lapuente, V. (2009).** Does Democracy Produce Quality of Government? *The QOG Institute Quality of Government*.
- Charron, N. y Lapuente, V. (2018).** Quality of Government in EU Regions: Spatial and Temporal Patterns. *Working Paper Series*, (2).
- CoD (2022).** *Community of Democracies*. <https://community-democracies.org/>
- Corbetta, J. y Pérez Liñan, A. (2001).** Calidad de la democracia: un análisis de la trayectoria Argentina. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10, 149-169.
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975).** *The Crisis of Democracy. Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.
- Dahl, R. (1997).** *La poliarquía*. Tecnos.
- Diamond, L. (2015).** Facing Up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy* V, 26(1), 141-155.
- EIU. (2022).** *Democracy Index 2021*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>
- Freedom House. (2020).** *Democracy under lockdown. The impact of COVID-19 on the global struggle from freedom*. <https://freedomhouse.org/report/special-report/2020/democracy-under-lockdown>
- Freedom House. (2021).** *Freedom in the world 2021. Democracy under Siege*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>
- Freedom House. (2022).** *Freedom House*. <https://freedomhouse.org/>
- Hogstrom, J. (16 de febrero de 2011).** *Quality of Democracy: A Comparative Study*. The first IPSA-ECPR Joint Conference: Whatever Happened to NorthSouth? Sao Paulo. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:663514/FULLTEXT01.pdf>

- Huntington, S. (1994).** *La tercera ola. La democratización a finales de Siglo XX.* Paidós Ibérica.
- IDEA. (2020).** *The Global state of Democracy.* <https://www.idea.int/2020-annual-report/global-state-democracy>
- IDEA. (2021).** *The Global State of Democracy 2021. Bilding resilience on pandemic era.* <https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-democracy-2021>
- Lipset, S. M. (2001).** Algunos requisitos sociales de la democracia. Desarrollo Económico y Legitimidad Política, en Batlle, A. (2001). *Diez textos básicos de Ciencia Política.* Ariel.
- Lúhrmann, A. y Lindberg, S. I. (2019).** A tirdh wave of autoratization in here: what is new about it. *Democratization*, 26(7), 1095-1113.
- Morlino, L. (2014).** *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional.* IDEA.
- O'Donnell, G. (2007).** *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia.* Prometeo.
- Pelke, L. y Croissant, A. (2021).** Conceptualizing and Measuring Autocratization Episodes. *Swiss Political Science Review*, 27(2), 434-448.
- Pérez-Liñán, A. (2017).** ¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo XXI?. *Nueva Sociedad*, 267.
- PNUD (2022).** *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.* <https://www.undp.org/es/blog/en-defensa-del-espacio-civico>
- PoliLat. (2022).** *PoliLat.* <http://www.polilat.com/>
- Przeworski, A. (2010).** *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno.* Siglo XXI .
- Querido, L. (2019).** *Desafíos de la dmocracia en América Latina.* Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Rivas Leone, J. A. (2013).** El debate en torno a la calidad de la democracia. *Reflexión Política*, 15(29), 22-32.
- Sarabia Ríos, C. (2011).** *Calidad de la democracia y selección de candidatos.* Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Transparencia Internacional. (2021).** *Corruption perceptions index.* <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- V-Dem Institute. (2021).** *Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021.* University of Gothenburg.
- V-Dem Institute. (2022).** *Varieties of Democracy.* <https://www.v-dem.net/>
- Zovatto, D. y Tommasoli, M. (2014).** Introducción, en Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional.* Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 9-33.



Capítulo 2

¿Por qué se tolera la corrupción?

Un estudio de Latinoamérica

María Fernanda González Ramírez.

Maestra en Desarrollo Regional

La corrupción como problema público

La corrupción es un problema extendido en todo el mundo, el cual tiene un impacto negativo sobre el bienestar de las naciones. Sin embargo, los efectos más graves usualmente tienen lugar en países en vías de desarrollo y en aquellos países más pobres. El impacto de este problema es especialmente grave en aquellas regiones donde la corrupción se considera endémica en todos los niveles, pues suele afectar a los sectores más vulnerables de la población (UNDP, 2008).

La gravedad de la corrupción radica en que reduce el crecimiento y bienestar general, obstaculiza la inversión económica, incrementa la inequidad y socava el capital (Lupu, 2017, p. 49). Como menciona el Institute for Economics and Peace (IEP) los altos niveles de corrupción tienen un efecto perjudicial para la sociedad, ya que afecta la forma en que las instituciones gubernamentales funcionan, promueve negocios ilícitos, obedeciendo a intereses políticos personales en lugar del beneficio nacional en donde se llega al extremo de que las acciones ilegales no son castigadas (2015).

Mandatarios de todo el mundo no se han visto exentos de ser señalados por actos de corrupción. Algunos ejemplos son políticos como Ferdinand Marcos, expresidente de Filipinas, Mobutu Sese Seko, expresidente de Zaire (ahora República Democrática del Congo), y Sani Abacha, expresidente de Nigeria (UNDP, 2008). Por otro lado, un gran número de mandatarios latinoamericanos han corrido suertes similares: Lula da Silva, de Brasil; Antonio Saca, de El Salvador; Rafael Callejas, de Honduras; Cristina Fernández de Kirchner, de Argentina; Ricardo Martinelli, de

Panamá, entre otros, han sido si no sentenciados sí fuertemente investigados por escándalos de corrupción (Rusell, 2019).

Ahora bien, pese a que gran parte de la corrupción se da en los altos cargos públicos, parte de la complejidad del problema radica en que la corrupción no se da solamente en esos puestos, sino que involucra en distintas formas a la ciudadanía.

Para el año 2017, una de cada cuatro personas en el mundo dijo haber pagado extraoficialmente por un servicio público. Esto varía dependiendo la región, por ejemplo, en Europa el promedio es de 9 %. Mientras que en Euroasia, Medio Oriente y África del Norte es de 30 %. Latinoamérica se encuentra con un promedio de 29 % de victimización, siendo de los más altos del mundo (Transparency International, 2018).

El hecho de que los ciudadanos inciten, acepten o toleren actos de corrupción contribuye a reproducir la misma, ya que se normaliza esta problemática y no existe motivación por parte de los ciudadanos de hacerle frente. Sin embargo, hay pocos estudios que aborden esta problemática. Pozsgai-Álvarez (2015) presenta un trabajo innovador sobre tolerancia de la corrupción a partir de evidencia centrada en el caso de Perú.

En referencia a lo anterior, en este capítulo se busca comprender cuáles son los motivos que conllevan a que exista tolerancia a la corrupción en una región. La tolerancia a la corrupción ha sido un tópico poco investigado en el mundo académico. La mayoría de las ocasiones se ha centrado la atención en las percepciones de corrupción entre políticos o en las incidencias de victimización. No obstante, es un fenómeno que merece atención, pues más allá de conocer la dinámica de la corrupción interesa conocer por qué las personas responden de una determinada manera respecto a ésta.

En la primera parte se presentan las teorías principales, las cuales son: teoría de percepción de corrupción, la teoría institucional, la teoría de victimización y la teoría cultural. Posteriormente, en la segunda parte, se presenta la metodología y el contexto de la región elegida: Latinoamérica. El tercer apartado muestra los resultados que se obtienen del modelo de regresión. Y, finalmente, se exponen las conclusiones en donde se discuten los resultados y se problematizan los hallazgos y sus alcances.

¿Por qué los ciudadanos aceptan la corrupción? Teorías e hipótesis

Pese al reconocimiento de la corrupción como problema público, aún falta comprender a fondo las actitudes que los individuos toman al respecto, específicamen-

te, si ésta se traduce en pasividad. Por lo tanto, este capítulo tiene como propósito dar a conocer algunas de las teorías más relevantes que permiten comprender la tolerancia a la corrupción.

Por un lado, se encuentra la primera perspectiva que responde a una lógica de acción racional dentro de la cual se presentan tres teorías: la teoría de percepción de corrupción, la teoría institucional, y la teoría de victimización. Por otro lado, está la perspectiva cultural la cual, a diferencia de la primera perspectiva, no obedece a una lógica de beneficio propio sino de actitudes que las personas asimilan como parte de su realidad. De la perspectiva cultural se presenta la teoría de cultura democrática.

LA TOLERANCIA DE LA CIUDADANÍA HACIA LA CORRUPCIÓN

Para Pozsgai-Álvarez (2015), la tolerancia a la corrupción puede ser entendida como el apoyo que brindan los ciudadanos a los políticos corruptos. Autores como Chang y Kerr (2009), conciben que la tolerancia a la corrupción se centra en la proclividad de los ciudadanos a perdonar los actos de corrupción de los políticos, en otras palabras, se centra en la intención de los ciudadanos para castigar a los corruptos. Mientras que la tolerancia se entiende como la intención de los ciudadanos de vincularse con la corrupción.

Derivado de esta clasificación, Pozsgai-Álvarez conceptualiza la tolerancia a la corrupción en términos de la pequeña corrupción, es decir, como la voluntad de las personas para ofrecer o justificar sobornos al mismo tiempo que se comprende a ese hecho como corrupto.

Pozsgai-Álvarez explica que al comprender las actitudes (tolerancia a la corrupción) se puede realizar una especie de predicción acerca de si las personas van a actuar en consecuencia, esto es, si realmente aceptarían u ofrecerían un soborno. De esta forma, la mejor manera de comprender la tolerancia a la corrupción como predictor de la corrupción misma es mediante el entendimiento de la teoría del comportamiento planeado (Ajzen, 2005, retomado de Pozsgai-Álvarez, 2015). Esta teoría postula que la intención de realizar o no un comportamiento es el determinante más amplio de la acción misma. A su vez, dicha intención se basa en tres determinantes principales: las actitudes sobre el comportamiento, la norma subjetiva que rodea dicho comportamiento y, por último, el control percibido que se tiene sobre dicho comportamiento. En este sentido, esta teoría menciona que dicha intención se puede ver modificada por determinantes como la tendencia a recurrir a respuestas rutinarias.

Lee y Guven (2013), a su vez, intentan conocer las consecuencias que tienen los sobornos en las personas, por lo que su estudio se centra específicamente en que existen factores que influyen en el hecho de que alguien ofrezca y acepte los sobornos, y, en general, aumente la tolerancia de la corrupción. Mientras que según Morris y Klesner (2010) la tolerancia hacia las irregularidades del gobierno puede ser fomentada por la falta de confianza en los demás y en las instituciones políticas lo que alimenta las expectativas de tal conducta.

Por lo tanto, para analizar el caso de la tolerancia a la pequeña corrupción en este trabajo, se retoma la corrupción como cohecho, pues es en este tipo de actos que se involucra más claramente al ciudadano común en un acto de corrupción.

¿POR QUÉ SE TOLERA LA CORRUPCIÓN? TEORÍAS E HIPÓTESIS

Es importante determinar qué situaciones de la vida de las personas, tanto personales como contextuales, pueden tener un impacto en la construcción del punto de equilibrio que resultará en la normalización o no de la corrupción, y por ende en su tolerancia. Los determinantes se establecen de acuerdo con los esquemas interpretativos de las personas que se traducen en sus expectativas, comportamientos y actitudes, en otras palabras, sus formas de actuar en las situaciones de la vida cotidiana (Deveen, 2001 retomado de Sautu et al., 2005). Los valores y creencias conforman a estos esquemas interpretativos, ya que se encuentran integrados por representaciones de la realidad. Este tipo de representaciones terminan por dar forma y lógica a sucesos y procesos sociales, históricos y a experiencias personales (Sautu et al., 2005).

Las causas de la corrupción pueden ser contextuales, teniendo su raíz en las tradiciones burocráticas de un país, así como el desarrollo político y la historia social (Persson et al., 2013, p. 33). De esta forma, al menos tres causas generales pueden ser distinguidas: causas económicas, tales como incentivos monetarios o de otro tipo; causas políticas, las cuales se basan en los sistemas políticos e instituciones; y causas éticas o culturales, tales como cambios en la moral pública.

Para el análisis es pertinente categorizar a las teorías e hipótesis dentro de dos perspectivas; la primera perspectiva obedece a la lógica de acción racional; mientras que la segunda perspectiva obedece a una lógica cultural. La estructura de este apartado comienza con la perspectiva de acción racional dentro de la cual se encuentran la teoría de percepción de la corrupción, la teoría institucionalista y la de victimización. Posteriormente se sitúa la perspectiva cultural que abarca la teoría de cultura democrática.

La tolerancia a la corrupción como una decisión racional

Las primeras teorías surgen de los enfoques de tipo racionalista, utilitario o estratégico. Desde este enfoque se entiende que la tolerancia a la corrupción existe porque la corrupción da beneficios a los individuos que se ven implicados en ella. Se dice entonces que la omnipresencia de la corrupción contribuye a su persistencia significativamente, por lo tanto, se vuelve óptimo ser corrupto a pesar de las políticas anticorrupción. Así pues, la corrupción se vuelve el punto de equilibrio, o la norma social, el cual es un enfoque que los economistas han utilizado para explicar este fenómeno (Mishra, 2006).

Teoría de percepción de corrupción

Mishra (2006) explica que la razón por la que hay países con estructuras similares y que tienen distintos grados de corrupción es debido a que las sociedades pueden tener diferentes equilibrios. Si la gente espera que más gente sea corrupta, entonces el costo de ser corrupto será menor, pues la probabilidad de aprensión puede ser más baja o la sanción ser menos fuerte, haciendo que más personas sean corruptas. En esto coincide Gorta (2013), quien fomenta el apoyo comunitario para la prevención de la corrupción, puesto que la evidencia apunta a que la comunidad que la rechaza es elemental en la lucha contra la corrupción del sector público.

Por su parte, Persson et al. (2013) también aportan a este enfoque, ya que se encargan de explicar por qué en los países que sufren corrupción sistemática ésta prevalece a pesar de los innumerables esfuerzos para eliminarla. A diferencia de Mishra (2006), este análisis se basa en la idea de que las reformas anticorrupción fallan puesto que se han dado bajo el enfoque de la teoría del agente principal sin tomar en cuenta que puede tratarse de un ambiente totalmente corrupto en donde se asimilaría más a un problema de acción colectiva. Esta teoría es utilizada para sustentar el hecho de que existe un equilibrio que explica el porqué un mismo tipo de política pública puede ser efectivo en un país y distinto en otro.

Gorta (2013) aporta evidencia de que la corrupción generalizada influye en las decisiones personales y propone que existe una clara influencia de los compañeros de trabajo en la actitud que los empleados toman en términos generales y en actitudes corruptas en específico. Por lo tanto, se logra comprender que la desviación en la actitud de los empleados está más regulada por controles sociales informales presentes en las relaciones directas con compañeros de trabajo, que por los controles más que tendrían que ejercer aquellos en posiciones de autoridad dentro de la organización formal (Hollinger y Clark, 1983, retomado de Gorta, 2013).

De esta manera, se infiere desde estos enfoques que el entorno influye en las decisiones que se tomen a nivel personal debido a que el contexto determina la utilidad que se obtiene al actuar de determinada manera. En este caso, las personas tenderán a aceptar la corrupción cuando su entorno sea muy corrupto debido a la ganancia que ésta les pueda traer ya sea en ahorrar tiempo, problemas o dinero.

Por lo que la primera de las hipótesis proviene desde la explicación racional de la tolerancia a la corrupción:

Hipótesis 1: Las personas que más perciben que la corrupción política se encuentra ampliamente difundida más tolerarán la corrupción.

La tolerancia a la corrupción y la debilidad de las instituciones

A pesar de que las aproximaciones de la percepción de la corrupción logran explicar en cierta medida la tolerancia a ésta, existe un hueco en la teoría pues los modelos de equilibrio múltiple no pueden aclarar por qué quedan atrapados en ese mal equilibrio. Por lo que es necesario abordar el tema desde diversas perspectivas.

Para complementar la teoría anterior, es necesario entender que una de las razones por las que es difícil combatir la corrupción –a pesar de las reformas a la ley que se intentan– es porque las instituciones son débiles, tienen poca capacidad de aplicación efectiva de la ley (*enforcement*) o cambian constantemente. Como mencionan Levitsky y Murillo (2012), el hecho de que las instituciones sean poco estables y no tengan capacidad para hacer cumplir la ley conlleva dificultades en sostener un crecimiento democrático. Las instituciones débiles provocan diversas problemáticas que pueden ser factores determinantes de la tolerancia a la corrupción. Entre estos problemas se encuentran la poca confianza y el poco respeto que las personas tienen por las instituciones.

De esta manera, Levitsky y Murillo (2012) señalan dos tipos de casos donde se reflejan las instituciones débiles. Primero cuando no se logra hacer cumplir las leyes, es decir, hay una baja aplicación de éstas. Y segundo, en donde la durabilidad institucional es baja, a saber, las reglas formales cambian constantemente sobre todo en razón de las variaciones de gobierno y a las fluctuaciones en el poder. Esto último es entendido como estabilidad, no sólo por cuestiones temporales sino por los cambios contextuales.

En este sentido, Monsiváis (2019) menciona que para combatir la corrupción es necesario que exista innovación institucional. Sin embargo, estas innovaciones

no deben darse como cambios aislados. Este autor, propone que deben de buscarse mejores formas de implementación de políticas que incluyan la participación de diversos actores para impulsar dicho cambio institucional.

Otro factor que puede influir en la debilidad de las instituciones es el cumplimiento de la ley, también conocido como *enforcement*. Cuando todos los actores relevantes en un territorio cumplen de manera cotidiana con las reglas formales y, a su vez, éstos corren un alto riesgo de ser castigados en caso de no cumplirlos se dice que hay un alto *enforcement*. En este supuesto, entre mayor sea el nivel de acatamiento de la norma de manera cuasivoluntaria, entonces los mecanismos de coerción serán reducidos (Levitsky y Murillo, 2012).

Este aspecto dentro de la teoría institucionalista es el que interesa específicamente y el que se retoma en este estudio. El hecho de que las personas tengan este grado de incidencia en el fortalecimiento/debilitamiento institucional al cumplir las leyes, puede analizarse desde un sentido opuesto. En este caso, se puede decir que al momento en que las personas perciben cierta debilidad institucional ocasiona que desconfíen en las mismas y, a su vez, les pierdan el respeto. Así pues, se dice que la falta de confianza en las instituciones es un componente mayor en el sustento de la corrupción, ya que se crea una especie de tolerancia hacia el mal comportamiento de las autoridades (Morris y Klesner, 2010).

La segunda hipótesis se establece de la siguiente manera:

Hipótesis 2: Las personas que tengan más respeto por las instituciones serán menos tolerantes a la corrupción.

La tolerancia a la corrupción como resultado de victimización

Si bien la teoría institucionalista brinda algunas ideas para comprender la tolerancia a la corrupción, no permite vislumbrar las formas activas en que la debilidad institucional afecta a las personas. Por lo que es deseable conocer la significancia que tienen los casos de corrupción –síntoma de la debilidad institucional– en una persona. Por lo tanto, otro factor para comprender la tolerancia a la corrupción se da en un sentido de victimización que puede considerarse como la experiencia personal individual que se tiene con aquella, o sea, los que han sido personalmente víctimas de la corrupción. La ONU (2001) menciona que las fallas en el sistema judicial para castigar la corrupción crean un entorno donde las víctimas de este delito no pueden encontrar reparación al abuso sufrido, por lo que están sujetas a abusos más frecuentes.

Como mencionan Morris y Klesner (2010), si bien la percepción de la corrupción y de debilidad institucional tienen profundos impactos negativos en la confianza que una persona tiene en las instituciones políticas, las experiencias con la corrupción muestran bajar aún más la confianza en las instituciones. Por este motivo es pertinente el estudio de la construcción de confianza que una persona tiene en el sistema político en el que vive, no sólo desde las percepciones de las personas, sino que retomando las experiencias verdaderas con actos de corrupción. De esta manera, tanto percepciones como experiencias de corrupción tienen la capacidad de moldear la confianza de los ciudadanos, entre ellos y con las instituciones.

Bohn (2014) concluye en su trabajo que una persona justifica la corrupción en el sector público debido, especialmente, a las experiencias individuales. Según la autora, son las experiencias individuales más que los indicadores nacionales la razón por la que las personas llegan a justificar sobornos.

Así pues, según esta lógica, los individuos que han sido sometidos a actos de corrupción serán más tolerantes a ésta que aquellos que no han vivido esas experiencias. Por lo que la hipótesis queda de la siguiente manera:

Hipótesis 3: Las personas que han sido víctimas de corrupción serán más tolerantes a los actos de corrupción.

La tolerancia a la corrupción como expresión cultural

La limitación de la teoría de acción racional es que se deja de lado el contexto del individuo, lo cual en un tópico de esta índole es necesario retomar. Por lo que se deben comprender las motivaciones personales que orillan a los individuos a ser corruptos aun cuando tienen información para actuar de forma distinta. Mishra (2006) explica en su trabajo que no se puede negar la significancia que tienen las estructuras sociales de las que forman parte los individuos en sus comportamientos.

Esto se puede entender desde un enfoque cultural debido a que la aceptación de los ciudadanos a la corrupción varía significativamente entre las distintas culturas, es decir, la cultura se traducirá en los valores de las personas (Heidenheimer y Johnston, 2002; retomado de Persson et al., 2013). Entonces, para este trabajo, no debe confundirse la cultura como ente que moldea y que rige cada parte del comportamiento y las decisiones de las personas, sino como resultado de la internalización del conocimiento sobre el funcionamiento de la democracia.

En este sentido se han realizado trabajos con la intención de identificar las creencias de los ciudadanos que resultan en instituciones democráticas fuertes, tal

como *The Civic Culture* el cual permite conocer que los movimientos sociales en países en desarrollo demuestran un deseo colectivo de cambio político (Dalton y Welzel, 2014).

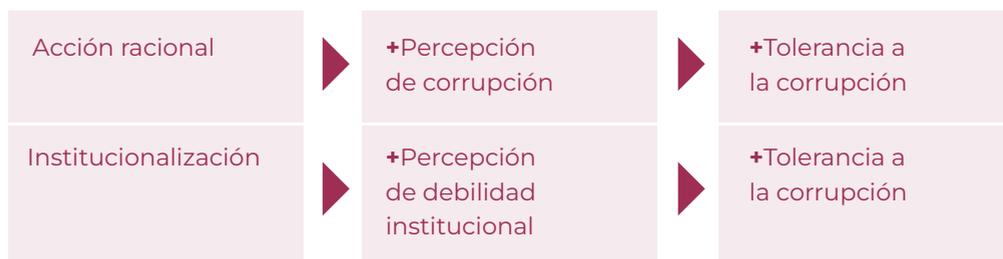
De esta forma, y de acuerdo con la teoría de la transformación de la cultura cívica (Dalton y Welzel, 2014), la cultura política de las sociedades democráticas se ha transformado. Ha dejado de ser deferencial y basada en la lealtad para convertirse en crítica y asertiva. Desde este punto de vista, la tolerancia a la corrupción puede verse asociada con una cultura política deferencial, donde se aceptan las cosas como son. En cambio, puede ser menos tolerada por ciudadanos críticos y autónomos. Así pues, con la expansión de la democracia a otras regiones del mundo, la cuestión de la cultura del civismo es aún más relevante (Dalton y Welzel, 2014).

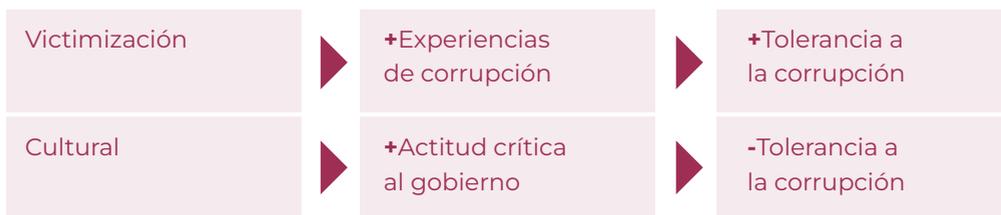
De esta teoría se considera que las personas que se encuentren rodeadas de una cultura política con sólidos valores democráticos tenderán a tolerar menos la corrupción que aquellos que se han desarrollado en culturas poco democráticas. Esto independientemente del nivel de corrupción que puedan percibir o las experiencias previas con la misma. Entonces, la hipótesis cultural señala lo siguiente:

Hipótesis 4: Personas con actitudes y valores más democráticos serán menos tolerantes a los actos de corrupción.

Así se determina que la acción racional, las dinámicas institucionales, las experiencias de victimización y las cuestiones culturales son los componentes que permiten conocer a profundidad el comportamiento de dicho fenómeno. Por lo tanto, de cada una de estas aproximaciones se pueden realizar ciertas predicciones. Para comprender mejor la lógica de las hipótesis se presenta el siguiente esquema:

Figura 1. Relación de teorías e hipótesis.





Fuente: Elaboración propia.

Operacionalización de las hipótesis

Para la realización de esta investigación, se utilizó una metodología cuantitativa de tipo transversal. Lo anterior se probó con la construcción de una regresión logística obteniendo variables de la encuesta del Barómetro de las Américas 2018/2019, donde se buscó conocer una limitada cantidad de información acerca de un gran número de casos.

La población para esta investigación es América Latina, con una muestra determinada de personas para cada uno de los países. Los casos son cada una de esas personas, y las observaciones son sus variables, son las respuestas dadas a las preguntas que les realizaron. El tamaño de la muestra versa sobre una N grande, con alrededor de 1500 y 1600 personas encuestadas por cada país elegido.

La elección de este diseño se da como consecuencia de la congruencia con el objetivo y la estrategia metodológica. La comprensión del fenómeno de la tolerancia a la corrupción y sus determinantes se llevó a cabo a nivel agregado, tomando en cuenta a la población encuestada en los países seleccionados. Este objetivo se busca desde la tradición de los estudios institucional-conductistas de la cultura política, por lo que es necesario contar con información representativa que sea fiable y rigurosa.

En el cuadro 1 que se presenta más adelante, se muestran las variables dependientes e independientes utilizadas en la regresión.

Dado que uno de los propósitos de este estudio es comprender la conformación de la tolerancia a la corrupción que tienen las personas en una región, el análisis se enfoca en un nivel macrorregional en donde el estudio de los países se realiza de manera agregada.

Por lo diverso de sus características, la región de Latinoamérica es lo que muchos consideran como un laboratorio social. A pesar de que en las últimas décadas la democracia se ha fortalecido en América Latina, la falta de integridad política –que deriva de la pobre gobernanza democrática en la región– no ha permitido la

consolidación de las bases democráticas de la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe. Esto resulta en abusos y poca claridad de los procesos electorales donde la compra de votos y la publicación de noticias falsas son cuestiones cotidianas en la región (Pring y Vrushi, 2019).

Cuadro 1. Indicadores y variables de la tolerancia a la corrupción en países de Latinoamérica.

DIMENSIONES	INDICADORES	VARIABLES
Acción racional	Percepción de corrupción	Exc7new: Pensando en los políticos de [país] ¿cuántos de ellos cree usted que están involucrados en corrupción?
		Perfun: Teniendo en cuenta su experiencia o lo que ha oído mencionar ¿la corrupción de los funcionarios públicos en el país está?
Institucionalización	Respeto por las instituciones	B2: ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de [país]?
Victimización	Experiencia de sobornos	Vict: ¿Algún agente de policía le pidió una mordida (o soborno) en los últimos 12 meses?
Cultural	Participación electoral	Vb2: ¿Votó usted en las últimas elecciones presidenciales de (año última elección presidencial)?
	Interés político	Pol2: ¿Qué tanto interés tiene usted en la política? (mucho, poco o nada).
	Confianza interpersonal	It2: Ahora, hablando de la gente de por aquí, ¿diría que la gente de su comunidad es muy confiable, algo confiable, poco confiable o nada confiable?
	Aceptación de manifestaciones	E5: Manifestaciones permitidas por la ley ¿hasta qué punto aprueba o desaprueba?

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con Lupu (2017), en América Latina existe un alto grado de víctimas de la corrupción con un 17.3 % en el año 2016, en América, y un 20 % específicamente en la región de Latinoamérica y el Caribe. En donde Bolivia resultó ser el país con más incidencia de victimización, con un 40.4 %. Mientras que Granada obtuvo la tasa más baja con 3.7 %. México, por su parte, se posicionó en el cuarto lugar de victimización con una tasa de 29.8 %, y Chile en el lugar 21 con un 7.3 %. De esta forma, en general, los países latinoamericanos se posicionan solamente por encima del África subsahariana y del Medio Oriente (Lupu, 2017).

Por su parte, en el Barómetro Global de la Corrupción para América Latina y el Caribe, de Transparency International (2019), se menciona que en América Latina alrededor de 56 millones de personas pagaron sobornos durante los últimos 12 meses. Esto significa que 66 % de los ciudadanos que tuvieron contacto con algún servidor público durante el último año para realizar algún trámite de gobierno pagaron algún soborno.

Además, en los últimos años, también se han presentado investigaciones y enjuiciamientos de funcionarios de alto nivel en la región. Según Transparency International (2018) –en países como Brasil, Ecuador, Perú y México– el caso de Odebrecht resultó en sanciones para empresarios y figuras políticas de alto perfil debido a la participación que tuvieron en actos de soborno y financiación ilegal en el intercambio de contratos públicos. En Guatemala se han presentado investigaciones –por parte de la Comisión Internacional contra la Impunidad– a empresarios por casos de corrupción incluyendo al expresidente Jimmy Morales. Otro mandatario recientemente investigado es Ricardo Martinelli, expresidente de Panamá.

De esta manera son 17 países los que forman parte de este análisis, los cuales incluyen a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Panorama de la incidencia en la tolerancia a la corrupción

Desprendido del procedimiento metodológico que se siguió, se obtuvieron los siguientes resultados que se dividen en dos apartados principales: la estadística descriptiva y las regresiones.

Al construir el modelo de regresión logística principal con todas las variables dependientes e independientes antes mencionadas, se obtuvieron los resultados que se muestran a continuación. En el primer modelo de regresión es utilizada la variable independiente de percepción de corrupción para políticos, (*exc7new*), mientras que en el modelo dos se utiliza la variable de percepción de corrupción en funcionarios públicos (*perfun*).

Cuadro 2. Regresión de variables propuestas en dos modelos.

MODELO 1				MODELO 2			
exc18	Coefficiente	Error estándar	P>t		Coefficiente	Error estándar	P>t
<i>Variables independientes</i>							
Percepción de corrupción en políticos (exc7new)				Percepción de corrupción en funcionarios (perfun)			
Menos de la mitad	0.770	(0.345)	0.026*	Poco generalizada	0.365	(0.135)	0.007**
La mitad	0.649	(0.330)	0.049*	Algo generalizada	0.084	(0.139)	0.544
Más de la mitad	0.708	(0.325)	0.03*	Muy generalizada	0.056	(0.126)	0.654
Todos	0.763	(0.328)	0.02*				
Respeto por las instituciones políticas (resp)	-0.077	(0.0182)	0	***	-0.053	(0.0190)	0.005**
Interés en la política (pol2)	-0.007	(0.038)	0.841		-0.046	(0.039)	0.237
Aprobación de protestas (e5)	0.023	(0.012)	0.05*		0.037	(0.012)	0.003*
Experiencias de corrupción (vict)							
Sí	0.490	(0.103)	0***		0.554	(0.097)	0***
No se sabe	0.918	(0.145)	0***		0.912	(0.145)	0***
<i>Variables de control</i>							
Sexo (q1)	0.129	(0.080)	0.108		-0.010	(0.079)	0.891
Edad (gedad)							
26 a 35 años	-0.315	(0.106)	0.003**		-0.278	(0.104)	0.008**
36 a 45 años	-0.480	(0.117)	0***		-0.460	(0.115)	0***

46 a 55 años	-0.493	(0.124)	0***		-0.452	(0.129)	0.001***
más de 56	-0.552	(0.136)	0***		-0.643	(0.143)	0***
Nivel educativo (edu)							
Primaria	0.058	(0.260)	0.822		-0.445	(0.215)	0.039*
Secundaria	0.159	(0.279)	0.569		-0.384	(0.227)	0.092
Preparatoria	0.159	(0.279)	0.569		-0.384	(0.227)	0.092
Preparatoria	0.007	(0.272)	0.977		-0.485	(0.220)	0.028*
Educación superior	0.029	(0.273)	0.915		-0.703	(0.227)	0.002**
Tipo de población (ur)	0.111	(0.080)	0.167		0.002	(0.078)	0.975
Origen étnico (etn)							
Mestizo	-0.044	(0.087)	0.609		-0.135	(0.086)	0.119
Indígena	-0.382	(0.164)	0.02**		-0.210	(0.151)	0.166
Negro	0.060	(0.198)	0.761		-0.181	(0.213)	0.395
Mulato	0.178	(0.247)	0.471		0.336	(0.226)	0.138
Otro	-0.254	(0.145)	0.08**		-0.313	(0.154)	0.042*
Ocupación (ocup4a)							
No trabajando por el momento	0.077	(0.157)	0.623		-0.126	(0.178)	0.477
Buscando trabajo	0.258	(0.108)	0.017		0.064	(0.107)	0.547
Estudiante	-0.042	(0.140)	0.762		-0.094	(0.145)	0.515
Cuidando del hogar	0.084	(0.113)	0.457		0.108	(0.114)	0.342
Retirado	-0.648	(0.235)	0.006**		-0.268	(0.211)	0.204
No trabajo ni busco	-0.154	(0.214)	0.471		-0.086	(0.206)	0.676
Ideología política (ideología)							
Centro izquierda	-0.044	(0.116)	0.699		0.173	(0.111)	0.121
Centro	-0.055	(0.104)	0.595		-0.119	0.1091156	0.276
Centro derecha	-0.191	(0.120)	0.113		0.166	(0.123)	0.177
Derecha	-0.004	(0.125)	0.971		-0.013	(0.128)	0.917

Ideología política (ideología)							
Centro izquierda	-0.044	(0.116)	0.699		0.173	(0.111)	0.121
Centro	-0.055	(0.104)	0.595		-0.119	0.1091156	0.276
Centro derecha	-0.191	(0.120)	0.113		0.166	(0.123)	0.177
Derecha	-0.004	(0.125)	0.971		-0.013	(0.128)	0.917
Asistencia a servicios religiosos (rel)	-0.046	(0.028)	0.103		-0.045	(0.027)	0.09*
Percepción de la economía del país (soct2)	0.108	(0.064)	0.091		0.044	(0.062)	0.475
Percepción de la economía personal (idio2)	0.0348	(0.062)	0.577		0.035	(0.060)	0.556
_cons	-2.076	(0.478)	0		-0.814	(0.350)	0.02
Número de observaciones	5535				5605		
Tamaño de la población	5355.5208				5425.0806		
Grados de libertad del diseño	716				720		
F(36, 685)	4.42				4.91		
Prob > F	0				0		

*Nota: El Error estándar se encuentra entre paréntesis. El nivel de significancia es de *p<.05; ** p<.01; *** p<.001. Fuente: Elaboración propia con datos de Transparency International (2018).*

Para el modelo 1, la variable Percepción de corrupción en políticos (exc7new) resultó tener una relación positiva en todas sus dimensiones respecto a la tolerancia a la corrupción. A su vez, las dimensiones de esta variable resultaron significativas, pues su $P > t$ resultó ser menor que 0.05 para todas ellas. Para el caso de Menos de la mitad resultó un $P > = 0.026$, para la categoría La mitad hubo un $P > = 0.049$, para Más de la mitad hubo un $P > = 0.03$, y para Todos hubo un $P > 0.02$. Por lo que se dice que las personas serán más tolerantes a la corrupción en tanto perciban que la tolerancia se encuentra generalizada en su entorno. Para el modelo 2, la variable Percepción de corrupción en funcionarios (perfun) es significativa solamente en la categoría de Poco generalizada” con el $P > 0.007$. Por lo tanto, las personas que per-

ciben que la corrupción se encuentra Poco generalizada en funcionarios son más tolerantes a la misma que aquellos que piensan que ningún político es corrupto.

En el modelo 1, la variable de Respeto por las instituciones (b2) resulta ser significativamente diferente a la tolerancia a la corrupción con un $P > t = 0.0$. Por su parte, en el modelo 2 la variable b2 también resultó ser significativa con un $P > t = 0.005$. Por lo que las personas que tienen más respeto por las instituciones tienen menos tolerancia a la corrupción que aquellos que no tienen respeto.

La variable de Aprobación de protestas (e5) obtuvo un $P > t = 0.05$, en el primer modelo, por lo que se puede afirmar que aquellas personas que están de acuerdo con actitudes de oposición también estarán de acuerdo con actitudes antidemocráticas como la corrupción. En el modelo 2, la misma variable (e5) obtuvo un $P > t = 0.03$. De esta manera, una vez más se puede confirmar que aquellas personas que están de acuerdo con las protestas también serán más tolerantes a la corrupción.

En ambos modelos, la variable de Experiencias de corrupción (vict) resulta ser significativa con un $P > t = 0$ tanto para las personas que dijeron Sí haber tenido experiencias de corrupción durante los últimos 12 meses como para las personas que dijeron No saber. Así se comprueba que las personas que han tenido experiencias de corrupción son más tolerantes a la corrupción.

Para las variables de control, en ambos modelos la edad resulta tener un grado de significancia para que las personas sean más tolerantes a la corrupción al tener un $P > 0.008$ en todos los casos. Por lo que todas las categorías de edad resultan ser menos tolerantes a la corrupción que la categoría de referencia que son jóvenes de 18 a 25 años.

En el segundo modelo las variables de nivel educativo Primaria y Educación superior resultaron tener un grado de significancia mayor con un $P > t = 0.039$ y $P > t = 0.002$ con una relación negativa en ambos casos. Por lo que se puede decir que las personas con un nivel de educación primaria y superior son menos tolerantes a la corrupción que aquellos con otros grados académicos.

Pasando a la variable de Ocupación (ocup4a), en el modelo 1 son las personas retiradas las que resultan ser menos tolerantes a la corrupción, pues cuentan con un $P > t = 0.006$. Asimismo, se obtiene que las personas retiradas son menos propensas a tolerar la corrupción que aquellas que se encuentran trabajando.

Otra de las variables de control que resultó significativamente distinta fue la de Asistencia a servicios religiosos con un $P > t = 0.09$. Sin embargo, esto solamente ocurrió en el segundo modelo.

Conclusiones

Aunque la corrupción es una complicación esencialmente de índole política, la realidad es que tiene implicaciones directas con los ciudadanos. Para el tema que se trata en este trabajo, que es la pequeña corrupción, es indispensable la participación de los individuos. Por lo que comprender la manera en que las personas actúan en consecuencia a la corrupción es un factor sin el cual no se puede combatir esta situación. En este sentido, la importancia del estudio de este tema radica en que la tolerancia a la corrupción no sólo es una de las posibles respuestas que una persona pueda tener al enfrentarse a este problema, sino que, además, es una acción dañina en cuanto a eliminar la corrupción se refiere.

Ahora bien, los principales hallazgos de esta investigación versan sobre el hecho de que las hipótesis alternativas fueron confirmadas con algunas variables.

La variable de percepción de corrupción resultó significativa, lo que reafirma la importancia de contar con mecanismos fuertes que sancionen a las autoridades que cometan un delito de este tipo, pero, también, la necesaria inversión en mecanismos de transparencia. Ya que se demostró que la percepción que los individuos tienen acerca de los políticos y funcionarios públicos es determinante para la actitud de las personas respecto a la corrupción. Por lo tanto, es necesario que los ciudadanos tengan la seguridad de que a los miembros del gobierno no les será permitido actuar de manera corrupta. De esa manera, a su vez, se podría combatir efectivamente la pequeña corrupción.

Esto es, la toma de decisiones y el uso de los recursos no pueden quedar en suposiciones. En cambio, deben ser claras y explicadas de tal manera que la mayoría de las personas pueden acceder a dicha información y comprenderla. Sólo así se podrá exigir clarificación de la información a los funcionarios que no se hubiesen atendido al principio constitucional de transparencia y publicidad.

Por su parte, la variable de respeto por las instituciones resultó significativa en los dos modelos teniendo una relación robusta con la variable dependiente, a la vez que se confirma la hipótesis alternativa.

Esta variable tiene un comportamiento en un sentido similar a las variables anteriores de percepción de corrupción. Al momento en que las personas no tienen respeto por las instituciones suelen percibir debilidad institucional, por lo tanto, una corrupción e impunidad generalizada. Lo que a su vez determina el grado de corrupción que tendrán. Por consiguiente, en un mismo sentido, es imperante que se mejore la percepción que las personas tienen sobre las instituciones, autoridades y entorno en general. Esta variable en concreto permite vislumbrar que las

instituciones deben ser eficaces y sólidas para que las personas consideren que existe un estado de derecho en su país.

Los límites para garantizar un estado de derecho es un tema en el que los países de la región han trabajado en los últimos años. En México, por ejemplo, se ha implantado el Sistema Nacional Anticorrupción desde el 2017. Chile, por su parte, realizó una reforma a las normas sobre anticorrupción en donde se modificaron algunos artículos en materia penal, sobre la responsabilidad de las personas jurídicas. Ecuador ha implementado un formulario de alertas de actos de corrupción en el primer semestre del 2020. En 2019, Argentina presentó una estrategia y plan Nacional Anticorrupción, mientras que Brasil llevó a cabo el Sistema de responsabilidad jurídica de personas jurídicas y Acuerdos de lenidad. Perú, Colombia y otros países centroamericanos también han avanzado en la transformación de sus instituciones. Además, no se debe dejar de lado el fortalecimiento institucional en conjunto con la implementación de la gobernanza que es otra práctica coadyuvante anticorrupción. Esta práctica ya ha sido recomendada por organismos internacionales y retomada cada vez con más ímpetu por los teóricos en la última década. El Banco Mundial (2017) estipula que la gobernanza funciona como coadyuvante para una mejor eficacia de las políticas públicas al luchar contra la distribución desigual del poder en la sociedad que limita la eficacia de las políticas.

Al mejorar los procesos de gobernanza e involucrar a las personas, podrán bajar sus niveles de percepción de corrupción. A su vez, se pueden mejorar las prácticas institucionales dotando a éstas de una investidura más sólida.

La variable de victimización demostró que dichos mecanismos de control y vigilancia también deben de ser efectivos en el pequeño nivel. Si las personas tienen experiencias de corrupción muy probablemente la toleren en un futuro. Por lo tanto, es imperante que existan estrategias locales para que el ofrecer soborno sea prevenido y sancionado tanto por parte de la autoridad como por parte del ciudadano.

Los servicios civiles de carrera meritocráticos pueden garantizar protección legal a los servidores públicos honestos, lo que motivaría a que actuaran y denunciaran los actos de corrupción. Así pues, se deben de crear sistemas que tengan como base el mérito, la transparencia y la rendición de cuentas (Kaufmann, 2015).

Los incentivos también deben de ser cambiados hacia una alineación de valores que se traduzcan en una disminución de los funcionarios que ponen trabas u obstáculos para que las personas accedan a los servicios públicos.

Es relevante llevar a las víctimas a las estrategias de combate, pues se les empodera al darles una voz y reforzar el valor de sus opiniones. Esto debido a que las

víctimas de corrupción son quienes se encuentran en una posición de tomar acción en contra de este problema, así como de apoyar a los movimientos políticos contra éste sobre todo en sociedades donde la corrupción se encuentra generalizada. En otras palabras, de no ser tomadas acciones que involucren de manera positiva a las víctimas de corrupción el resultado tendería a seguir con el poco apoyo a los intereses públicos.

En las cuestiones culturales, resultaron significativas las variables de “aceptación de protestas”. Esto se explica, ya que las protestas suelen ser un reflejo cultural opositor. Por lo tanto, se establece que, si una persona está dispuesta a enfrentarse a la autoridad y cometer actos antidemocráticos, probablemente también estará dispuesto a tolerar la corrupción por lo que los gobiernos deben de crear elementos de unificación con los frentes opositores. Esto con la idea de que, a pesar de los desacuerdos, emane un estado de derecho sólido que permita a los disidentes no tolerar la corrupción.

Al momento de analizar los resultados de la investigación, se presentó la idea de la posible existencia de causalidad inversa entre las variables. Por lo que, con la intención de ir más a fondo en la investigación, se intentó demostrar la relación entre la victimización y el respeto institucional mediante interacciones estadísticas. A pesar de llevar a cabo más de 12 análisis de este tipo, los resultados demostraron que no existe una interacción significativa entre las variables. De hecho, ninguna variable entre sí resultó tener un nivel de interacción significativa. Por lo tanto, en este trabajo se ratifica el hecho de que las variables sí son independientes entre sí y no existe causalidad inversa entre ellas. Esto es, se constató que los grandes rubros teóricos presentados sí explicaron en cierta medida la tolerancia a la corrupción en el sentido esperado.

Los hallazgos son claros, pues todas las hipótesis apuntan hacia un camino en concreto: lo que las personas perciben y conocen de su gobierno determinará de manera clara su nivel de tolerancia a la corrupción. Fortalecer el estado de derecho y esparcir la educación cívica-política para que a su vez los mecanismos anticorrupción sean más eficientes y funcionen con mayor autonomía y libertad, en conjunto de la ayuda y vigilancia ciudadana, es la mejor apuesta para que la tolerancia a la pequeña corrupción disminuya. A través de la relación de la pequeña y la gran corrupción, no se puede negar la posibilidad de que, al bajar los niveles de pequeña corrupción, la inercia de una ciudadanía más crítica y consciente de su poder de acción y un gobierno más vigilado también podrían disminuir los niveles de gran corrupción que es la que afecta de manera más directa a la calidad de vida de las personas.

Si bien, este trabajo permitió encontrar hallazgos significativos en torno a todas las hipótesis es necesario profundizar la búsqueda de datos y reactivos que permitan conocer de manera más precisa la tolerancia a la corrupción. Esto tanto en las cuestiones de acción racional, institucionales, culturales y de victimización como en otros aspectos que construyan una mayor o menor tolerancia a la corrupción.

Sería útil conocer la tolerancia desde perspectivas que puedan ir más allá de la aceptación de un soborno. Esto sin duda dará pie a futuras investigaciones que detallen la situación de los mecanismos de prevención de la corrupción a nivel institucional, así como el esparcimiento del interés político en la ciudadanía. También es necesario llevar a cabo estudios centrados en la composición específica de las características en cada país, puesto que no existe un modelo único que sea efectivo aplicar en todos los países por más similares que sean. Por lo que estos hallazgos dan espacio para futuras investigaciones en donde se conozca la tolerancia a la corrupción en contextos específicos y con la tolerancia vista desde enfoques más amplios.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. (2017).** *Mejorar la gobernanza es fundamental para garantizar un crecimiento equitativo en los países en desarrollo.*
<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>.
- Bohn, S. (2014).** Justifying corrupt exchanges: rational-choice corruptors. *(Dys-)Functionalities of Corruption*, 159-182. https://doi.org/10.1007/978-3-658-04633-0_8
- Chang, E. y Kerr, N. (2009).** Do Voters Have Different Attitudes Toward Corruption? The Sources and Implications of Popular Perceptions and Tolerance of Political Corruption. *AfroBarometer*, 116, 3-26. <https://www.files.ethz.ch/isn/110435/AfropaperNo116.pdf>
- Dalton, J. y Welzel, C. (2014).** *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens.* Cambridge University Press.
- Gorta, A. (2013).** Research: A tool for building corruption resistance, en Larmour, P. y Wolanin, N. (2013). *Corruption and Anti-Corruption.* ANU Press.
- Heidenheimer, A. J. y Johnston, M. (2002).** *Political Corruption: Concepts and Contexts.* Transaction Publisher.
- Institute for Economics and Peace (IEP). (2015).** *Peace and Corruption.*
<https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Peace-and-Corruption.pdf>
- Kaufmann, D. (2015).** La corrupción importa. *Finanzas y Desarrollo del Fondo Monetario Internacional.* <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2015/09/pdf/kaufmann.pdf>
- Lee, W.S. y Guven, C. (2013).** Engaging in corruption: The influence of cultural values and contagion effects at the microlevel. *Journal of Economic Psychology*, 39, 287-300. 10.1016/j.joep.2013.09.006
- Levitsky, S. y Murillo V. (2012).** Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *POLITAI*, 3(5), 17-44.
- Lupu, N. (2017).** Corruption in the Americas, en Cohen, J., Lupu, N. y Zechmeister, E. (2007). *The Political Culture of Democracy in the Americas 2016/17.* USAID. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf
- Mishra, A. (2006).** Persistence of Corruption: Some Theoretical Perspectives. *World Development*, 34(2). 10.1016/j.worlddev.2005.03.010
- Monsiváis, A. (2019).** *Innovación institucional y combate a la corrupción en México: el Sistema Nacional Anticorrupción.* (Documento de trabajo bajo revisión en una revista arbitrada).

- Morris, S. D. y Klesner, J. L. (2010).** Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico. *Comparative Political Studies*, 43(10).
- Persson, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (20w13).** Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3). 10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x
- Pozsgai-Álvarez, J. (2015).** Low-Level Corruption Tolerance: An “Action-Based” Approach for Peru and Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 7(2).
<https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/855>.
- Pring, C. y Vrushi, J. (2019).** Global Corruption Barometer. Citizens' Views and Experiences Of Corruption. *Transparency International*. <https://www.transparency.org/es/publications/global-corruption-barometer-latin-america-and-the-caribbean-2019>
- Rusell, B. (9 de mayo de 2019).** Americas Quarterly. From Legal Trouble for Latin American Presidents. *Americas quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/content/presidents-prison-temer>
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., Elbert, R. y Perugorría, I. (2005).** Corrupción y democracia en la argentina: la interpretación de los estudiantes universitarios. *Revista Argentina de Sociología*, 3(4). <https://www.redalyc.org/pdf/269/26930402.pdf>
- Transparency International. (2018).** Corruption Perception Index. Transparency International.
- Transparency International. (2019).** Barómetro Global de la Corrupción: América Latina y el Caribe. https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_barometer_latin_america_and_the_caribbean_2019
- Transparency International. (2020)** Índice de Percepción de Corrupción 2019. https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2019
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2001).** *Empowering The Victims Of Corruption Through Social Control Mechanisms*. https://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/CICP-17_oct2.pdf
- United Nations Development Programme, 2008,** *Corruption and Development*. Anti-Corruption Interventions for Poverty Reduction, Realization of the MDGs and Promoting Sustainable Development, United Nations Development Programme-Democratic Governance Group, New York, NY, USA, December. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Corruption_and_Development_Primer_2008.pdf



Capítulo 3

Mecanismos de control al gobierno municipal: contraloría social, rendición de cuentas y transparencia.

El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua

América Lizeth García Ayón. Maestra en Acción Pública y Desarrollo Social
Marcos Sergio Reyes Santos. El Colegio de la Frontera Norte

La importancia de los mecanismos de contrapeso en una sociedad democrática

La democracia es el régimen de gobierno donde existe la posibilidad de que los ciudadanos elijan a sus representantes quienes, en principio, deberían ejercer sus funciones de gobierno conforme a un sistema establecido de instituciones y leyes. Sin embargo, en el ejercicio de ese mandato conferido, éstos, eventualmente, pudieran obrar conforme a intereses ajenos a los de la ciudadanía. Por lo que, dentro de esta forma de gobierno, también existen mecanismos de contrapeso para evitar el abuso de los funcionarios y representantes del Estado tales como la contraloría social, la rendición de cuentas y la transparencia que pueden contribuir, además, a inhibir la corrupción en un país. Con frecuencia se escucha que la corrupción es un problema estructural y que se percibe como una práctica que ha empeorado en los últimos años, pues, por ejemplo, en el último informe de Transparency International (2018) México obtuvo 28 de 100 puntos en la escala de percepción de la corrupción y su posición fue el lugar 138 de 180 países alrededor del mundo. Asimismo, a nivel nacional, la corrupción ha tenido índices altos de percepción en distintos ámbitos.

En este escenario, surge la interrogante ¿cómo nos afecta la corrupción en nuestra vida cotidiana? El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Infor-

mación y Protección de Datos Personales (INAI) da algunos ejemplos sobre cómo la corrupción puede afectar la vida de las personas y cómo la transparencia en el cumplimiento al derecho de acceso a la información pudiera revertir esa situación. Por ejemplo, durante la administración del exgobernador Javier Duarte (2010-2016) en Veracruz aumentó la muerte de mujeres y menores de edad a causa del cáncer. Al parecer, muchos de ellos fueron atendidos con medicinas clonadas y quimioterapias falsas (INAI, 2018), lo cual pudo haber sido favorecido en un marco de corrupción de los funcionarios públicos involucrados. Otro ejemplo es la posible corrupción que dejó al descubierto el terremoto del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México, mismo que ocasionó daños a los edificios en donde se detectó que, curiosamente, la mayoría eran de reciente construcción. Por lo que existe la presunción de los propietarios sobre la culpabilidad de las constructoras en la utilización de materiales de mala calidad y la autorización de permisos y de omisiones de parte de los funcionarios en la supervisión de la construcción de dichas obras. Estos perjuicios a la salud y daños al patrimonio familiar, al igual que en otros casos, se hubieran evitado de haberse adoptado oportunamente los mecanismos democráticos como la contraloría social y la rendición de cuentas.

Por lo anterior, para evitar este tipo de tragedias, se deben implementar mecanismos de control al poder en la democracia mexicana como la contraloría social y la rendición de cuentas que pudieran contribuir a que la ciudadanía tenga una mejor calidad de vida a través de un mejor y más transparente uso de los recursos públicos y, sobre todo, de ejercicio de la función pública. Asimismo, es importante considerar que, a pesar de los avances normativos en materia de transparencia sobre todo a partir de 2015, aún no se garantiza su cabal funcionamiento institucional ni el éxito de las organizaciones sociales al exigir rendición de cuentas al gobierno. En ese sentido, es necesario conocer y explicar qué tipos de estrategias utilizan –tanto los órganos garantes como las Organizaciones de la Sociedad Civil– para cumplir con sus objetivos planteados, principalmente, en cuanto a sus demandas de rendición de cuentas al gobierno municipal de Ciudad Juárez y conocer el posible avance o retroceso en materia de transparencia como herramienta para combatir la corrupción e identificar los elementos de calidad democrática.

El presente trabajo se realizó desde la perspectiva de la investigación cualitativa que consiste, según Sandín (2003), en “cualquier tipo de investigación que produce resultados a los que no se han llegado por procedimientos estadísticos u otro tipo de cuantificación” (p. 121). Pongamos el caso de que, para identificar diferencias de una reforma legal, los datos cuantitativos no son el camino idóneo sino el análisis de experiencias, opiniones y resultados, en particular, de actores que per-

mitan identificar elementos que contribuyan a la explicación del problema planteado. Además, la investigación también es de tipo explicativa, la cual, según Yin (1994), “responde a interrogantes como: ¿cómo? y ¿por qué? [del fenómeno]” (citado en Gundermann, 2008, p. 259). Se explica, en este caso, la relación entre la labor de la organización que realiza contraloría social y el ente de gobierno municipal para que este último rinda cuentas a la ciudadanía y se cumpla, así, con el derecho de acceso a la información pública a través de la transparencia.

Asimismo, se eligió el método de estudio de caso inductivo, ya que se busca abarcar la complejidad del fenómeno de la corrupción estudiado a partir de un caso en particular que nos lleve a una descripción y explicación más detallada de situaciones y eventos entre personas e interacciones que permitan contrarrestar el problema a través de la contraloría social. En este caso, se puede considerar como un estudio instrumental porque aspira “a ser un medio de descubrimiento y desarrollo de proposiciones empíricas de carácter más general que el caso mismo” (Gundermann, 2008, p. 257). La dificultad del método de estudio remite a su confiabilidad y validez en comparación con otro tipo de investigaciones como las cuantitativas. Sin embargo, en este trabajo se hacen explícitos los alcances de su análisis e interpretación y no se busca hacer generalizaciones sino identificar de manera cuidadosa factores que influyen en el fenómeno estudiado y su explicación.

Definiciones básicas: transparencia, rendición de cuentas y contraloría social

La transparencia se considera como el principal insumo para llevar a cabo la contraloría social. El monitoreo y la vigilancia de la ciudadanía no se podría dar si no fuera por esta herramienta que tiene como principal función garantizar el derecho de acceso a la información pública y de asuntos públicos en el régimen democrático. El derecho de acceso a la información se define en el artículo 6 de la constitución mexicana en el sentido de que “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión” (CPEUM, 2015). Por otro lado, el derecho de acceso a la información de interés público se entiende, de acuerdo con Varela et al. (2015), como aquello “que, por su importancia, se ven reflejados por lo general en las leyes y sobre lo que actúa el gobierno, de forma exclusiva, de acuerdo con el principio de legalidad” (p. 44) y el principio de corresponsabilidad referido este último “a la participación con responsabilidades compartidas entre el gobierno y sociedad, que implica determinar y conocer mutuamente, con toda claridad, el papel que juega cada actor en cada ocasión” (pp. 51-52).

Una vez definidos ambos derechos, prosigue abordar el concepto de transparencia como herramienta encaminada a garantizarlos en el sistema democrático. En ese sentido, se entiende por transparencia a “la actitud o disposición de una persona o institución para hacer visible la información pública; sea de manera proactiva o bajo demanda” (Varela et al., 2015, p. 151). Al respecto, mientras que la difusión proactiva “se refiere a la información que el gobierno hace pública sobre sus actividades y desempeño [...]”; el acceso basado en la demanda se refiere a un compromiso institucional para responder a las solicitudes de los ciudadanos de tipos específicos de información o documentos que de otra forma no serían accesibles” (Fox, 2007, p. 665).

En cuanto a la rendición de cuentas, para Schedler (2004) consta de dos elementos: la responsabilidad y las sanciones. La primera se acerca al término anglosajón *answerability* que es “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones” (Hickok, 1995, p. 9), es decir, la responsabilidad de responder independientemente de que las preguntas sean incómodas para el funcionario. En este caso, la responsabilidad se aborda desde dos dimensiones: la informativa, que implica que los funcionarios den información de las decisiones tomadas; y la argumentativa que se refiere a que expliquen y justifiquen el ejercicio del poder. En este sentido, la rendición de cuentas origina cierta relación de diálogo entre los actores que exigen cuentas y los funcionarios o gobernantes que se encuentran en un cargo público (Schedler, 2004).

La segunda dimensión de la rendición de cuentas es la sanción que debe contener como características la coacción y el castigo. Del mismo modo, los actores que exigen cuentas no sólo deberían de tener el poder de cuestionar, sino que eventualmente también deberían disponer de los medios para promover el castigo de un comportamiento impropio de parte de los servidores públicos (O’Donnell, 1994). Con la dimensión punitiva de la rendición de cuentas, a través de las reglas formales, se impondrían sanciones de carácter penal, administrativo o civil de acuerdo con la falta cometida por los funcionarios. Pero “para que sean efectivas las reglas formales deben estar acompañadas de mecanismos [sociales] de monitoreo” (Schedler, 2004, p. 17), o sea, que la vigilancia en los asuntos públicos debe ser activa por parte de la sociedad para que el comportamiento ilegal, como la corrupción, sea señalado y sancionado.

En lo que se refiere a la contraloría social, cabe referirse al debate entre los académicos acerca de la misma. Así, a la propuesta de Hevia (2006), en el sentido de que la contraloría social se define “como un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y/u organizacio-

nes sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/horizontal” (pp. 13-14), se puede agregar que también es una forma de participación ciudadana que, incluso, se toma como su sinónimo. Sin embargo, en la literatura se esclarece que ni son sinónimos ni la contraloría social es un tipo de participación ciudadana en sentido estricto, ya que más bien se considera como una práctica que se lleva a cabo con el objetivo específico de monitorear y vigilar el actuar de los gobernantes para conocer mejor su postura y la toma de decisiones como correspondería al actuar del gobierno en un estado democrático.

El conocimiento que se obtenga de dicho ejercicio puede destinarse para distintos fines, entre ellos la participación social, comunitaria, política y “mecanismos de democracia más directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato (*recall*) y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana” (Serrano, 2015, p. 96). Asimismo, la contraloría social no es más o menos importante que dichas formas de participación. No obstante, podría considerarse como el primer paso y posteriormente realizar cualquier tipo de participación para el bien de la ciudadanía. Hecha esta salvedad, en primer lugar, se partirá de la diferenciación de que la contraloría y la participación ciudadana no son lo mismo; en segundo lugar, hay que considerarla como un mecanismo para la exigencia de rendición de cuentas vertical; y, por último, que ésta puede dar paso a formas diversas de participación.

Otra de las características de una sociedad democrática, destacada por Cunill (2009), es la transparencia como recurso, ya que –además de requerir un marco legal que dé apertura a la información pública– también debe existir una base sólida conformada por instituciones y prácticas en pro del derecho a la información. La transparencia es un recurso básico del control social porque puede potenciar todos los demás poderes (ciudadanos) y porque constituye una condición de la formación democrática de opinión pública que es, a su vez, el medio por excelencia del control social cuando es ejercido espontáneamente (Cunill, 2009, p. 24). Es así como la transparencia se vuelve un recurso que inicia la contraloría social y sin él no se podría configurar este mecanismo en los asuntos de la vida pública. Ahora bien –si se relacionan los conceptos anteriores con la rendición de cuentas– se podría decir que la contraloría social y la rendición de cuentas son dos elementos que van de la mano en un mismo proceso, porque la ciudadanía puede vigilar y verificar de manera colectiva o individual la acción del gobierno para después exigir rendición de cuentas a los gobernantes y funcionarios, como mencionan Acosta et al. (2014), todo con ayuda del recurso de la transparencia que puede incentivar a una participación más directa.

La construcción del concepto anterior se crea a partir de la similitud entre los conceptos de los autores mencionados en relación con el objeto de estudio. A partir del cual, se identifica a la contraloría social como el conjunto de acciones por parte de personas físicas o morales motivadas por un interés individual o colectivo que, a través de la transparencia, vigilan el manejo de los recursos públicos, las acciones y omisiones de personas que desempeñan un cargo público con el objetivo de que rindan cuentas que puedan llevar, o no, a la participación ciudadana.

La corrupción como problema: violación de derechos humanos y sociales en México

El problema de la corrupción en México se ha considerado, durante muchos años, como el principal obstáculo para el pleno goce de los derechos sociales constitucionales de los habitantes del país tales como el derecho a la educación, a la salud, a la seguridad social, a la alimentación y a la vivienda, al empleo, entre otros. Como ya se mencionó en la problematización de esta investigación, la práctica de la corrupción merma el correcto funcionamiento de las instituciones y el debido aprovechamiento de los recursos públicos que, en última instancia, obstaculiza el pleno ejercicio de estos derechos por parte de la ciudadanía. Pues, cuando algún funcionario incurre en un acto de corrupción, desvía el sentido público de la actuación de la institución donde trabaja hacia la atención del interés particular de un tercero, generando con ello un daño directo o indirecto por el hecho de desviar el verdadero objetivo de las instituciones públicas. Por ejemplo, cuando hay prácticas de corrupción, las instituciones educativas al final no cumplen con garantizar la educación, mientras que las instituciones de salud no garantizan el derecho a la salud de la ciudadanía, etc.

Adicionalmente, cabe mencionar que existen cifras un tanto desalentadoras en relación con la medición de la percepción de la corrupción. Al respecto, en el 2016, la organización Transparencia Internacional posicionó a México en el *ranking* 123 de 176 países, sobre la percepción de la corrupción, con una calificación de 30/100. Al año siguiente bajó un punto, obteniendo un 29/100 en el *ranking* de 135 países. En ese mismo año, a nivel latinoamericano, México se posicionó en uno de los lugares peor evaluados en corrupción, por debajo de Brasil, en el lugar 79, Colombia, en el 90, y Argentina, en el 95 (Transparency International, 2018). Asimismo, a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, publicados en el 2018, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) concluyó que “la corrupción se ubicó en el segundo lugar de los problemas que más preocupan a los mexicanos” (INEGI, 22 de marzo de 2018), sólo por debajo

de la inseguridad y la delincuencia; resultados que se han mantenido en primer y segundo lugar, respectivamente, desde el 2015. En ese sentido, “existe un amplio consenso en [...] que la corrupción es uno de los principales problemas públicos en nuestro país y que es imperioso controlarlo, ya que vulnera la garantía de los derechos fundamentales” (INAI, 2018, p. 2). Por otro lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado acerca de este fenómeno social, a través de la Resolución 1/2018, en la cual se señala que “la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integridad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales–, así como al derecho al desarrollo, debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el estado de derecho y exacerba la desigualdad” (CIDH, 2018, p. 1).

En otro tema, no existen datos estadísticos o índices que puedan medir el impacto negativo de la corrupción sobre la calidad de vida de la población, pues cada acto es un caso concreto con diversas características en el que se violentan distintos derechos humanos, según la naturaleza del acto o la omisión realizada. No obstante, existen formas cualitativas de identificar la afectación de ciertos derechos humanos en algunos casos de corrupción. Por ejemplo, de acuerdo con Vázquez (2019), el caso de corrupción detectado en Chihuahua durante la administración del exgobernador César Duarte, quien cuenta actualmente con 15 órdenes de aprehensión y cuyo *modus operandi* presuntamente “se sustentó en una red delictiva para el desvío de recursos públicos coordinada por él y operada a través de personas cercanas y familiares que fueron contratados como responsables de áreas administrativas que controlaban el uso de los recursos públicos” (p. 244). En este caso, se presume que aproximadamente el 60 % de las obras públicas y adquisiciones se realizaron sin cumplir con los procedimientos de contratación de la licitación pública. Sólo en el 2015, se pagaron por medio de adjudicación directa o invitación restringida con sobrepagos de hasta 500 % y, en muchos casos, sin que se prestara ningún servicio a cambio, tales como consultorías, *software*, adquisiciones y capacitación (Vázquez, 2019). Se percibe, así, una afectación a los derechos humanos de la población chihuahuense porque el gobierno del estado tiene menos capacidad y recursos para cumplir con sus obligaciones y garantizar servicios para la población, es decir, violenta la obligación de máximo uso de los recursos disponibles. Asimismo, como ha documentado Lizárraga (22 de septiembre de 2018), el sismo ocurrido en la Ciudad de México y otras ciudades aledañas –el 19 de septiembre de 2017– dejó al descubierto diversas irregularidades y omisiones que configurarían actos de corrupción en que incurrieron tanto las constructoras como algunos funcionarios públicos involucrados, ya que, extrañamente, fueron los edi-

ficios de más reciente construcción los que resultaron más dañados, implicando, con ello, que los propietarios de esos edificios denunciaran las irregularidades ante la autoridad competente contra quien resultara responsable (Lizárraga, 22 de septiembre de 2018).

Estos ejemplos tienen algo en común: que ambos casos pudieron haberse evitado si se hubiera transparentado el ejercicio de los recursos. Tal vez, los edificios de reciente construcción no se habrían derrumbado si el proceso de edificación se hubiera transparentado de manera correcta por parte de las constructoras en conjunto con la administración de gobierno. Por lo anterior, es crucial vigilar y controlar el ejercicio de los recursos y las actividades del gobierno en sus distintas instancias –federal, estatal y municipal– con el objetivo de no desviarlos y que tengan el verdadero uso al que se destinan por lo que la contraloría social podría ser un mecanismo idóneo.

Contexto local y Organizaciones de la Sociedad Civil en Ciudad Juárez, Chihuahua

En este apartado se analiza brevemente el contexto de las últimas décadas en Ciudad Juárez, Chihuahua, lugar que, como primer elemento, “ha sido un polo de atracción para miles de migrantes procedentes de todo el país” (Jusidman, 2007, p. 11) y actualmente personas de otros países y otros continentes (Peña y Rodríguez, 2019). El segundo elemento se puede relacionar con que –como consecuencia del modelo económico neoliberal adoptado en México, desde la década de los años 80– se dio una actividad laboral precarizada en la cual se identifica a la industria maquiladora como una fuente de empleo, desde la década de los 60, a un alto costo social. Esto es, si bien, rentables económicamente para las grandes empresas, las maquiladoras también generaron actividades laborales precarias para los trabajadores implicando efectos perniciosos en la comunidad y en el ámbito social. A consecuencia de este factor, en lugar de disminuir las inequidades de género, en la participación femenina en la actividad laboral, las aumentó debido a que las mujeres tenían que realizar conjuntamente las tareas propias de su empleo, las tareas domésticas y las relacionadas con la educación y crianza de sus hijos e hijas poniendo a las mujeres en situación de desventaja en relación con los hombres. Siguiendo esta idea, además de las mujeres, los adolescentes fueron blanco de la precarización laboral debido a que priorizaron sus satisfacciones materiales “dejando de lado el bienestar psicoemocional de las personas”, alejándose de “la posibilidad de lograr la armonía social” (Jusidman, 2007, p. 11).

Otro factor significativo es la violencia en la ciudad que ha estado presente en su historia, como menciona Sosa (2017), y en la que “ha influido su ubicación geográfica, pues el ser frontera con los Estados Unidos, hace de Juárez una ciudad de enormes contrastes, donde la violencia, la amenaza, la zozobra ha sido permanente”, lo cual “se agudizó en estos últimos años, por motivos diversos, pero principalmente por la impunidad, la corrupción y la inacción ciudadana” (p. 31). El año 2010 fue el de mayores índices de violencia generada por el crimen organizado –como lo señala el periodista Humberto Leal– la llamada “guerra contra las drogas” hizo que se generaran luchas internas donde participaron las estructuras de los cárteles y los sectores más corruptos de seguridad (Esparza et al., 2017). Este último factor de violencia extrema en la ciudad generó la creación urgente de un plan de gobierno –en conjunto con la sociedad y los empresarios– conocido como la estrategia “Todos Somos Juárez”, en torno a la cual se aglutinaron diversas asociaciones civiles con la intención de coadyuvar a la atención de grupos vulnerables y a contrarrestar la violencia. Sin embargo, aún existen cuestionamientos acerca del éxito de dicho plan, pues “detrás de toda esta estrategia de muerte que se produjo en Ciudad Juárez, hubo una maniobra histórica muy bien pensada, maquinada criminalmente por quienes impulsan este modelo depredador capitalista” (Otero, 2017, p. 43).

Por otro lado, existen algunas organizaciones que se crearon antes de la época de la violencia en Ciudad Juárez y que han ayudado en el desarrollo social. Una de éstas, son las comunidades eclesíásticas, en la década de los 60, las cuales han tenido tres objetivos: primero, impulsar las medidas de protección de los trabajadores y sus derechos laborales en las maquilas; segundo, impulsar reformas legislativas relacionadas con delitos en contra de las mujeres; y, tercero dar solución a problemáticas de equipamiento y servicios urbanos (Castillo, 2013).

Si bien se han interesado en una gran diversidad de temáticas, las organizaciones han estado muy activas después del periodo de violencia gracias al apoyo del sector empresarial de Chihuahua. Por un lado, se encuentra el Fideicomiso para la Competitividad y la Seguridad Ciudadana (FICOSEC),¹ y por el otro la Fundación del Empresariado Chihuahuense, A. C.² Ambas financiadoras de segundo piso³

1 Para mayor información, consultar su página electrónica donde se describen los objetivos del Fideicomiso, su misión, visión e integración de actividades en el siguiente enlace: <https://ficomsec.org/nosotros/>

2 Para mayor información consultar su página electrónica donde se encontrará información complementaria acerca de las temáticas y actividades realizadas por el Fondo en el siguiente enlace: <http://www.fechac.org/web/index.php>

3 Estas financiadoras de segundo piso son instituciones sin fines de lucro que se sustentan por medio de donativos por parte del empresariado y organizaciones internacionales con interés en el desarrollo social. Estas mismas financiadoras, a su vez, apoyan con recursos económicos a proyectos de Organizaciones de la Sociedad Civil organizada que tienen un impacto directo o un resultado en el fortalecimiento de la comunidad en distintos temas como educación, seguridad, entre otros. Para mayor información consultar el siguiente video: <https://www.youtube.com/watch?v=LnPS08K-wnE>. Y la Ley de Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en sus artículos 4 y 5.

otorgan recursos económicos a diversas asociaciones civiles constituidas jurídicamente y que ayudan a la manutención de servicios de los grupos vulnerables. Tanto el Fideicomiso como la Fundación han tenido gran influencia en las decisiones y actividades que realizan el resto de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), además de que al fungir como su principal proveedor de recursos existe una gran probabilidad de que las actividades realizadas por las OSC vayan encaminadas a intereses empresariales.

Otro actor importante en la resolución de los problemas sociales de la ciudad es el propio gobierno municipal, encabezado por el expresidente Armando Cabada, excandidato independiente, quien ha tenido dicho cargo en dos ocasiones, siendo el primero en ser reelecto por primera vez en la presidencia municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua. En este sentido, la administración bajo su mando se declaró colaborativa con las OSC. Sin embargo, la batalla para lograr una adecuada articulación de peticiones y su resolución no ha sido tan sencilla. Pues, con respecto a la transparencia y rendición de cuentas se ha tenido que recurrir a diversas disposiciones legales coercitivas para que el gobierno tuviera que atender dicha obligación con la ciudadanía juarense.

Los actores locales de la contraloría social, transparencia y rendición de cuentas

LA ASOCIACIÓN PLAN ESTRATÉGICO DE JUÁREZ Y LA CONTRALORÍA SOCIAL COMO ESTRATEGIA

En Ciudad Juárez, Chihuahua, la asociación Plan Estratégico de Juárez (PEJ) alberga el proyecto RegidorMx mediante el cual realiza contraloría social en tres ejes de incidencia: ii) “la trascendencia del gobierno municipal; ii) la representación social; y iii) la transparencia y la rendición de cuentas” (Castillo et al., 2019, p. 45). Evidentemente, este último es uno de los principales elementos para que el mecanismo de la contraloría sea efectivo. En ese sentido, mediante el PEJ se han llevado a cabo varias estrategias para cumplir con sus objetivos, pero, en concreto, en relación con la contraloría social han sido sólo algunas las que han puesto en práctica para mantener sus proyectos y generar datos e información que puedan ayudar y contribuir al desarrollo local.

En la Figura 1 se muestra en círculos pequeños qué representa cada una de las estrategias identificadas que realiza la organización en aras de hacer contraloría social en Ciudad Juárez. La primera consiste en el monitoreo diario de toda la información publicada en la página web del ayuntamiento en donde se encuentran da-

Figura 1. Estrategias para la contraloría social de PEJ.



Fuente: Elaboración propia con base en Chacón (comunicación personal, 27 de febrero 2020) y Castillo et al. (2019).

tos e información acerca de adquisiciones, obras públicas, planeación, presupuesto y gasto público, así como toma de decisiones sobre cualquier asunto público. La vigilancia de dichos elementos es a tiempo real diariamente. Como segunda estrategia, se identificó la petición de información no publicada en el portal del ayuntamiento o información diversa pública o de asuntos públicos –según las necesidades de la misma asociación civil– a través de INFOMEX (plataforma oficial del Sistema Nacional de Transparencia). Como tercera estrategia, en los últimos años, esta asociación ha puesto en marcha mecanismos legales para el logro de sus objetivos. Según su naturaleza y argumentación, éstos han sido necesarios para agilizar y obligar a las autoridades del municipio a su cumplimiento. Como cuarta estrategia, se encuentra la asistencia de miembros de la asociación civil a las sesiones del cabildo, máximo órgano del ayuntamiento, donde se delibera sobre las decisiones públicas gubernamentales antes de la toma de decisiones. Como quinta estrategia, se encuentra la exhibición de casos públicos a medios locales, estatales

y nacionales, donde la asociación evidencia la deficiencia o el bajo involucramiento participativo que las autoridades de Ciudad Juárez permiten a la ciudadanía para la toma de decisiones acerca del desarrollo del municipio con la intención de generar presión a los gobernantes. Y, como última estrategia, se identificó la formación o el involucramiento en entramados conformados por otras organizaciones sociales de Ciudad Juárez con el objetivo de involucrarlas y asesorarlas para que éstas también realicen vigilancia y monitoreo de las actividades realizadas por el gobierno. Es decir, Plan Estratégico de Juárez encabeza las redes en las cuales forma parte y juega el rol de vigilante mayor para, a su vez, informar sobre las acciones futuras en diversos temas a las demás organizaciones y éstas tomen las medidas que crean convenientes para actuar según el tema en cuestión.

LA CONTRALORÍA SOCIAL COMO EJE DE LAS ESTRATEGIAS DE LA INSTITUCIÓN

A lo largo del texto, se abordan las estrategias de contraloría social para la exigencia de rendición de cuentas y transparencia en el gobierno de Juárez desde la teoría de la calidad de la democracia por contar con elementos de análisis semejantes a las características de las variables como la *accountability*, los derechos civiles y humanos, el estado de derecho, la esfera pública, los pesos y contrapesos, la capacidad de gobierno, la transparencia, la participación ciudadana y la respuesta a la voluntad popular.

Como primer punto, se identificó a la contraloría social como una de las principales tareas que tiene Plan Estratégico de Juárez, pero no fue así desde su inicio. Dicha asociación ha cambiado su forma de organización interna en sus tareas, a través de los años, por la dificultad que ha tenido para incentivar la participación ciudadana e incidir públicamente en las decisiones del gobierno en los distintos trienios. Sin embargo, ahora se encuentra como actor de peso en la dinámica social y política local. En ese tenor, se precisa que –para promover cualquier tipo de participación ciudadana, social, comunitaria y política, como menciona Serrano (2015) en un país democrático– el primer paso debe ser la vigilancia y el monitoreo de las acciones de los gobernantes. La transición de PEJ en sus objetivos de promover la participación ciudadana a llevar a cabo la contraloría social fue estratégica, ya que la función y continuidad de sus proyectos dependen de la información que se recaba del monitoreo que realizan.

En segundo lugar, se identifican las estrategias que lleva a cabo PEJ y que tienen como objetivo final la justificación de sus acciones. Las seis estrategias identificadas son el monitoreo al portal de transparencia del ayuntamiento, las solicitudes

de información en INFOMEX, el litigio estratégico, la asistencia a las sesiones de cabildo, la exhibición de las acciones del gobierno de Juárez en medios de comunicación y la formación de redes, teniendo todas ellas dos funciones principales: 1) obtener información pública y de asuntos públicos, y 2) exhibir dicha información como mecanismo de presión al gobierno. Con estas estrategias, PEJ pone en el ojo público las decisiones del régimen local. En este sentido, las estrategias realizadas por PEJ para alcanzar sus objetivos toman múltiples opciones, caminos y resultados. Como consecuencia de exhibir la información que obtiene, la asociación logra fungir como actor comunicador hacia la sociedad a través de redes sociales y plataformas (Contreras, 2013). Lo que evidencia que el papel de los medios de comunicación en Ciudad Juárez no está proyectando las acciones del gobierno o no son lo suficientemente vigilantes.

Como tercer punto, se consideran los resultados de estas estrategias. Aquí se identificaron herramientas importantes que PEJ pone en práctica para el acceso a la información. En primer lugar, reconoce que las modificaciones de la reforma en materia de transparencia, de 2015, han sido exitosas en cuanto a la legislación porque consideran a la Ley General de Transparencia y a la Ley de Transparencia de Chihuahua como documentos bien estructurados. Sin embargo, donde hay deficiencia es en la práctica, ya que ni el sujeto obligado, en este caso el ayuntamiento ni el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP) cumplen con su función completamente como se demostrará más adelante. En segundo lugar, en relación con el litigio estratégico, éste ha sido una herramienta indispensable y fructífera para la asociación civil, ya que es el último recurso que consideran cuando sus peticiones no son atendidas en tiempo y forma por la administración pública municipal.

En cuanto a la creación de redes con otras organizaciones, se identificó que la función que hace PEJ, además de monitorear y vigilar, motiva a otras organizaciones a que también controlen al gobierno según su tema y la población objetivo. Este método encuadra con el concepto de estrategia de este estudio, pues entre todas las organizaciones en ciertos temas y proyectos se consideran aliadas unas con otras en cuanto a sus intereses convengan. Por último, la herramienta de exhibición pública en prensa y en redes sociales también ha jugado un papel importante, ya que en Ciudad Juárez –como un lugar que a nivel nacional siempre tiene elementos mediáticos que observar– los integrantes de PEJ consideran que la administración pública busca que se hagan lo menos visibles sus actos. En ese sentido, se puede concluir que PEJ ha tenido buenos resultados como el logro del acceso al cabildo abierto, la creación de estadística social, la participación en

promulgación de leyes estatales y proyectos comunitarios en distintos temas de desarrollo urbano. Pero también esos logros se han visto afectados por los cambios de gobierno cada tres años, o sea, la continuidad de sus objetivos se ve afectada por estas alteraciones. De igual manera, la organización está en constante avance y retroceso en los proyectos, subiendo y bajando escalones constantemente, por lo que pueden retroceder los logros obtenidos conforme la disposición o actitud de los gobernantes en turno.

Como cuarto punto, también se identificaron los recursos económicos de la organización, los cuales son aportados por un grupo de empresarios de Juárez, que no consideran directamente tener intereses individuales ni condicionan los objetivos de los proyectos de la asociación. No obstante, colectivamente el interés tanto de PEJ como de los empresarios es mejorar las condiciones de la ciudad y la calidad de vida de los juarenses y en esa calidad va incluida la suya como institución social y la calidad de los negocios de los empresarios y sus ganancias. Esto es, las condiciones económicas, políticas y sociales directa o indirectamente están insertadas en una dinámica de constante intercambio que al final todos salen beneficiados al mejorar las condiciones de vida en la ciudad.

Como quinto punto en este subtema, se puede concluir que PEJ realiza contraloría social desde una posición de contrapeso al gobierno de Juárez, según Monsiváis (2017), pero también pretende cumplir con la tarea desde otro rol como colaborador para el desarrollo social en distintos temas, y como representante de la ciudadanía juarenses con la administración pública municipal (Sánchez, 2015). En este sentido, se concluye que esta asociación civil no puede cumplir ambos papeles, y hace mucho mejor su papel de contrapeso, aunque en ocasiones el gobierno lo vea como enemigo por exigirle incansablemente información pública, y, por lo tanto, “es difícil que alguien que te considera enemigo te tome en cuenta como actor y escuchar tus propuestas” (Sánchez, 2015).

Por lo anterior, se puede concluir en esta dimensión del análisis –donde se involucra a PEJ como actor social, al ayuntamiento de Juárez como parte de la administración pública y a los empresarios que financian a la asociación civil como actor del sector privado– que la gobernanza no siempre será fructífera si previamente no se construye un escenario de suficiente información y argumentos sólidos para tomar decisiones y acuerdos entre los actores para el beneficio de la ciudadanía. Ahora, la labor que ejerce PEJ a través de la contraloría social para exigir transparencia y rendición de cuentas al gobierno es parte de la acción pública donde la misma asociación tiende a diseñar estrategias según se modifique el escenario público. Lo que significa que las Organizaciones de la Sociedad Civil tienen un rol importante

en esta dinámica que rescata la vida cívica de la ciudadanía, pero que tampoco es suficiente para abarcar todos los temas sociales y de interés.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE CIUDAD JUÁREZ

En cuanto a la rendición de cuentas, se puede decir que el ayuntamiento de Ciudad Juárez despliega la transparencia como sinónimo de ésta en el discurso y en la práctica, algo que teóricamente no es lo mismo, pues la transparencia es una herramienta utilizada para garantizar el derecho de acceso a la información pública o de asuntos públicos, y la rendición de cuentas es otro mecanismo distinto que, claro, está relacionado con la transparencia, según los pilares que propone Schedler (2004) y que son la información, justificación y sanción. En ese sentido, el gobierno de Juárez informa a lo que por ley está obligado, pero no justifica ni argumenta sus decisiones, y a pesar de que tiene cabildo abierto el proceso para tomar en cuenta la postura de la ciudadanía en distintos temas de interés social sigue siendo muy complicada y, en consecuencia, también su intervención e incidencia.

Plan Estratégico de Juárez A. C., a través de la contraloría social, inserta en una dinámica de exigencia de rendición de cuentas al ayuntamiento de Ciudad Juárez lo que se encuadra como *accountability societal* vertical definido por Guillermo O'Donnell (2001) como “un mecanismo [...] de control de las autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios”, con el objetivo de “exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales” (p. 22). De esta manera, la organización se ubica como un contrapeso a las decisiones del gobierno, concluyendo así que, para tener una mejor administración pública, el contrapeso indudablemente siempre tendrá que ser del lado ciudadano, ya sea de manera individual o colectiva, porque por simple obligatoriedad legislativa no se logrará un gran cambio en las estructuras de gobierno. A pesar de que la legislación en materia de transparencia nacional y local tiene como uno de sus objetivos la rendición de cuentas, en la práctica no se ha concentrado en este punto, pues se le da más énfasis al cumplimiento de la obligación de transparentar, algo distinto que –si bien también es indispensable– no es suficiente para argumentar las decisiones del gobierno.

Por lo anterior, se puede concluir que el gobierno municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua, ha adoptado la responsabilidad de informar más no de justificar sus decisiones, y, en cuanto a las sanciones, el ayuntamiento juarense aún no ha reci-

bido ninguna sanción mayor a una amonestación pública, lo cual deja sin certeza a la hora de identificar la eficiencia de la coercibilidad en este aspecto, por lo que haría falta la presencia del poder judicial –ya sea local o federal– para una efectiva rendición de cuentas. Es decir, el que no haya sanciones no significa que es por que rinden cuentas de manera eficiente ni tampoco que no exista corrupción, sino por la ausencia de algún ente sancionador. Si la corrupción actualmente es el segundo problema que aqueja a la población mexicana, la causa sería que hubiera una cantidad considerable de carpetas de investigación sobre algún tipo de corrupción que encuadre con el tipo penal, pero a nivel municipal no es así.

LA LABOR DEL ICHITAIP CLAVE PARA LA TRANSPARENCIA

Con respecto a la función del órgano garante de Chihuahua, el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP), se puede mencionar que su creación ha sido acertada, pues su función como institución ha sido clave en el funcionamiento local del Sistema Nacional de Transparencia. En general, los 32 órganos garantes estatales son los engranajes para garantizar el disfrute del derecho de acceso a la información pública en el país. En particular, el ICHITAIP cuenta con bases sólidas de recursos financieros y humanos y con posibles mejoras en áreas de oportunidad. Sin embargo, para que la institución fortalezca su labor en favor de la ciudadanía, la legislación tiene que facultarlo mejor para tomar decisiones más eficientes en la práctica.

Un aspecto necesario es que el ICHITAIP tenga la facultad de emitir recomendaciones vinculantes cuando un sujeto obligado no cumple con su deber de transparentar y entregar información. El mismo órgano asume que puede hacerlas, pero mientras la legislación no contemple esas obligaciones éste no puede presionar a los sujetos obligados a que las cumplan con una simple recomendación. Esta deficiencia fue confirmada por PEJ, pero en cambio ellos sí creen que esas recomendaciones pueden hacer la diferencia en el cumplimiento del sujeto obligado, ya que la legislación para ello le confiere la facultad de hacer sugerencias, pero –según los miembros de la asociación civil– la legislación no va más allá en lo referente a que las resoluciones sean más proactivas. Asimismo, el órgano garante debe asumir su responsabilidad de garantizar la transparencia y dar seguridad jurídica en cuanto al proceso de los recursos que se interponen por falta de cumplimiento a la transparencia bajo demanda de los sujetos obligados, ya que aún no se identifica –ni de manera virtual ni física– la posibilidad de dar seguimiento al proceso y, por lo tanto, poder consultar los acuerdos del ICHITAIP en tiempo real. En ese sentido, otra situación que se presenta es que no existe un órgano jerárquico superior que le exija a los órganos garantes locales cumplir de manera eficiente

y oportuna con sus obligaciones, algo que se debe subsanar legislativamente para tener mejor control de su labor.

Otro punto es la brecha digital generacional y educacional de algunos servidores públicos en el estado de Chihuahua que no tienen el recurso del Internet ni la capacidad ni el conocimiento para cumplir con las obligaciones que la legislación y el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) les confiere. Este obstáculo da más carga de trabajo al órgano garante y retrasa la realización de otras tareas, insertándose en un círculo vicioso a pesar de que cuenta con bases sólidas de recursos financieros y humanos. Estos obstáculos no previstos a la hora de la implementación del SNT pueden mermar su funcionamiento en garantizar oportunamente el derecho de acceso a la información pública.

Por otro lado, el ICHITAIP reconoce que las OSC de Chihuahua, en particular PEJ, son un actor importante en la dinámica social, ya que los identifica como uno de las principales solicitantes de información y en darle seguimiento al proceso hasta interponer recursos o quejas, si es necesario, lo que puede destacarse como una fortaleza, tanto por el reconocimiento institucional a la importancia de su labor como también por la destacable incidencia que tiene el sector social, en la figura de PEJ, en el esfuerzo por hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública o de interés público.

Conclusiones

A partir de los análisis expuestos, surgen consideraciones que nos permiten concluir que, indudablemente, la contraloría social, la rendición de cuentas y la transparencia son mecanismos importantes –que se pueden aplicar desde distintas instancias y, por supuesto, por diversos actores sociales– de control en un régimen democrático. En este caso, la contraloría social realizada por Plan Estratégico de Juárez (PEJ) es fundamental para el avance en temas democráticos y sociales de la ciudad, incluso la misma organización es proveedora de información, estadísticas y estrategias a otras organizaciones. Lo anterior, nos permite destacar su intento de ser un actor social colaborador, pero sin duda el papel principal de PEJ es el de ser contrapeso al gobierno municipal, pues es clara su postura en cuanto al monitoreo y vigilancia a las acciones gubernamentales que pretenden encaminar el rumbo de la ciudad. Lo que ha logrado la asociación, hasta ahora, es obtener información pública para su propio uso y para crear estrategias que persuadan al gobierno municipal de Ciudad Juárez a rendir cuentas. Sin embargo, en cuanto a este rubro, se puede concluir que no han logrado mucho, ya que, por ejemplo, aún no existe justificación y argumentación de las decisiones tomadas por los funcionarios públicos municipales.

Por otro lado, el ayuntamiento juarense cuenta con la estructura suficiente y los elementos necesarios para la elaboración de medidas y proyectos encaminados a cubrir las verdaderas necesidades sociales de la población. No obstante, pareciera que las necesidades sociales, por lo menos en materia de rendición de cuentas, no fueran del interés prioritario del actual gobierno ni tampoco de las administraciones pasadas, porque, en este caso, prevalecen en la ciudad los intereses en temas económicos y sobre la tenencia de la tierra con fines comerciales e industriales. En ese sentido, a falta de rendición de cuentas, no se puede conocer con certeza las acciones del gobierno en su totalidad y mucho menos conocer las posibles prácticas corruptas que pudieran generarse dentro de la estructura pública municipal, puesto que éstas son acciones que guardan ortodoxa secrecía y difícilmente se identifican directamente. El descubrir actos u omisiones corruptas implicaría conocer a los sujetos que las llevan a cabo y es ahí donde la corrupción puede empatar con el ámbito cultural, ya que el evidenciar las acciones indebidas de alguien que ostenta el poder o algún puesto público –con denuncias o simplemente señalarlo– puede tener consecuencias en intereses particulares o colectivos de quien las exhibe, creando así una cadena de actos que los ocultan. Se forma un círculo vicioso que crece y complejiza su erradicación. Sin embargo, a pesar de ello, la contraloría social y la transparencia son herramientas democráticas que exhiben la actuación del gobierno en sus distintos niveles, y son parte inicial de lo que en un paso continuo sería la rendición de cuentas e incluso la participación pública en sus distintas modalidades ya sea ciudadana, comunitaria, social, etc.

Como resultado, las modificaciones en materia de transparencia que se han hecho en la legislación mexicana representan un avance hacia la búsqueda por controlar las acciones del gobierno e inhibir la corrupción, poniendo en el ojo público las decisiones que toman; algo bastante lógico si se parte de que los actos de corrupción son realizados con cuidado para que no se descubran. Por ello, el primer paso es visibilizarlos, algo que, sin duda, el Sistema Nacional de Transparencia puede lograr junto con las instituciones judiciales que pudieran coadyuvar en la sanción de los sujetos obligados que se resistan a dar cumplimiento cabal y oportuno a la ley en la materia. De manera que las tres variables abordadas en este texto: contraloría social, transparencia y rendición de cuentas son indispensables, pero no suficientes para el combate a la corrupción en Ciudad Juárez, Chihuahua, particularmente si no se cuenta con una legislación que faculte al órgano garante a emprender acciones más efectivas para coaccionar al sujeto obligado a cumplir con sus deberes en la materia y, sobre todo, que una instancia superior fiscalice y persuada al propio órgano garante también a cumplir con sus obligaciones de transparencia y de rendición de cuentas.

REFERENCIAS

- Acosta, A., Pérez, A. y Mavárez, R. (2014).** Contraloría social como mecanismo de rendición de cuentas vertical. *CICAG: Revista del Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales*, 12(1), 133-146.
- Castillo, N. (2013).** *Retos de las organizaciones de la sociedad civil en Ciudad Juárez*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Castillo, N., Sarabia, C. y Paniagua, A. (coords.) (2019).** *Huellas de Participación Ciudadana. La experiencia del Plan Estratégico en Ciudad Juárez, Chihuahua*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- CIDH. (2018).** Corrupción y derechos humanos. Resolución 1/2018. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>
- CPEUM. (2015).** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Contreras, E. (2013).** El concepto de estrategia como fundamento de la planeación estratégica. *Pensamiento y gestión*, (35), 152-181. <https://www.redalyc.org/pdf/646/64629832007.pdf>
- Cunill, N. (2009).** Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad. *Revista Gestión y Política Pública*, XVIII(1), 3-37. <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v18n1/v18n1a1.pdf>
- Esparza, O., Vega, M., Montañez, P., Nieves, M., Maldonado E. B. y Ríos, G. (eds.). (2017).** *Juárez ante la violencia y narcotráfico, resiliencia, retos y metas por alcanzar*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Fox, J. (2007).** The uncertain relationship between transparency and accountability, *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Gundermann, H. (2008).** El método de los estudios de caso, en Tarrés, M. (coord.). (2008), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. El Colegio de México/FLACSO, 251-288.
- Hevia, F. (2006).** *La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la Rendición de Cuentas*. CIESAS y Universidad Veracruzana.
- Hickok, E. (1995).** Accountability of public officials, en Martin Lipset, S. (1995). *The Encyclopedia of Democracy*. Routledge.
- INAI. (2018).** *Manual: El sistema nacional anticorrupción y sus vínculos con el sistema nacional de transparencia*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales/USAID.
- INEGI. (22 de marzo de 2018).** *Resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

- Jusidman, C. (coord.). (2007).** *La realidad social de Ciudad Juárez*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Lizárraga, D. (22 de septiembre de 2018).** La lección del 19s: la corrupción mata. *The New York Times*.
- Monsiváis, A. (2017).** *La democracia insuficiente: Expectativas, deficiencias y descontento políticos en México*. Colegio de la Frontera Norte.
- O' Donnell, G. (1994).** Democracia Delegativa. *Revista de Democracia*, 5(1), 55-69. doi: 10.1353 / jod.1994.0010.
- O' Donnell, G. (2001).** *Accountability* Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *ISONOMIA*, 14, 7-31. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182001000100007
- Otero, A. (2017).** Logros en materia de seguridad en Ciudad Juárez, en Esparza, O., Vega, M., Montañez, P., Nieves, M., Maldonado E. B. y Ríos, G. (eds.). (2017). *Juárez ante la violencia y narcotráfico, resiliencia, retos y metas por alcanzar*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Peña, J. y Rodríguez, A. (2019).** *La caravana de migrantes en Ciudad Juárez, 2019. Diagnóstico y propuestas de acción*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Sánchez, J. (2015).** Antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública, *Enfoque*, XIII(23). <http://www.redalyc.org/pdf/960/96043202005.pdf>
- Sandín, M. (2003).** *Investigación cualitativa en educación, fundamentos y tradiciones*. Mc Graw Hill.
- Schedler, A. (2004).** *¿Qué es la rendición de cuentas?* IFAI. <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>
- Serrano, A. (2015).** La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, 34, 93-116. <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n34/n34a5.pdf>
- Sosa, L. (2017).** Los periodistas ante el crimen organizado, en Esparza, O., Vega, M., Montañez, P., Nieves, M., Maldonado E. B. y Ríos, G. (eds.). (2017). *Juárez ante la violencia y narcotráfico, resiliencia, retos y metas por alcanzar*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Transparency International. (2018).** *Corruption Perception Index*. <https://www.transparency.org/cpi2018>
- Varela, A., Gómez, E., Rivera, S. y Pérez, L. (2015).** *Transparencia, rendición de cuentas y contraloría social. Manual para la facilitación del proceso docente*. Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A. C.
- Vázquez, D. (2019).** Redes de corrupción, empresas fantasmas y derechos humanos. El caso de Chihuahua, México, en Nash, C. y Fuchs, M. (eds.). (2019). *Corrupción, estado de derecho y derechos humanos. Manual de casos*. Konrad Adenauer Stiftung.



Capítulo 4

Aproximación a la trayectoria política de activistas del movimiento social juarense contra el feminicidio

Héctor Hernández Silva. Maestro en Acción Pública y Desarrollo Social

Martha Cecilia Miker Palafox. El Colegio de la Frontera Norte

El movimiento social juarense contra el feminicidio

El movimiento social contra el feminicidio en Ciudad Juárez se originó durante los primeros años de la década de los 90 del siglo pasado y ha impactado a nivel local, nacional e internacional a lo largo de tres décadas. El presente trabajo tiene como objetivo trazar una trayectoria de participación política de activistas que fueron, y siguen siendo en algunos casos, parte del movimiento social a la vez que se da cuenta del impacto que han tenido dichas actividades en sus vidas y en las de sus familiares. A través de la perspectiva biográfica y narrativa se adentra en las vidas concretas y se aproxima a diversos ámbitos de vida guiados por los testimonios de los propios actores sociales.

El abordaje metodológico es de corte cualitativo y está interesado en comprender la experiencia de nueve activistas las cuales fueron entrevistadas sobre diversos aspectos de sus vidas, incluyendo los episodios previos a su incorporación en el movimiento social, dando como resultado la agrupación en perfiles. Como marco orientador y teórico de este trabajo está el enfoque de Curso de Vida (Elder et al., 2003), el cual es un intento de articular las variables estructurales con las concretas e individuales de las personas en la búsqueda de construir un análisis complejo de los fenómenos sociales y escapar de los determinismos. El Curso de Vida cuenta con cinco principios paradigmáticos que, en conjunto, posicionan al sujeto en un tiempo histórico concreto, rodeado de un flujo social del que es parte

y está en permanente interacción, donde se le reconoce que tiene características individuales y únicas, así como una capacidad de agencia para tomar decisiones e influir en el entorno social en el que se desenvuelve (Elder et al., 2003). Para el presente texto, se retomarán sólo algunos de los conceptos principales del enfoque como son la trayectoria, la transición, el punto de inflexión y los dominios de vida, los cuales serán desarrollados en secciones posteriores.

Se puso especial atención en identificar aquellas situaciones detonadoras (puntos de inflexión) que coadyuvaron a desencadenar el inicio de sus actividades políticas, así como aquellas circunstancias que generaron cambios cualitativos en la forma de llevarlas a cabo, todo ello a partir de la propia valoración de los sujetos hecha de manera retrospectiva. En aras de lograr la triangulación metodológica (Arias, 2000), la recolección de la información se hizo mediante: a) revisión de literatura científica y periodística; b) observación participante (Kawulich, 2005) en más de 12 actos políticos en el tema de la violencia de género en Ciudad Juárez (del 2018 a mediados del 2020), así como seguimiento permanente de la red social Facebook; y c) entrevistas semiestructuradas (Vela, 2008). Se destaca la utilidad de la observación participante que, más allá del nombre, incluyó actividades como charlas cotidianas con actores, participación en actividades políticas y elaboración de notas de campo, entre otros, que fue provechoso para la integración al contexto de la investigación, aproximación a los actores y construcción de un guion de entrevista con sentido para los participantes.

De manera preliminar, decimos que en el movimiento social juarense se detectó la participación de cuatro perfiles de activistas –con historias y vivencias diferentes– que trazan trayectorias políticas divergentes en sus orígenes y destinos que han experimentado cambios cualitativos en la forma de ejercer su activismo político. Asimismo, su participación política les ha generado alteraciones importantes en varios ámbitos de sus vidas y la de sus familiares.

La organización del capítulo parte de lo general a lo particular. En la primera sección, titulada Retrato general del movimiento social contra el feminicidio, se presenta el panorama amplio que sirve de contexto para el entendimiento cabal de la experiencia de vida de algunos de los/las activistas que fueron parte de él. En la segunda sección, Aproximación a la trayectoria política de activistas, exploramos el origen y desarrollo de las actividades políticas de los/las nueve activistas, y señalamos aquellos momentos cruciales que han moldeado su trayectoria. De igual forma, se presenta una tipología de los perfiles que se encontraron en el estudio. En la sección Afectaciones y violencia por activismo, abordamos –tras el análisis de varios ámbitos– las alteraciones en la vida de los/las activistas derivadas de su par-

tipificación política. Con especial interés, dada su frecuencia e impacto, en resaltar la embestida de violencia a la que muchas de las veces han sido objeto. Por último, se cierra con un apartado de conclusiones que recoge los argumentos centrales y puntos de discusión del trabajo.

Retrato general del movimiento social contra el feminicidio

En Ciudad Juárez, a inicios de los 90 del siglo pasado, se inició con el registro de asesinatos contra mujeres que a la postre se denominaron feminicidios. Estos crímenes son la expresión máxima de un entramado de violencia hacia las mujeres que operaba en la frontera norte del país. El perfil general de las víctimas era niñas, adolescentes y mujeres, con un rango de edad de los 11 a los 30 años, que antes de ser asesinadas fueron golpeadas, torturadas y violadas, y sus cuerpos dejados en lotes baldíos de la ciudad (Monárrez, 2000). Estos crímenes, la revictimización y la impunidad que envolvía el proceso de justicia, desataron las voluntades de un grupo de personas y organizaciones que buscaban dimensionar el problema, hacerlo visible en la agenda pública y, como fin último, justicia para las víctimas y sus familias.

Desde el inicio del movimiento social y hasta el año 2021, han transcurrido tres décadas lo que hace que su abordaje sea una tarea compleja y se preste a diversas aproximaciones. En lugar de una definición exhaustiva y lapidaria de las etapas del movimiento, en esta sección retomamos una serie de hechos, en los que existe un relativo consenso entre los y las académicas que han trabajado el tema, que son relevantes para pensar el movimiento social. A la par, se describen los logros y retos de cada periodo, así como el perfil de activistas que lideraba la movilización en aquellos momentos.

Esther Chávez Cano cuenta en sus memorias que ella junto con un grupo de mujeres empezaron a registrar –en 1993 de manera organizada– los asesinatos de mujeres que ocurrían en la ciudad (Chávez, 2010). Al poco tiempo, en 1994, se conformó una iniciativa integrada por 13 organizaciones locales, con objetos sociales distintos a la violencia de género, que fue nombrada Coordinadora Pro Derechos de la Mujer (CPDM), cuya personalidad más visible fue la propia Esther Chávez Cano (Ravelo, 2004). El perfil de la mayoría de las integrantes de esa agrupación era de mujeres de clase media, que no eran familiares de víctimas de feminicidio y que formaban parte de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) locales (Pérez, 2005). En esa década, la CPDM lideró la mayoría de las actividades políticas en el tema de los feminicidios, y sus méritos fueron, de acuerdo con Aikin (2012): a) unificar la protesta social; b) sistematizar la información sobre mujeres desaparecidas y

asesinadas; c) crear alianzas con actores nacionales; y d) hacer una apelación a las Naciones Unidas para que interviniera en la problemática.

En este periodo, Chihuahua se vio obligado a crear en 1996 la Unidad Especializada de Delitos Sexuales y en 1998 la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres Desaparecidas y Atención a Víctimas (Ravelo, 2004). A nivel discursivo, fue un periodo de confrontación directa entre el gobierno y el movimiento social dando por resultado lo que Clara Rojas (2013) ha llamado retórica del menosprecio.¹ Un claro ejemplo de este mecanismo discursivo de descalificación es la pregunta de las autoridades por la “doble vida” que supuestamente llevaban las jóvenes que eran asesinadas, dando por sentado que si llevaban una “vida de noche” su muerte era algo, hasta cierto punto, esperable y, por tanto, no investigable (Wright, 2004).

Ya desde 1998, con el surgimiento de la agrupación Voces sin Eco y responsables de la creación de uno de los símbolos del feminicidio más ampliamente conocido,² se asomaba la figura de las madres que exigen justicia para sus hijas asesinadas (Pérez, 2005). Sin embargo, no fue hasta 2001 que esta figura se terminó de consolidar, especialmente, con el surgimiento de dos organizaciones: una de ellas, localizada en Ciudad Juárez, Nuestras Hijas de Regreso a Casa (NHRC); y la otra, en la ciudad de Chihuahua, de nombre Justicia Para Nuestras Hijas (JPNH). Hubo dos lamentables eventos que fueron los responsables de detonar la formación de estas agrupaciones: el primero fue el hallazgo, en febrero de 2001, del cuerpo sin vida de Lilia Alejandra García Andrade, joven de 17 años, madre de dos niños y empleada de maquiladora; y el segundo fue el descubrimiento, en noviembre de ese mismo año, de ocho cuerpos de mujeres jóvenes en un terreno conocido como Campo Algodonero. A partir de 2001, el movimiento social se nutrió de nuevas personalidades y tomó una potencia que ocasionó que la lucha tomara dimensiones internacionales y muchas personas voltearan a ver lo que estaba sucediendo en Ciudad Juárez (Pérez, 2005; Aikin, 2012).

En 2003, la organización Amnistía Internacional lanzó un informe titulado *Muertes Intolerables*, en donde se señalan las inconsistencias en el proceso de justicia de los feminicidios de Juárez, y da cuenta del clima de persecución política

1 Este concepto hace referencia a una práctica retórica, situada desde la hegemonía, enfocada en menospreciar, minimizar y silenciar a otras voces sociales que sostienen puntos de vista diferentes al poder establecido. Los actos y discursos opositores simplemente carecen de valor para quien ocupa la posición de autoridad (Rojas, 2013).

2 Hacemos referencia a las cruces negras en fondo color rosa pintadas en los postes públicos de luz eléctrica. Estas cruces son un símbolo del feminicidio juarense que ha trascendido fronteras y que, al encontrarse en la vía pública especialmente en aquellos lugares identificados como riesgosos para las mujeres, tienen la función de ser un recordatorio del peligro de encontrarse en ese sitio. Asimismo, son la exigencia permanente de justicia por los feminicidios impunes (Alma, comunicación personal, marzo 2020).

hacia los y las activistas portavoces de la causa. Ese mismo año, Nuestras Hijas de Regreso a Casa (NHRC) se entrevista con el juez español Baltasar Garzón, el cual anuncia que pedirá al Parlamento Europeo que solicite el esclarecimiento de los feminicidios juarenses al gobierno mexicano y sugiere que los casos sean atraídos por el ámbito federal (Nuestras Hijas de Regreso a Casa (NHRC), 2003). Un año después, el 14 de febrero de 2004, se celebró en Ciudad Juárez el V-Day³ que contó con la presencia de más de 7500 asistentes, además, dicha organización dedicó todos los espectáculos del año 2004 (2300 eventos) al tema de los feminicidios de la ciudad (V-Day, s/f).

Como se puede ver, estos años fueron de una movilización social intensa en los que surgieron iniciativas novedosas que generaron un gran impacto social, como Las Mujeres de Negro⁴ o el Éxodo por la vida.⁵ Se resignificaron y usaron como oportunidad de protesta muchas fechas conmemorativas como el día de muertos, el día de las madres, el día de la mujer, el día por la erradicación de la violencia de género, entremezclando la exigencia de los derechos humanos con la fe católica (Ravelo, 2004; Fregoso, 2009). En este marco, la imagen de las familias que exigían justicia –especialmente la madre– tuvieron un papel protagónico, siendo ella la figura que simbolizaba y encarnaba todo el dolor causado por los feminicidios impunes de la ciudad. El salto a escena de este nuevo perfil de activista no se opuso a la presencia simultánea de otro perfil, caracterizado por el apoyo solidario sin ser víctimas, pero poniendo a disposición su experiencia en el activismo y algunas herramientas para el acompañamiento legal de los casos (Staudt y Méndez, 2015).

Una de las respuestas del estado en ese periodo fue la creación del Instituto Chihuahuense de las Mujeres, quedando en la dirección una activista con amplia trayectoria en la ciudad que fue parte de la Coordinadora Pro Derechos de la Mujer (CPDM) desde los primeros años. Sin embargo, las fricciones entre el movimiento social y el gobierno continuaron (Pérez, 2005). Staudt (2008) considera que fue la estrategia de “divide y vencerás” la forma en que las autoridades generaron disputas internas en el movimiento a través del otorgamiento de apoyos económicos sectoriales. De manera paralela con la internacionalización de la protesta, la violencia política se recrudeció dando como resultado una “segunda ola de crímenes de

³ El V-Day es una iniciativa internacional para generar consciencia sobre la violencia de género. Una de sus expresiones más conocidas son Los Monólogos de la Vagina. La “V” hace referencia a victoria, vagina y Valentín.

⁴ Fue un grupo de mujeres de la ciudad de Chihuahua que realizó actos de protesta de 2001 al 2004 y que usó como principal figura simbólica la madre vestida de negro, en alusión al luto.

⁵ Fue una caravana convocada por Las Mujeres de Negro que salió en marzo de 2002 de la ciudad de Chihuahua rumbo a Ciudad Juárez, y que culminó con la colocación de una cruz de madera repleta de clavos en la entrada del Puente Internacional Paso del Norte (Wright, 2005). A la postre, se le ha denominado La Cruz de Clavos en donde cada clavo representa una víctima de feminicidio, y hasta la fecha permanece donde fue colocada en aquella ocasión.

género” (Schmidt, 2005, p. 273) en donde las víctimas ahora también eran los y las activistas de la lucha.

Con la llegada de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa a la presidencia de la república en 2006 –y la implementación de la estrategia de seguridad de combate frontal al crimen organizado– un nuevo periodo de violencia se presentó en Ciudad Juárez. A inicios de 2008 se desplegaron miles de soldados en la ciudad por motivo del Operativo Conjunto Chihuahua, a la par, comenzaron a vivenciarse una serie de delitos como robos, allanamientos, detenciones arbitrarias, desapariciones, violaciones a derechos humanos y homicidios (Quintana, 2011). Se estima que, por aquellos años, hubo un poco más de 200 000 personas que fueron desplazadas por la violencia de la ciudad (Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), 2011). Como respuesta, desde la sociedad civil organizada, surgió un grupo que lideró los diálogos y las acciones para el cese de la militarización y restauración de la paz: Grupo de Articulación Justicia en Juárez, conformado por un frente amplio de personas entre familiares de víctimas, activistas de diferentes causas, estudiantes, profesores universitarios, ciudadanos de a pie, entre otros. A nivel local, las causas del feminicidio y la antimilitarización se cruzaron (Ortiz, 8 julio de 2016), lo que hizo posible la generación de espacios de socialización política idóneos para la comparación de contactos, aprendizajes y experiencias en el activismo.

Por esos años, aconteció otro hecho de suma importancia para el movimiento social: la sentencia condenatoria al estado mexicano dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH) en 2009. Se trató del Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, en donde se señaló la negligencia e impunidad del estado mexicano ante los feminicidios de 2001 de Campo Algodonero (Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH), 2009). Este logro fue posible por el acompañamiento de un grupo de organizaciones defensoras de derechos humanos como Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer A. C. (CEDIMAC), Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana, Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANADH) y Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM) que –en conjunto con una red amplísima de otros actores de México y del mundo– ganaron el caso (CLADEM y RMM, 2010). Entre otras cosas, el fallo de la COIDH significó: a) señalar la responsabilidad del estado mexicano en la violación de los derechos humanos de las jóvenes del caso; b) definir acciones para la reparación del daño y establecimiento de medidas de no repetición; c) reivindicar los derechos de las mujeres como derechos humanos exigibles y justiciables así como la facultad de la COIDH de llevar estos casos; d) demostrar la aplicabilidad de una metodología para procesos jurídicos con enfoque

de género; y e) establecer que las implicaciones de la sentencia tienen un campo de acción inicial en Ciudad Juárez pero con futuras consideraciones de aplicabilidad para todo México y el mundo (CLADEM y RMM, 2010).

Pese a la unión de diversas causas sociales en la ciudad, así como el señalamiento y vigilancia internacional por el caso de Campo Algodonero, el periodo de 2008 al 2011 fue de extremo peligro para realizar labores de activismo político (Quintana, 2011; Ortiz, 8 de julio de 2016). Esto se confirma con el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (ACNUDH, 2013), que reportó un alza, a partir de 2006, de las hostilidades hacia personas defensoras de derechos humanos, figurando Chihuahua dentro de los cinco estados con mayor número de agresiones reportadas.

Algunas aproximaciones, como la de Pérez (2011), sugieren que a partir de la creación de la Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A. C., en 2005, se puede hablar de otra faceta del movimiento caracterizada por una agenda feminista robusta y sistematizada. Otras sugieren que el cambio se rastrea desde 2010, con la reconfiguración de objetivos de algunas organizaciones pioneras en el tema y con el surgimiento de otros actores con una mayor profesionalización y disponibilidad de recursos (Ortiz, 8 de julio de 2016). Cabe mencionar que este periodo del movimiento, que podemos decir que se extiende hasta el año 2021, es el menos documentado y delimitado. Algunas características que podemos apuntar son: a) trabajo bajo una agenda de género situada en la región fronteriza que toma en cuenta la historicidad del feminicidio; b) exigencia de cumplimiento de las disposiciones derivadas de la sentencia de Campo Algodonero; c) interacción entre actores de gobierno, academia y OSC; d) vinculación cercana, y en algunos casos financiamiento, de OSC locales y organismos internacionales en el tema de género; e) formación profesional del personal de OSC y funcionarios de gobierno relacionado con el derecho, desarrollo social y estudios de género; y f) presencia de grupos autodenominados colectivas feministas integradas principalmente por mujeres jóvenes estudiantes, que funcionan de manera autogestiva, las cuales generan una amplia convocatoria por redes sociales para realizar actos políticos diversos, y que por su naturaleza suelen tener poca o casi nula interacción con entidades de gobierno y OSC.

A manera de cierre de este apartado, podemos decir que el movimiento social contra el feminicidio transitó desde lo local hacia lo internacional generando impactos en el ámbito sociocultural, institucional-legislativo y agenda de género internacional (Staudt, 2008). El perfil de los y las activistas que han acompañado la causa es diverso y cambiante a lo largo de los años, pero ha sido la confluencia

de todas estas personalidades –desde familiares de víctimas, activistas de causas diversas, profesionales del derecho y otras ciencias sociales– lo que ha mantenido viva la exigencia de justicia.

Aproximación a la trayectoria política de activistas

Una primera forma de acercarse al tema del activismo político es mediante el término participación política, el cual se refiere a la incidencia, con una intencionalidad e intereses definidos, de la ciudadanía en asuntos públicos (Ziccardi, 2005). Siguiendo a Somuano (2005), podemos distinguir dos tipos de participación política: convencional y no convencional. En el primer caso, la participación usa los mecanismos institucionalizados, legalizados y aceptados como formas de incidencia política. Se incluyen acciones como votar, cabildear, firmar peticiones, publicar comunicados, repartir propaganda, celebrar mítines, entre otros. Por su parte, de la participación no convencional es difícil hacer un listado riguroso de las acciones que implica, ya que los límites tienen que ver con la creatividad de sus realizadores. Sin embargo, podemos decir que se consideran como no convencionales todos aquellos actos que no encajan en el primer grupo, pudiendo, incluso, ser considerados ilegales. Algunos ejemplos son bloquear vialidades, pintar bardas o edificios, ocupar o “tomar” espacios, destruir propiedad privada y/o pública, hacer escraches⁶ y performances, entre otros.

Lo que se conoce como activismo político, o simplemente activismo, implica un entramado de acciones políticas convencionales y no convencionales, según se acomoden a los fines propuestos, por lo que se necesita de una definición que dé cuenta de esta amplitud. Nolas et al. (2017) piensan el activismo político como una práctica creativa y crítica que desafía las normas sociales imperantes en alguna temática. Si bien es amplia, esta conceptualización goza de la suficiente libertad para dar cuenta de la diversidad de acciones dentro del activismo. Bajo ciertas circunstancias, el activismo puede ser el responsable de una alteración significativa en el rumbo de vida de una persona (McAdam, 1989), y erigirse como uno de los pilares fundamentales bajo los que se construye la identidad personal (Braungart y Braungart, 1990).

Para explorar cómo ha sido la experiencia de una persona en el activismo resulta útil hablar de trayectoria política. El concepto de trayectoria, enmarcado bajo el enfoque de Curso de Vida (Elder et al., 2003) alude al “camino recorrido” por una persona a lo largo de su vida, concebida ésta como un continuo. Es posible trazar

⁶ El diccionario de la Real Academia Española lo define como una protesta contra una persona que se realiza frente a su domicilio, lugar de trabajo o cualquier espacio que sea ocupado regularmente por ella.

múltiples trayectorias, en referencia a diversos aspectos de la vida como la salud, el trabajo, la educación, etc. Así, la experiencia total de vida estará conformada por diversas trayectorias relacionadas con dominios de vida particulares (Wingens et al., 2011). Los dominios de vida son “recortes” analíticos para organizar la experiencia de vida. De este modo, la trayectoria política da cuenta de los hechos, experiencias y valorizaciones que han tenido lugar en el dominio político.

En las trayectorias hay dos elementos esenciales que tienen que ser identificados. Uno de ellos es el punto de inflexión que se refiere a eventos o hechos concretos que redireccionan de manera significativa la trayectoria de una persona (Blanco, 2011). Son eventos que no pueden pasar desapercibidos dada su importancia. El otro elemento esencial es la transición que regularmente es efecto de los puntos de inflexión que se definen como cambios cualitativos comportamentales, actitudinales, de roles e, incluso, identitarios (Elder et al., 2003) de un sujeto. Dependiendo del abordaje metodológico, los puntos de inflexión y las transiciones pueden analizarse “desde fuera” tendiendo como referencia adscripciones sociales e institucionales; o “desde dentro”, primando el criterio de la valorización que hace el propio sujeto sobre la importancia de los eventos (Heinz y Kruger, 2001; Wingens et al., 2011). En este trabajo nos hemos apegado al segundo tipo, siendo los propios activistas los que han definido de manera retrospectiva los puntos de inflexión y transiciones experimentadas en su trayectoria política.

Como resultado de un trabajo previo (Hernández, 2020), presentamos la clasificación de nueve trayectorias políticas de activistas del movimiento contra el feminicidio en cuatro diferentes grupos. El primer grupo corresponde a los activistas que son familiares de víctimas (FAV), en el cual se incluyeron dos casos: Alma y Sergio.⁷ En la infancia de ambos prevalecieron las carencias económicas y sus padres y madres laboraron principalmente en empleos informales. La escolaridad se completó hasta nivel primaria en un caso, y secundaria en el otro. En el desarrollo de sus vidas no se detectaron familiares o amistades cercanas que ejercieran el activismo político en algún sentido. Previamente a su incorporación al movimiento contra el feminicidio, no se identificó participación política significativa, entendiéndose por esto el involucramiento constante y consciente en una causa social determinada.

Para Sergio y Alma el punto de inflexión que detonó el inicio de su participación política fue la desaparición, en un caso, y asesinato, en otro caso, de sus hijas. En voz de Alma: “Yo siempre lo he dicho, mucha gente, cuando ya les entregan los

⁷ Los nombres reales de todos los participantes se cambiaron por pseudónimos para resguardar su privacidad y seguridad.

restos de sus hijas [...] creen que ahí termina. Y nosotros no, ahí comenzó todo, la exigencia a las autoridades” (Alma, comunicación personal, marzo de 2020).

La transición que se generó en sus trayectorias políticas tuvo que ver con la realización repentina y con pocos o nulos contactos de actividades políticas como la búsqueda directa de sus hijas, pega de pesquisas, pintas de cruces negras, actos de presión a las autoridades, y, en el caso de Alma, la fundación de una organización con otros familiares de víctimas para acompañar y dar soporte a casos. Otro punto de inflexión para Alma fue la ocupación del cargo de presidenta de vecinos de su colonia, en donde se enfocó en gestionar servicios públicos para su comunidad. A raíz de este nombramiento, tuvo que realizar nuevas funciones de gestión y vinculación con diversos actores, por lo que se considera una transición en su quehacer político.

En la trayectoria política de Sergio, un punto de inflexión fue la vinculación que tuvo con actores sociales del centro del país, quienes le ayudaron a desarrollar herramientas teórico-metodológicas para llevar a cabo su activismo de manera efectiva. Él lo dice así: “Con el conocimiento que adquirimos por medio de estos cursos, pues hacemos valer los derechos de las víctimas [...] Ya después nos dimos cuenta que sí era importante andar en las calles, pero también sentarte a dialogar” (Sergio, comunicación personal, abril de 2020). Como transición derivada de este encuentro, su activismo se orientó hacia acciones de prevención, uso de recursos jurídico-institucionales, y apropiación de la perspectiva de Derechos Humanos (DH).

El segundo grupo de trayectorias se denominó activistas no familiares de víctimas sin carencias económicas (SINCA), en donde se enmarcaron los casos de cuatro personas. Este perfil se caracteriza por no haber tenido ningún tipo de carencia económica durante la infancia y juventud. Además, los padres y madres de los activistas eran profesionales con acceso a empleos estables, formales y bien remunerados. Particularmente la figura del padre estuvo vinculada a actividades políticas sustanciales. Se detectaron experiencias de voluntariado y/o contacto con grupos vulnerables desde la juventud. La escolaridad del grupo versó entre la licenciatura y los posgrados en áreas de Ciencias Sociales y Humanidades. Su trayectoria escolar fue sobresaliente y tuvieron una formación académica parcialmente fuera de Ciudad Juárez. Los trabajos en los que se han desempeñado son la docencia, el periodismo y en OSC, lo que les ha permitido generar una red de contactos en diversos sectores. Por último, no son familiares de víctimas de desaparición o femicidio, pero sí han estado en contacto con casos cercanos.

Antes de su inclusión a la lucha contra los feminicidios, estos activistas habían participado en otras causas y organizaciones sociales, pero su iniciación al movi-

miento tuvo como punto de inflexión el conocer casos de feminicidio, algunos cercanos, otros no. En el caso de Gina fueron los feminicidios publicados en la prensa: “Empiezo a ver muchas muertas en el periódico y yo le hablo un día a Esther [Esther Chávez Cano] y le digo ‘oye, ¿has visto cómo hay muertas en la ciudad? [...] vamos a organizarnos, vamos a hacer algo’” (Gina, comunicación personal, abril de 2020).

La causa del feminicidio generó que sus actividades políticas se incorporaran a las iniciativas de la época (transición). Por ejemplo, la Coordinadora Pro Derechos de la Mujer o la organización Nuestras Hijas de Regreso a Casa que mayormente participaron en actividades de monitoreo y documentación de casos, actos de protesta y difusión de la causa, así como creación de organizaciones. Este grupo señala como puntos de inflexión en sus trayectorias el haber entrado en contacto con diversos actores, especialmente: a) nuevos casos de víctimas de feminicidio y b) OSC nacionales e internacionales. Para ilustrar, Felipe comenta al respecto: “Cuando empiezo a conocer a las familias cambia mi comprensión del feminicidio en mucho” (Felipe, comunicación personal, marzo de 2020). Por su parte, Rocío reflexiona:

Ya cuando fue madurando el asunto me doy cuenta que, cuando ya llegaron los abogados a asesorarnos, las cosas fueron medio cambiando [...] se organizó mucho mejor el trabajo jurídico. Nos dividimos las tareas y me di cuenta de que, llevando las cosas de una manera más amable, había mayores logros. Entonces ya no eran las protestas, ya eran acuerdos con las autoridades [...] que también era mucha simulación” (Rocío, comunicación personal, abril de 2020).

Esta interacción reconfiguró el planteamiento de algunas acciones (transición), dirigiéndolas hacia la defensoría legal con perspectiva de género y derechos humanos, acciones de prevención y a reflexionar el feminicidio como crimen de Estado. En dos casos, se detectó otro punto de inflexión: uno relacionado con el contacto con redes internacionales de jurisprudencia y derechos humanos que han venido a ajustar y reforzar la labor de defensoría legal (transición); y en otro caso, el exilio derivado de la violencia padecida por el activismo realizado lo que ocasionó el alejamiento del movimiento y el involucramiento en otras causas sociales (transición).

El tercer grupo de trayectorias correspondió a activistas no familiares de víctimas con carencias económicas durante la infancia y adolescencia (CONCA). Estas personas, Susana y Elena, comparten las siguientes características: a) ellas y sus familias llegaron a Ciudad Juárez alrededor de los años 70 y se asentaron en el sector norponiente; b) sus padres y madres eran trabajadores informales y no profesionales, y la figura paterna estuvo ausente; c) formación educativa trunca debido a la incursión temprana en el ámbito laboral para contribuir a la economía

familiar; d) asumieron responsabilidades de cuidado de sus hermanos menores a corta edad; e) incursionaron tempranamente en actividades de mejora a la comunidad a través de las escuelas en las que estudiaron y comunidades eclesiales de base de la zona; y f) tuvieron acceso a formaciones y capacitaciones en desarrollo comunitario proporcionadas por la organización social en la que trabajaron y/o ejercieron su voluntariado. En el caso de Elena, se detectó que su madre desarrolló actividades para gestionar servicios públicos en la zona, así como formación espiritual dirigida a mujeres.

El inicio de su participación en el movimiento se relaciona, en el caso de Susana, con la emergencia de la Coordinadora Pro Derechos de la Mujer (CPDM) como iniciativa pionera en el tema, ya que la organización en la que ella trabajaba en ese momento tenía vínculos de primera mano con ésta. La transición que experimentó en su trayectoria política fue asumir nuevos roles y ser parte de actividades en el tema de género como documentación, seguimiento y atención de casos, difusión de la problemática y exigencia a las autoridades para la creación de instancias especializadas de investigación. Cerca del año 2000, ocurre un nuevo vuelco en su trayectoria al decidir cambiar su actividad social al sector privado en temas relacionados con el desarrollo social y el urbanismo.

En Elena, el punto de inflexión que marcó el inicio en el movimiento ocurrió alrededor de 2001 con el conocimiento cercano de un caso de desaparición y con los feminicidios de Campo Algodonero. A partir de ese momento, con todo el auge de la protesta, sus acciones políticas buscaron la vinculación y el apoyo de la comunidad internacional para ganar visibilidad y potencia en las acciones (transición):

Pero ya después viene toda una etapa en donde era como descubrir que había mecanismos internacionales, que había que conectarnos con la ONU, con la UNICEF, con la Comunidad Económica Europea [...] porque entonces ya lo que estaba aconteciendo en la ciudad no era una cosa que tendría que quedarse aquí [...] a partir de lo que tú eres y a partir de la reflexión que tienes, díselo a los demás. Dile a los demás que tú estás en una situación de riesgo en tu ciudad (Elena, comunicación personal, abril de 2020).

Posteriormente, derivado de esa interacción con diversos actores, sería parte muy activa de otras organizaciones que trabajaban con agendas distintas a la de género, como la erradicación de la violencia generalizada y la promoción de la paz por medio del acceso masivo a la cultura. El trabajo sostenido a lo largo de los años en diferentes causas sociales ha desembocado en múltiples aristas, y una de ellas es la ocupación de un cargo público en el tema de género. Este acontecimiento detonó una perspectiva de la realidad política distinta y generó cambios cualita-

tivos en la forma de ejercer su activismo y relacionarse con actores, redefiniendo las facultades y alcances de las acciones llevadas a cabo por el Estado y la sociedad civil. En palabras de ella misma:

En cuanto pasas a ser del gobierno, para muchos, te conviertes en una amenaza y ya corrupta, o sea, te endosan todo, porque están tan desprestigiados los partidos políticos, los movimientos y todo [...] yo, ahora estando acá, te puedo decir que no todo es como se dice, o sea, no todos son corruptos, no todo es corrupción [...] adquirir un cargo público, eso le da otras luces donde tú puedes, tú tienes la capacidad de magnificar cosas y de incidir de manera directa [...] yo creo que tomar un cargo público para mí ha sido una muy buena experiencia que viene a redondear lo que he hecho en mi vida política (Elena, comunicación personal, abril de 2020).

Por último, como cuarto caso, presentamos una trayectoria híbrida (TH). Se catalogó de esa manera porque comparte características con los tres tipos anteriormente expuestos. Lo medular de este caso es que es madre de una víctima, de clase social media, que tuvo experiencias de participación política en el movimiento magisterial y en las causas urbano-populares de manera previa a su incorporación en el tema del feminicidio. Sin embargo, el inicio de su participación en la causa es su calidad de víctima. Después de este lamentable hecho, que trastocó su vida y la de su familia, se envolvió en una intensa actividad política de denuncia y exigencia de justicia (transición) a través de mítines, foros, toma de edificios públicos, cabildeo con políticos y la cofundación de una organización que lideró la protesta en la década de los 2000. Su reflexión es elocuente al respecto:

La Paulina que vivía en su burbuja color de rosa con sus hijas, que mal criaba a sus nietos, que era abuela, maestra, que jugaba y trabajaba con los alumnos [...] se rompió cuando a mi hija me la desaparecen y cuando, posteriormente, la encuentro asesinada y me enfrento a una realidad que, a pesar de vivir en Ciudad Juárez, yo no conocía. Le digo, ahí nace otra Paulina, que nace la mamá que va y exige justicia (Paulina, comunicación personal, noviembre de 2019).

Posteriormente, ocurrieron dos hechos de alta relevancia en su trayectoria y son considerados como puntos de inflexión: a) el padecimiento de un atentado de muerte; y b) vinculación con actores sociales del centro del país. De estos eventos se desprendió que su activismo (transición) ahora esté marcado por acciones con mayor nivel de organización, enfocadas a la prevención, y con apego a los enfoques de género y derechos humanos. Esto se aprecia en la siguiente cita:

Entonces, me veo obligada a salir de la ciudad. Entonces, en ese momento, nace una tercera Paulina. La Paulina feminista, Paulina que ya conoce sus derechos y que sabe hablar de derechos, tanto de mujer, que ya viene y habla de violencia de

género, que ya viene y habla de equidad, que ya habla de masculinidades, que ya empieza a trabajar desde otra perspectiva [...] sigue siendo esa Paulina que participa en marchas, pero también es esa Paulina que sigue acompañando mamás. No como las acompañábamos en Juárez, sino que ya más jurídicamente (Paulina, comunicación personal, noviembre de 2019).

A continuación, se analizan las afectaciones en diferentes dominios de vida generadas a partir de los puntos de inflexión y las transiciones observadas en la trayectoria política de los y las activistas del movimiento social juarense.

Afectaciones y violencia por activismo

El análisis de las trayectorias políticas no puede estar completo si dejamos fuera la manera en cómo las actividades políticas se integran en el resto de la vida de las y los activistas. En este apartado, presentamos los dominios de vida que se han visto afectados en los diferentes perfiles de activistas, así como el papel que ha jugado la violencia que han padecido muchos de ellos. Con apego al enfoque de Curso de Vida, sostenemos que la segmentación de la vida en trayectorias y dominios es un ejercicio analítico más que una realidad práctica y, en ese sentido, los eventos que ocurren en un dominio trastocan otros (Wingens et al., 2011). De igual modo, el principio de *Vidas Vinculadas (Linked Lives)*⁸ afirma que la experiencia humana tiene lugar en un contexto social en el que existen otras personas con las cuales el sujeto interactúa a lo largo de su vida y que contribuyen a definir el rumbo que toma su propia existencia (Elder et al., 2003).

Para facilitar la exposición, retomamos la clasificación de trayectorias expuesta anteriormente. En los activistas FAV y TH, se detectaron una serie de alteraciones en diversos dominios de vida que encuentran explicación en al menos cuatro variables: a) el proceso de duelo que conlleva la pérdida de un ser querido, con el agravante que significa el feminicidio, que tiene que ver con el rapto, las agresiones físicas y sexuales, la muerte y el trato despreciativo al cuerpo sin vida; b) el involucramiento repentino, sin experiencia y sin contactos claves en el activismo —exceptuando el caso de TH—; c) labores de cuidado y manutención inmediata de los hijos de la víctima (caso TH); y d) la gama de hostilidades, malos tratos y violencia padecida por motivo de su activismo en la exigencia de justicia.

Sin poder hablar de causalidades unilaterales, este entramado de elementos generó afectaciones en los activistas y sus familias en dominios de vida como salud

⁸ Como se mencionó en la introducción, el enfoque de Curso de Vida tiene cinco principios, y *Vidas Vinculadas* es uno de ellos.

física y psicológica, vida conyugal, economía familiar, empleo, educación, relaciones familiares y sociales, autoconcepto, entre otros. Por motivos de espacio, retomamos sólo algunos ejemplos:

Respecto a la salud física:

Cuando recién pasó lo de mi niña, creo te lo dije, nuestro alimento era un refresco de cola y un pan de dulce en la mañana y en la tarde [...] porque había que sacar recurso para pesquisas, para prepararme y andar para un lado y para el otro y había que ahorrar todo lo que se pudiera. Pues de ahí obtuvimos una gastritis muy tremenda (Sergio, comunicación personal, abril de 2020).

Ya con el tiempo es como nos va saliendo todo. Por ejemplo, a mí me operaron de la vesícula [...] en una ocasión nos pusimos a pensar “bueno, nosotros estamos como estamos por culpa de ellos, por culpa de todo lo que han permitido que ocurra”. De ahí para adelante, nosotros fue como nos hemos ido enfermando. Muchas de las mamás ya no viven (Alma, comunicación personal, marzo de 2020).

Sobre el bienestar psicológico, Paulina relata: “Yo acepté que tenía un daño psicológico en 2006, como que medio lo quise aceptar, pero todavía bien renuente. Y eso porque tuvimos un curso con el director de la OMS que vino a trabajar con nosotros a Juárez” (Paulina, comunicación personal, noviembre de 2019).

La violencia que han padecido, que va desde las agresiones verbales hasta atentados de muerte, ha ocasionado que tomen medidas de seguridad que comprometen su privacidad y relaciones sociales:

Hemos tenido que retirarnos por esas cuestiones de las amenazas, de las medidas a la cárcel y entonces no queremos exponerlos a ellos, porque desafortunadamente las amenazas son para mí directamente, e indirectamente para todos mis hermanos y mis hijos (Sergio, comunicación personal, abril de 2020).

También resalta que –ya sea cuando iniciaron con las actividades de exigencia de justicia o cuando se experimentó la violencia política– los lazos familiares se estrecharon y hubo una mayor muestra de los afectos de los unos por los otros.

En las trayectorias de los activistas que no son familiares de víctimas, en este caso SINCA y CONCA, no se observaron alteraciones importantes en sus vidas al incorporarse al movimiento social contra el feminicidio. Una posible razón es que ya estaban acostumbrados a entrelazar su activismo con el resto de su vida, por lo que sumarse a esta causa no significó una alteración radical. Sin embargo, los eventos que sí trastocaron sus trayectorias y las de sus familias tuvieron que ver con la violencia por activismo, especialmente en dos periodos muy concre-

tos: a) a partir de 2001, con el revuelo de la protesta por los casos de Campo Algodonero en donde el movimiento comienza a tomar dimensiones internacionales; y b) el periodo de 2008 al 2011, que coincide con la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua en el marco de la guerra contra el narcotráfico y con la sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH) en 2009.

El abanico de violencia por razones políticas al que se han enfrentado los activistas de los cuatro grupos a lo largo de sus actividades incluye:

Intervención de las líneas telefónicas y del correo electrónico, espionaje, campañas de descrédito a la labor realizada, interrupción del salario laboral, allanamiento de morada y lugar de trabajo, robo y destrucción de bienes, amenazas de secuestro y muerte, agresiones físicas y verbales a miembros de la familia nuclear y no nuclear, atentados de muerte e incluso, desgraciadamente, la muerte de familiares cercanos (Hernández, 2020, p. 118).

Las consecuencias se observaron principalmente en el terreno de la salud física y bienestar psicológico, ya que en varios casos hubo la necesidad de abandonar el lugar de residencia lo que significó el desapego forzado de una gama de relaciones afectivas hacia personas, lugares y cosas:

Era de vivir cada día, sin vivir [...] No puedes disfrutar un segundo ni tomarte un café fuera de tu casa porque tienes que estar viendo para todos lados, hipervigilante, siempre. Mis hijas ya no salieron, prohibido que abrieran la puerta, prohibido contestar el teléfono, prohibido acercarse a las ventanas. Su infancia sufrió una repercusión muy fuerte en lo emocional [...] No era nada más el hecho de dejar a tu familia, de dejar tu trabajo, de abandonar tus tierras, donde tú tienes tus vivos y tus muertos, o sea, es una situación muy complicada [...] créeme que fueron años, muchos años de mucho dolor, mucho sufrimiento en el exilio (Rocío, comunicación personal, abril de 2020).

Similarmente a como se manifestó en los activistas familiares de víctimas y sus familias, las relaciones intrafamiliares se afianzaron en los momentos de mayor peligro. Y en los casos en los que no se tuvo el apoyo de pareja esperado ante las circunstancias, fue un motivo para la posterior separación. Otro elemento que salta a la luz es que la mayoría de los activistas adquirieron una autoridad moral, al menos en su familia y círculos cercanos, que los habilita a hablar y ser modelos por seguir, en ciertos temas, extendiendo sus máximas y valores políticos al terreno personal cotidiano. En algunos casos, han logrado que miembros de su familia se sensibilicen a causas sociales y se integren en actividades políticas y de voluntariado.

Conclusiones

En general, al analizar el movimiento social juareense contra el feminicidio se puede hablar de tres periodos clave: a) década de los 90, b) de 2001 al 2009, y c) de 2010 a la fecha (2021). En sus casi 30 años de existencia, el movimiento indujo la constitución de un conjunto de instituciones públicas como la Unidad Especializada de Delitos Sexuales, la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres Desaparecidas y Atención a Víctimas, y el Instituto Chihuahuense de las Mujeres, entre otras. Además, favoreció el desarrollo de la sociedad civil organizada a través de la construcción de agrupaciones, OSC y colectivas feministas, entre las que destacan la Coordinadora Pro Derechos de la Mujer (CPDM), Voces sin Eco, Nuestras Hijas de Regreso a Casa (NHRC), Justicia Para Nuestras Hijas (JPNH) y Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A. C. que han contribuido a hacer visible local, regional, nacional e internacionalmente esta problemática y colocar el tema en la agenda pública.

Durante todo este proceso han transitado y coexistido al menos cuatro perfiles de activistas con diferentes trayectorias políticas que son: a) activistas familiares de víctimas (FAV); b) activistas no familiares de víctimas sin carencias económicas (SINCA); c) activistas no familiares de víctimas con carencias económicas durante la infancia y adolescencia (CONCA); y d) trayectoria híbrida (TH). Resalta que los principales puntos de inflexión en sus trayectorias están relacionados con: a) la desaparición y/o asesinato de hija; b) haber entrado en contacto con diversos actores sociales, ya sean familiares de víctimas o miembros de organizaciones nacionales e internacionales; c) ocupación de cargos en alguna organización civil o en el sector público; y d) padecimiento de violencia por activismo.

En estrecha relación con los puntos de inflexión, las transiciones detectadas tuvieron que ver con: a) involucramiento súbito en actividades políticas con escasa experiencia y contactos; b) fundación de organizaciones en apoyo a la causa; c) uso y apropiación de nuevos enfoques teóricos para pensar la problemática del feminicidio y replantear las acciones políticas (enfoque de género y derechos humanos); d) mayor organización y sistematización en las acciones realizadas, especialmente dirigidas a la prevención; e) uso de espacios, recursos y formatos legales e institucionales para llevar a cabo acciones políticas sin el descuido del activismo al margen de estos ámbitos.

Por su parte, las afectaciones derivadas del activismo político han impactado en la vida de los propios activistas y en las de sus familiares cercanos, especialmente en los dominios de vida de la salud física y psicológica, vida conyugal, economía familiar, empleo, educación, relaciones familiares y sociales, y autoconcepto, siendo más

agudas las alteraciones en los perfiles que presentan una mayor vulnerabilidad social como es ser familiares de víctimas y contar con recursos económicos limitados.

Finalmente, subrayamos la gama de violencia política padecida por la mayoría de los activistas al ejercer su labor, la cual, además de atormentar y poner en riesgo sus vidas y las de sus familias, sugerimos que se le considere, como variable estructural del funcionamiento del estado en la región, para la realización de programas sociales de atención a víctimas, así como para el planteamiento de ejercicios políticos que pretendan innovar en las relaciones entre sociedad y gobierno.

REFERENCIAS

- ACNUDH. (2013).** *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013.* <https://hchr.org.mx/informe-sobre-la-situacion-de-las-y-los-defensores-de-derechos-humanos-en-mexico-actualizacion-2012-y-balance-2013/>
- Aikin, O. (2012).** La agenda del "feminicidio" durante la administración de Vicente Fox: un estudio de caso en torno a la presión política transnacional. *Relaciones Internacionales*, 19, 27-55.
- Arias, M. (2000).** La triangulación metodológica: sus principios, alcances y limitaciones. *Investigación y Educación en Enfermería*, XVIII, 1, 13-26.
- Blanco, M. (2011).** El enfoque de curso de vida: orígenes y desarrollo. *Revista Latinoamericana de población*, 5(8), 5-31.
- Braungart, M. y Braungart, R. (1990).** The Life-Course Development of Left and Right Wing Youth Activist Leaders from the 1960s. *Political Psychology*, 11(2), 243-282.
- Chávez, E. (2010).** *Construyendo caminos y esperanzas.* Casa Amiga Centro de Crisis A. C.
- CLADEM y RMM. (2010).** *Campo Algodonero. Análisis y propuestas para el seguimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano.* https://cladem.org/wp-content/uploads/2018/11/Campo_algodonero_ES.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH). (2009).** *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.* Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Elder, G., Kirkpatrick, M. y Crosnoe, R. (2003).** The emergence and development of life course theory, en Mortimer, J. y Shanahan, M. (2003). *Handbook of the Life Course.* Kluwer Academic/ Plenum Publishers.
- Fregoso, R. L. (2009).** "¡Las queremos vivas!": la política y cultura de los derechos humanos. *Debate Feminista*, 39, 209-243.
- Heinz, W. y Krüger, H. (2001).** Life course: innovations and challenges for social research. *Current Sociology*, 49(2), 29-45.
- Hernández Silva, H. (2020).** "Trayectoria política de activistas del movimiento social contra el feminicidio y la violencia de género de Ciudad Juárez (1993-2020)". [Tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Norte, A. C.]. <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/20181473/>
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). (2011).** *Displacement due to criminal and communal violence.* <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201111-am-mexico-overview-en.pdf>
- Kawulich, B. (2005).** La observación participante como método de recolección de datos. *Forum: Qualitative Social Research [Online Journal]*, 6(2). <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/466/998>

- McAdam, D. (1989).** The Biographical Consequences of Activism. *American Sociological Review*, 54, 744-760.
- Monárrez, J. (2000).** La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez. *Frontera Norte*, 12(23), 87-117.
- Nolas, S., Varvantakis, Ch. y Aruldoss, V. (2017).** Political activism across the life course. *Contemporary Social Science*, 12(1-2), 1-12.
- Nuestras Hijas de Regreso a Casa (NHRC). (28 enero 2003).** *Juez Baltasar Garzón investigará asesinatos de mujeres en Juárez.* <https://nuestrashijasderegresoacasa.blogspot.com/2012/01/juez-baltasar-garzon-investigara.html>
- Ortiz, M. (8 julio del 2016).** Los ciclos de la violencia feminicida en Ciudad Juárez. *Juárez Dialoga*. Consultado:12 de noviembre del 2021. <http://juarezdialoga.org/los-ciclos-de-la-violencia-feminicida-en-ciudad-juarez/>
- Pérez, M. (2005).** Las Organizaciones No gubernamentales en Ciudad Juárez y su lucha contra la violencia de género. *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 15(28), 147-167.
- Pérez, M. (2011).** Procesos de Empoderamiento: Mujeres de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Chihuahua, en Payán, L., Bass, S., Pérez, M. y Rodríguez, J. (2011). *De soldaderas a activistas. La mujer chihuahuense en los albores del siglo XXI.* EÓN.
- Quintana, V. (2011).** La sociedad civil organizada de Chihuahua ante la inseguridad y la violencia (1988-2010). *Chihuahua Hoy 2011. Visiones de su historia, economía, política y cultura*, IX(1).
- Real Academia Española. (2019).** Escrachés. <https://dle.rae.es/>
- Ravelo, P. (2004).** Entre las protestas callejeras y las acciones internacionales. Diez años de activismo por la justicia social en Ciudad Juárez. *El cotidiano*, 19(125), 21-32.
- Rojas, C. (2006).** La retórica del menosprecio. *Revista de las Fronteras*, 6(2), 5-8.
- Rojas, C. (2013).** La retórica de la tragedia y el feminicidio en Ciudad Juárez, México, en Vitale, M. A. y Salazar, J. (2013). *Rhetoric in South America.* Africarhetoric Publishing.
- Schmidt, A. (2005).** Ciudadana X: Gender, Violence and the Denationalization of Women's Rights in Ciudad Juárez, México. *The New Centennial Review*, 5(1), 255-292.
- Sommano, M. F. (2005).** Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México. *Foro internacional*, 1, 65-88.
- Staudt, K. (2008).** *Violence and activism at the border. Gender, Fear, and Everyday life in Ciudad Juárez.* University of Texas Press.
- Staudt, K. y Méndez, Z. (2015).** *Courage, Resistance and Women in Ciudad Juárez to Militarization.* University of Texas Press.
- V-Day. (s/f).** 2004 Women in Juárez. <https://www.vday.org/spotlight2004.html>
- Vela, F. (2008).** Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa, en Tarrés, M. (2008). *Observar, Escuchar y Comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social.* Porrúa-COLMEX-FLACSO.

- Wingens, M., de Valk, H., Windzio, M. y Aybek, C. (2011).** The sociological life course approach and research on migration and integration, en Wingens, M., Windzio, M., de Valk, H. y Aybek, C. (2011). *A life course perspective on migration and integration*. Dordrecht/ Heidelberg/ Springer.
- Wright, M. (2004).** From Protest to Politics: Sex Work, Women´s Worth, and Ciudad Juárez Modernity. *Annals of the Association of American Geographers*, 94(2), 369-386.
- Wright, M. (2005).** Paradoxes, protest and the Mujeres de Negro of Northern Mexico. *Gender, Place and Culture*, 12(3), 277-292.
- Ziccardi, A. (2005).** Los actores de la participación ciudadana. *Voces*, 6(22), 4-8.



Capítulo 5

Reconfiguraciones de prácticas comunitarias en OSC para el desarrollo juvenil ante el contexto de violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua (2008-2018)

Cristián Manuel Pantí González. Maestro en Acción Pública y Desarrollo Social

Jesús Rubio Campos. El Colegio de la Frontera Norte

Introducción

En la Heroica Ciudad Juárez, las acciones de la sociedad civil son heterogéneas y se materializan a través de diferentes organizaciones dando respuestas a fenómenos como la violencia enfrentada por diferentes grupos vulnerables, la inseguridad pública, la carencia de servicios básicos como el cuidado infantil, problemas de contaminación, escasez de espacios culturales, la falta de credibilidad del gobierno por parte de la ciudadanía, pandillas, la delincuencia organizada, entre otros (Sarabia y Castillo, 2018).

Ante estos fenómenos y la ausencia de soluciones claras por parte de los distintos niveles del gobierno, diferentes grupos y sectores de la sociedad civil se organizan y asocian para demandar y gestionar acciones que solucionen esas problemáticas (Castillo, 2012) que han reconfigurado las relaciones sociales de la ciudad.

En estas circunstancias, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) generan prácticas comunitarias con las que producen acciones y propuestas a diferentes problemáticas específicas que han surgido en distintos momentos históricos y que acompañan la vida pública y comunitaria de la ciudad (Olvera y Callejas, 2003). Uno de esos momentos, se puede identificar en el periodo 2008-2018 caracterizado por la producción de contextos de violencia con diversas intensidades

ocasionados por cárteles rivales en su disputa por Ciudad Juárez como punto clave para sus actividades de narcotráfico y la posterior respuesta con el uso legítimo de la fuerza del Estado en la contención de éstos. La anterior situación permeó lo cotidiano y lo público de la población juareense, afectando de sobremanera a las poblaciones más vulnerables de las zonas periurbanas caracterizadas por la pobreza, marginación y exclusión (Cabrera, 2010).

En este escenario, los jóvenes de sexo masculino, entre los 19 y 25 años, han resultado como los más vulnerados (INEGI en Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), 2015), víctimas o victimarios que producen y/o reproducen contextos de violencia que han acrecentado los costos humanos económicos y sociales para la ciudad (Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), 2015; Delgado y Balderas-Domínguez, 2018) extendiendo los daños colaterales a sus familias y comunidades. Lo anterior, se corrobora con los datos de homicidios de la Subprocuraduría de Justicia del estado de Chihuahua que apuntan a que, de 2008 al 2012, hubo 4500 homicidios y la mitad de éstos eran personas menores de 30 años, víctimas mortales de la “guerra del narcotráfico” (Domínguez, en Aziz, 2012, p. 248). En este escenario es en el que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) encuadran sus esfuerzos y perspectivas en diferentes espacios comunitarios de la ciudad en busca del bienestar y desarrollo juvenil (Pierdominici y Alemán, 2018).

Este capítulo tiene como objetivo analizar las prácticas comunitarias implementadas por las OSC que tienen entre sus objetivos el desarrollo juvenil en Ciudad Juárez, Chihuahua, para conocer cómo reconfiguraron su quehacer debido a la escalada de violencia que la ciudad vivió en el periodo 2008 al 2018, derivada de la presencia y disputa de los grupos del crimen organizado en la búsqueda del control de la venta, distribución y trasiego de droga.

Para cumplir con este objetivo se utilizó, en primera instancia, una investigación documental a partir de informes, publicaciones, así como notas periodísticas y páginas web relacionadas con la experiencia de las OSC. Posteriormente, se hizo un mapeo formal de OSC consolidadas que trabajan el tema de juventud en Ciudad Juárez. Para efectos del presente trabajo, se consideró consolidadas a las OSC que tienen más de cinco años de experiencia realizando operaciones con la figura legal de asociación civil, y que tienen presencia en una o varias zonas de la ciudad, que cuentan con infraestructura propia, así como de programas y proyectos creados desde sus intervenciones.

Se identificaron 9 OSC y se llevó a cabo una investigación cualitativa que consistió en entrevistas semiestructuradas con 15 personas –entre directivos y coordinadores– de las siguientes OSC: Casa Promoción Juvenil, A. C., Centros de Inves-

tigación Desarrollo de Proyectos Sociales, Educativos y de Salud, A. C. (CIDeSES), Tenda di Cristo, Jaguares Jóvenes de Bien, A. C., Evolución Fundamental, Fundación Comunitaria de la Frontera Norte, A. C., Red Tira Paro, y Sistema Estatal de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (SIPINNA).

Por último, se construyó una matriz que sirvió de modelo de análisis para entender la reconfiguración de las prácticas comunitarias de las organizaciones durante el contexto de violencia. A continuación, se presentan los principales elementos teóricos y conceptuales que guían el presente trabajo de investigación de la mano de conceptos como violencia, acción pública y desarrollo social.

Marco teórico: violencia, acción pública y desarrollo social

En este apartado se presentan de manera breve los elementos teóricos y conceptuales que le proporcionan cuerpo a la investigación. Argumentos que parten de la conceptualización de la violencia como contexto que disminuye la posibilidad de desarrollo social, así como los enfoques y prácticas de intervención y prevención de ésta. De la teoría de la sociedad civil, acción colectiva y acción pública se armonizan argumentos para el análisis que interceptan en las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y sus prácticas comunitarias de intervención.

Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2002), la violencia es una de las principales causas de muerte en el mundo y origina problemas no sólo a las víctimas directas de la misma sino a su círculo familiar, su entorno laboral y, en general, a la comunidad donde se presenta.

Para Galtung (1998), la violencia puede clasificarse en: i) directa, la cual es visible y se refiere a daños físicos, psicológicos o agresiones verbales de una persona o emisor sobre otra, generalmente, en relaciones de poder asimétricas; ii) estructural, en la cual no hay una persona concreta que efectúe el acto de violencia, sino que proviene de la estructura social, es decir, es la suma total de todos los choques incrustados en las estructuras sociales y mundiales que son cementados y solidificados de tal forma que los resultados injustos, desiguales, son casi inmutables; y iii) cultural, que se refiere a la suma total de todos los mitos, de gloria, traumas y demás, que sirven para justificar la violencia directa y que legitiman la violencia desde el arte, la religión, el derecho, la ideología, la educación o medios de información.

La violencia es un fenómeno que afecta al capital social y disminuye el involucramiento de los individuos en la vida pública (UNODC, 2014), siendo el homicidio su máxima expresión (Organización Mundial de la Salud (OMS), 2002; USAID, 2018; Buvinic et al., 2005). La violencia favorece la carencia de mecanismos sociales, polí-

ticos y de infraestructura efectivos para el desarrollo social y denota una debilidad institucional pública en la instrumentación de prácticas de seguridad efectivas y justicia social.

Lo anterior promueve contextos de exclusión, marginación, abandono social y creciente ausencia de espacios de interacción, negociación y la posibilidad de solución a conflictos en la sociedad, lo que se puede entender como violencia estructural que es “una forma de violencia general en cuyo contexto directa o indirectamente encuentran su fuente, en gran parte, todas las otras formas de violencia” (Baratta, 1989, p. 15).

Corsi (1999) observa que en la violencia se implica el uso de la fuerza y un desequilibrio en el poder entre individuos, grupos e instituciones al respecto de otras. Condición que se agudiza en el contexto urbano debido a su diversidad y heterogeneidad social, económica, cultural y política. En estas condiciones, las relaciones sociales se pueden volver conflictivas a raíz de intereses y poderes que no logran ponerse de acuerdo de manera distinta que con el uso de la fuerza (Fuentes, 2003), alterando y quebrantando los distintos órdenes sociales.

A fin de tener una mayor comprensión del concepto de violencia, el Cuadro 1 muestra diferentes definiciones, tipos y características de este fenómeno.

Cuadro 1. Definiciones, tipos y características de la violencia.

ORGANISMO O AUTOR	DEFINICIONES	TIPOS Y CARACTERÍSTICAS
Organización Mundial de la Salud (OMS).	Uso deliberado de la fuerza física o del poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona, grupo o comunidad que cause o tenga posibilidad de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos de desarrollo o privaciones (Organización Mundial de la Salud (OMS), 2002, pp. 2-6).	<p>Interpersonal: Dirigida a un individuo o grupos pequeños.</p> <p>Individual: Autoinfligida.</p> <p>Colectiva: Conjunto de individuos con el fin de lograr objetivos políticos, económicos o sociales. Crimen organizado, narcotráfico.</p>
Agencia de Estado Unidos para el Desarrollo Interamericano (USAID).	Uso intencionado de la fuerza física contra un individuo, grupo o comunidad, ya sea en forma de amenaza o real, que resulte en lesiones físicas o la muerte (USAID, 2018, p. 13) .	<p>Familiar-escuela-comunidad-social-Estado: Un continuo de la violencia.</p>

<p>Buvinic, Morrison y Orlando.</p>	<p>Uso o amenaza de la fuerza física o psicológica con interés de hacer daño (Buvinic et al., 2005, p. 167).</p>	<p>Física y psicológica: Detrimiento del desarrollo y bienestar social. Con costes monetarios tangibles e intangibles.</p>
<p>Bourdieu.</p>	<p>Instrumentos estructurados y estructurantes del conocimiento, el discurso y su comunicación, que buscan imponer la legitimación del poder y la dominación de una clase sobre otra (Bourdieu, 2000).</p>	<p>Violencia simbólica: Monopolio de la construcción de creencias acerca de cómo y por qué se presentan ciertos tipos de acciones por parte de la clase dominante sobre la dominada, perdiendo esta última, a su vez, el poder para construir símbolos.</p>
<p>Galtung.</p>	<p>Fenómeno multidimensional en el que un actor social ejerce daño directo o indirecto sobre otro de forma ocasional o permanente (Galtung, 1998).</p>	<p>Directa: Evento donde se presentan daños de una persona sobre otra. Estructural: Proceso que suma los choques incrustados en las estructuras sociales. Cultural: Situación permanente en que los mitos de gloria y traumas sirven para justificar la violencia directa.</p>

Fuente: *Elaboración propia con base en la Organización Mundial de la Salud (OMS), 2002; USAID, 2018; Buvinic et al., 2005; Bourdieu, 2000; Galtung, 1998.*

Fuera del Estado como actor hegemónico de la violencia física legítima existen grupos del crimen organizado que operan por encima de la ley y tienen la capacidad de producir e imponer sus propios códigos y símbolos que se reflejan en un orden con sus normas y rituales propios (De la O, 2014), perturbando el contexto social y reconfigurando las relaciones sociales a través del uso de la fuerza, promoción y exacerbación de diferentes contextos de violencia.

Si bien, los grupos del narcotráfico tienen la capacidad de imponer sus intereses, y, en este sentido, la hegemonía de su poder, éstos se pueden ver disminuidos por los constantes enfrentamientos entre grupos rivales o por detenciones por parte del Estado. Lo anterior, les implica la generación de diferentes estrategias como el reclutamiento voluntario o forzado para la continuidad de sus objetivos e intereses. Reclutamiento que en muchos de los casos lo encuentran en adolescentes y jóvenes que viven en contextos de marginación, exclusión y abandono social en zonas periurbanas, colonias y fraccionamientos populares, lo que pone a los jóvenes tanto en el papel de victimarios como de víctimas (Cardia, 2006).

Las y los jóvenes de Ciudad Juárez –en especial quienes viven en las zonas periféricas de la ciudad– han sido protagonistas directos o indirectos de la violencia relacionada con los grupos del crimen organizado, por lo que han sido foco de atención e intervención de diferentes OSC. Los enfoques que atienden los contextos de violencia social son diversos. Sin embargo, en el contexto mexicano la seguridad ciudadana y de salud pública son los enfoques que se favorecen en la cuestión de la prevención social de la violencia lo que se resume en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Resumen de modelo, enfoques y prácticas de intervención de la violencia.

<p>Modelo análisis violencia</p>	<p>Ecológico</p>	<p>Analiza factores que influyen en el comportamiento que aumenta el riesgo de cometer o padecer actos violentos.</p>	<p>Individual: Factores biológicos y psicológicos que pueden llevar a ser víctimas o victimarios. Relacional: Factores interpersonales que se centran en los entornos más cercanos. Contextos comunitarios: Nivel en que se desarrollan las relaciones sociales. Estructural social: Factores sociales en torno a la violencia.</p>
<p>Enfoques</p>	<p>Seguridad ciudadana</p>	<p>La seguridad ciudadana es un bien público que implica la protección de los diferentes derechos humanos de las personas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Motiva la participación ciudadana. -Acciones comunitarias para prevenir la criminalidad. -Acceso a un sistema de justicia eficaz. -Educación basada en valores, respeto por la ley y tolerancia.
	<p>Salud pública</p>	<p>Visualiza a las comunidades y las poblaciones como un todo y se centra en los que corren mayor riesgo. Énfasis en factores de riesgo o factores protectores de la violencia en diferentes niveles de intervención.</p>	<p>Primaria: Se dirige a población en general. Secundaria: Contempla poblaciones que están en situaciones de riesgo de volverse víctimas o protagonistas de actos violentos. Terciaria: Se dirige a realizar acciones focalizadas a personas cuyo comportamiento está asociado con conductas violentas.</p>

<p>Prácticas de intervención</p>	<p>Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia</p>	<p>Programa federal que considera cuatro prácticas de intervención.</p>	<p>Social: Programas integrales enfocados al desarrollo social, cultural y económico de grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad o afectación. Comunitaria: Favorece la participación, la denuncia ciudadana, la convivencia y la cohesión social. Situacional: Modificación del entorno para propiciar convivencia y cohesión social, así como disminuir factores de riesgo que faciliten fenómenos de violencia e incidencia delictiva. Psicosocial: Programas dirigidos a poblaciones en situación de riesgo y vulnerabilidad, políticas públicas que incluyan en educación temas de prevención de la violencia, delincuencia y adicciones; y la sostenibilidad de programas preventivos a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales.</p>
---	--	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Organización Mundial de la Salud (OMS), 2002; Diario Oficial de la Federación, 2014; Bueno y de la Rosa, 2017.

La sociedad civil es muy importante para coadyuvar en la prevención de la violencia dado que es un espacio en el que convergen múltiples iniciativas y una diversidad de actores cuyas acciones públicas contienen perspectivas plurales, diversas y se plantean en diferentes contextos y espacios sociales. Su conceptualización es polisémica, “dinámica, cambiante y responde a los diferentes contextos y momentos históricos en los que se reflexione” (Rodríguez, 1997, p. 17).

La sociedad civil es “una construcción ciudadana, resultado de largos siglos de luchas sociales y de la lenta institucionalización del estado de derecho” (Olvera y Callejas, 2003, p. 39), una construcción que denota los procesos y las transformaciones sociales de los que ha surgido, en progresión de nuevas formas y relaciones enmarcadas o no por el conflicto con respecto de las acciones públicas del Estado y del mercado. Interacciones que no sólo envuelven la posibilidad de conflictos, también involucran la posibilidad de cooperación, debate y consenso. En este con-

texto cumple con un papel fundamental ya que se vuelve vigilante del estado de derecho, promueve la creación, desarrollo y expansión de espacios para la participación ciudadana, nuevas formas de interacción con el actor estatal y económico, y también entre las diferentes asociaciones que se promueven en su interior.

Estas asociaciones ciudadanas –mediante elementos de autoorganización, crítica, movilización, información y conocimientos que parten de la realidad social– generan estrategias de intervención para las problemáticas que pudieran surgir de procesos disruptivos con relación al actor estatal o el mercantil e incluso de asociaciones surgidos desde su interior como grupos de interés y criminales (Olvera y Callejas, 2003).

Entre las variadas asociaciones que se producen a partir de la sociedad civil se encuentran las OSC que se manifiestan como un elemento empírico de ésta. Organizaciones que Canto (2004) señala con una capacidad para realizar acciones públicas que contribuyen en la construcción de las comunidades y la capacidad de poder influir en los tomadores de decisiones, en suma, prácticas con las que contribuyen al desarrollo social y/o la modificación de las políticas públicas que se promulgan para la ciudad (Valencia, 2012) en beneficio de los grupos con los que trabajan.

Actores con la capacidad de resolver de manera más precisa las problemáticas en las que se vuelven expertos a partir de su cercanía y de una flexibilidad que les permite configurarse y reconfigurarse a las situaciones del contexto de su intervención (Bermejo-Jiménez, 2007). Innovan las formas de relacionarse con los individuos, su entorno, así como la capitalización de sus acciones en la construcción de propuestas en relación con otros actores e instituciones públicas que le permitan influir en la construcción de la acción pública. Acciones que se involucran en una variedad de temáticas que, en su mayoría, se manifiestan en el ámbito local y urbano como la seguridad, prevención de la violencia y reinserción social de adolescentes. Contexto que, en el caso de Ciudad Juárez, se ha derivado de la violencia producida por diferentes grupos criminales y las diferentes instituciones públicas del gobierno.

En continuidad con estas acciones, Melucci (2002), desde la acción colectiva, las argumenta como la interacción de objetivos, recursos y obstáculos con una orientación intencional que se establece dentro de un sistema de oportunidades y de coerciones. Sistemas de acción que toman la forma de redes con poderosos significados culturales (Olvera y Callejas, 2003) que “se fortalecen en una labor que implica la formación o consolidación de agrupaciones estables que devienen de la frescura y espontaneidad de los movimientos sociales a una etapa de institucionalización de sus cometidos” (Fernández, 2003, p. 26) y que impregna a las OSC.

Así en la condición de sistema de acción, autores como Melucci (2002), París y Müller (2016) observan la producción y acumulación de aprendizajes que les permiten a estas organizaciones transformar sus acciones, es decir, sus intervenciones en el espacio comunitario en demandas o propuestas que puedan incorporar en la toma de decisiones públicas o de instituciones privadas. Estas dos características: la producción de acciones alternativas y la creación de posturas públicas, sumadas al sistema de acción, abonan a la configuración de prácticas comunitarias.

Estas prácticas comunitarias que parten de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de base son acciones que se desarrollan en espacios comunitarios, con las que buscan operar transformaciones que fluyen de sus aprendizajes y de las experiencias prácticas de sus intervenciones las cuales articulan identidades, estructuras, objetivos, orientaciones y significados sociales. De esta manera, y para la finalidad de este trabajo, las prácticas comunitarias son un elemento para el análisis y el alcance de sus intervenciones para el desarrollo comunitario.

Considerando lo anterior, y en sintonía con el enfoque de la acción pública, Cabrero (2005) puntualiza que la cuestión del desarrollo humano, económico y comunitario se presenta de manera más específica en los espacios municipales y estas cuestiones se buscan, de manera más directa, por los actores locales y que es en los espacios municipales donde se presentan con mayor crudeza no sólo las manifestaciones de las nuevas y profundas rupturas sociales sino también las reivindicaciones más sentidas de la sociedad local (Cabrero y Díaz, 2011).

Sumado al desarrollo comunitario y humano, para Thoening (1997, p. 28) “los problemas colectivos, la elaboración de respuestas, contenidos y procesos para abordarlos deben partir de una acción pública que se construya y califique desde la sociedad”. Amaya (2010), por su parte, señala que el análisis de la acción pública no es solamente una cuestión de pertinencia del ente gubernamental, sus representantes y sus instituciones, sino que también involucra a otros actores no gubernamentales con la capacidad de resolver problemas, conflictos y lograr estrategias coordinadas con intereses no necesariamente coincidentes pero con la finalidad de dar respuesta, presionar, posicionar una problemática como tema prioritario en las agendas gubernamentales, descentralizar una política y/o hacerla del interés público.

En correspondencia, Elinor Ostrom (2007, en Amaya, 2010) menciona que la acción pública que parte de las comunidades permite el análisis de los arreglos institucionales que logran posicionar y que permiten construir un orden basado en la definición de un conjunto específico de reglas para la atención del desarrollo o una problemática social. La acción pública entonces permite analizar los meca-

nismos de acción y entender las posibles configuraciones o reconfiguraciones que se presenten en las prácticas de intervención y la articulación entre los diferentes actores sociales en relación con el desarrollo o problema social, en convergencia con el ente gubernamental a lo largo de diferentes momentos coyunturales (Cabrero, 2005).

De esta forma, las prácticas comunitarias promocionadas desde las OSC de base propician una acción pública conducida por los intereses y expectativas sociales con la finalidad de incidir, por una parte, en los diferentes contextos sociales, y, por otra, lograr la convergencia y reacomodos en las regulaciones institucionales o gubernamentales impulsada en un momento o contexto coyuntural como lo ha sido la persistencia de la violencia social ocasionada por el narcotráfico en Ciudad Juárez.

Experiencias locales, contexto de violencia y desarrollo juvenil

Este apartado presenta información obtenida de diferentes fuentes como entrevistas con directivos y coordinadores de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), páginas web, notas periodísticas y archivos de video. Además, describe las prácticas iniciales y las reconfiguraciones de las OSC analizadas.

Constituir una OSC es el resultado del compromiso de la sociedad que en la búsqueda de atender y dar respuesta a una problemática social o pública se concretan. Asimismo, en éstas converge y se asienta la responsabilidad de agrupaciones preocupadas por el bienestar de las diferentes comunidades, temáticas y condiciones desfavorables que forman parte de sus espacios de interacción lo que les permite realizar distintas acciones para el desarrollo de la comunidad como es el caso de la violencia y el desarrollo juvenil en Ciudad Juárez. El Cuadro 3 resume las experiencias de OSC y la reconfiguración de sus prácticas comunitarias.

Cuadro 3. Resumen de las reconfiguraciones por OSC.

Organización de la Sociedad Civil	Prácticas comunitarias iniciales para el desarrollo juvenil	Prácticas comunitarias para el desarrollo juvenil y prevención de la violencia	Reconfiguración de prácticas
Desarrollo Juvenil del Norte, A. C.	Atención de niños, adolescentes y jóvenes en centros juveniles: actividades	-Prácticas comunitarias socioeducativas al interior de oratorios: Corredor centros juveniles y Corredor	Conjunta sus prácticas en tres programas que delimitan y organizan sus servicios, espacios y la expansión de sus

	<p>culturales; uso positivo del tiempo libre; salud; formación de valores y educación en la fe.</p>	<p>recreativo y cultural. Prevención primaria y situacional de la violencia. -Al exterior de los oratorios: brigada de la alegría y brigada de la alegría CERSAI. -Yo soy rediseño social: práctica comunitaria de primer contacto con menores infractores. -Construyendo sueños: práctica de seguimiento y reinserción comunitaria de adolescentes y jóvenes egresados del CERSAI. -Centro integral de atención a adolescentes y jóvenes infractores.</p>	<p>intervenciones hacia fuera de sus centros juveniles. Implementa medidas de soporte para su personal y los menores infractores que atienden, aunado a un equipo de seguimiento y desarrollo de proyectos. La organización Desarrollo Juvenil del Norte mantiene un nivel primario de intervención, sumando el nivel terciario por el seguimiento y la reinserción comunitaria de adolescentes y jóvenes egresados del CERSAI.</p>
<p>Centro de Asesoría y Promoción Juvenil, A. C.</p>	<p>-Promoción, organización e involucramiento comunitario en acciones para el mejoramiento de barrios y actividades para la cohesión social. -Integración comunitaria de jóvenes en situación de pandilla y capacitación para el trabajo; mediación de conflictos, reducción de daños y consumo de drogas duras. -Estrategias paliativas y emergentes de atención juvenil durante el periodo de más violencia.</p>	<p>-Suma y opera tres centros juveniles. -Creación de líneas y prácticas relacionadas con la prevención de la violencia en diferentes entornos juveniles y prácticas de prevención de deserción escolar; reinserción educativa y comunitaria de adolescentes y jóvenes marginados por el sistema educativo; procesos de acompañamiento psicosocial y cognitivos en atención a jóvenes en condición de consumo de sustancias; así como prácticas relacionadas con el género y fortalecimiento de mujeres adolescentes y jóvenes. -Preparatoria de segunda oportunidad.</p>	<p>Expansión territorial que proporciona a la organización capacidad de realizar prácticas comunitarias a nivel meso al interior de la ciudad. Los procesos emergentes por la violencia reconfiguran sus líneas de trabajo, fortaleciendo los equipos de intervención y procesos psicosociales de atención al consumo de drogas y la reinserción socioeducativa. La atención y prevención de la violencia de esta organización transitan por los tres niveles de atención: primario, secundario y terciario. La creación y conformación de currículas educativas configuran al Centro de Asesoría y Promoción Juvenil con capacidad de concertar la acción pública para el desarrollo juvenil desde el ámbito educativo.</p>

<p>Centro Caritativo para la Atención de Enfermos de SIDA, A. C.: Tenda di Cristo.</p>	<p>Atención, asistencia y albergue a personas enfermas con VIH/SIDA.</p>	<p>-Centro comunitario Kórima: servicios educativos, de salud y prevención primaria. -Yo soy rediseño social: práctica comunitaria de readaptación social a los adolescentes y jóvenes que están en conflicto con la ley: acompañamiento, atención y seguimiento.</p>	<p>Además de prestar servicios de asistencia a personas con VIH/SIDA y la prevención a nivel primario en esta temática, conformó un equipo para el tema de reinserción social de menores en conflicto con la ley, entrando a un nivel terciario de prevención y actualmente también secundario. Esto último, por jóvenes recomendados por sus mismos beneficiarios u otras instancias.</p>
<p>Fundación Comunitaria de la Frontera Norte, A. C.</p>	<p>Recepción y canalización de fondos a programas sociales; fortalecimiento de habilidades, capacitaciones y emprendimiento comunitario; capacitación y empoderamiento de adolescentes y jóvenes de zonas marginadas.</p>	<p>-Jóvenes y filantropía: práctica redirigida a la atención de menores generadores de violencia a nivel secundario (inactivo). -Objetivo Luna: fondo de becas universitarias focalizado a mujeres jóvenes en situación de albergue. -Generando oportunidades: práctica relacionada con capacitación para el emprendimiento. -Desafío: práctica para la empleabilidad de jóvenes direccionada a la prevención del delito y la violencia. Reclutamiento, capacitación socioeducativa y laboral, derivación y seguimiento agregando componentes psicosociales.</p>	<p>La organización sumó a sus servicios de fondeo y canalización de recursos, objetivos que priorizan la implementación de prácticas comunitarias para el desarrollo juvenil y la operación de éstas. La operación de Desafío robustece la <i>expertise</i> en el seguimiento, monitoreo, capacitación y se posiciona como un referente en el tema de empleabilidad juvenil y la prevención de la violencia y la delincuencia. Los niveles de prevención se combinan entre el secundario y terciario. A partir de esta práctica comunitaria la organización conjunta esfuerzos, actores educativos y empresariales direccionando e incrementando las posibilidades para el desarrollo juvenil, reconfigurando su actuar inicial y concertando la acción pública.</p>

<p>Evolución Fundamental, A. C.</p>	<p>Talleres y actividades culturales dirigidas a la mediación de conflictos entre pandillas. -Eventos culturales y comunitarios para la recuperación de espacios públicos.</p>	<p>-Talleres y actividades culturales de proximidad: prácticas dirigidas al acercamiento inicial y diagnóstico de jóvenes de zonas marginadas. -Del Barrio a la comunidad: práctica comunitaria dirigida a la reinserción social de jóvenes de barrio en situación de alto riesgo con posibilidad de ser cooptados por el crimen organizado. Diagnóstico, capacitación cognitivo conductual, seguimiento y capacitación laboral, reinserción comunitaria.</p>	<p>-La organización profesionaliza, formaliza e instrumenta sus procesos de intervención pasando de la atención primaria a la atención secundaria y terciaria, porque focaliza su trabajo con jóvenes que tienen o no conflicto con la ley, consumo de sustancias o robo.</p>
--	--	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en Pantí (2020).

Estos hallazgos sitúan la forma de actuar de las organizaciones analizadas antes de la exacerbación de la violencia por los grupos del narcotráfico y también su posterior reconfiguración. Las prácticas iniciales dirigidas a la juventud no contaban con procesos claros para su desarrollo y éstas se enfocaban al uso del tiempo libre, actividades deportivas y culturales, talleres y capacitaciones laborales. No obstante, ya se implementaban prácticas comunitarias dirigidas a la prevención de la violencia y consumo de sustancias, dirigidas en su mayoría a jóvenes en situación de pandilla. Destacan los esfuerzos enfocados a las adolescentes y mujeres jóvenes tendientes a mejorar su educación. Estas prácticas comunitarias se desarrollan y consolidan en las colonias y barrios periurbanos de la ciudad.

En lo referente a la reconfiguración de las prácticas a partir de la violencia, un punto de convergencia de éstas se relaciona con el sujeto de intervención. Lo anterior, se ha ido dando en diferentes momentos, experiencias y espacios que han resultado coyunturales para cada organización. Las reconfiguraciones en las prácticas comunitarias de estas organizaciones no son homogéneas, si bien convergen en la prevención de la violencia desde el enfoque de reinserción y en diferentes prácticas como la psicosocial, comunitaria y social. Prácticas que desde el gobierno federal se recomiendan para la prevención de la violencia y la delincuencia (Diario Oficial de la Federación (DOF), 2014). Estas organizaciones han extendido y trascendiendo sus experiencias más allá del ámbito comunitario y local, posicionán-

dose en algunos casos como agentes de incidencia ante algunas instituciones municipales y estatales en temas relacionados con la educación, empleabilidad, la prevención de la violencia y actualmente la reinserción social de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley.

Asimismo, han reconfigurado sus prácticas comunitarias de manera que son cada vez más focalizadas y específicas en relación con la prevención de la violencia. Se puede notar que es una especialización de sus prácticas comunitarias en las que implican procesos de instrumentalización, es decir, diagnósticos, seguimientos y derivaciones resultantes de las praxis implementadas en el desarrollo juvenil. Lo que posteriormente les facilita legitimar sus prácticas, encontrar y acceder a financiamientos, ser reconocidos como expertos en el desarrollo juvenil e incluso formar parte de mesas de trabajo como la de reinserción social de adolescentes y jóvenes en la que se involucran diferentes actores e instituciones públicas que encuentran en las prácticas comunitarias de estas organizaciones alivio a la ausencia o carencia de intervención desde el ámbito público.

La incorporación de experiencias relacionadas con el desarrollo juvenil concretadas en prácticas educativas, la empleabilidad juvenil y la reinserción de adolescentes en conflicto con la ley, ha generado que a estas organizaciones se les reconozca como expertas en el tema que les corresponde, y con este reconocimiento han podido concertar con diferentes actores públicos y privados lineamientos que les han permitido mejorar las oportunidades de formación y reintegración social de las y los jóvenes que lo han requerido. De esta manera, se puede reconocer que las organizaciones han reconfigurado su forma de actuar, así como sus objetivos iniciales, consideraciones con las que se puede afirmar que estas OSC tienen la capacidad para generar acciones públicas que parten de la implementación de sus prácticas comunitarias relacionadas con el desarrollo juvenil.

Conclusiones

La violencia en Ciudad Juárez se ha ido cimentando a través de diferentes procesos históricos que aún en la actualidad persisten en la cotidianidad de los diferentes grupos y sectores sociales. En este contexto, se introduce el análisis de las prácticas comunitarias orientadas al desarrollo juvenil implementadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y las reconfiguraciones que sus prácticas comunitarias han tenido a causa de la coyuntura violenta que la ciudad y los juarenses han soportado durante la última década por la presencia y disputa de los grupos del crimen organizado en la busca del control de la venta, distribución y trasiego de la droga.

Las OSC han manifestado ser importantes en la articulación de otros actores, oportunidades y alternativas para la atención y el desarrollo juvenil; en especial de la juventud en condiciones de precarización y vulnerabilidad, exponiendo praxis comunitarias que responden al rezago social, el abandono e insuficiencia de políticas sociales para la juventud de la Heroica Ciudad Juárez.

La violencia ocasionada por los diferentes grupos del narcotráfico y el involucramiento, en su mayoría, de jóvenes pertenecientes a las pandillas de barrio conformó una coyuntura para el desarrollo del trabajo de las OSC. Entonces, lo comunitario toma relevancia para las organizaciones por ser el escenario y espacio en el que éstas forjan sus experiencias y sus formas particulares de entenderlo, sus diferentes elementos, las relaciones sociales, significado y fenómenos que entrelazan contextos no siempre favorables para el desarrollo de la población en general y, como prueba, los contextos de violencia formulados y producidos por los diferentes grupos del narcotráfico (Organización Mundial de la Salud (OMS), 2002; Vommaro, 2015) en el desarrollo juvenil. Estos escenarios, experiencias, formas de entender lo comunitario y el sujeto de intervención son los insumos que nutren parte de sus acciones y propuestas de acción. Esta argumentación promueve el espacio comunitario no sólo como un ámbito particular de sus prácticas de intervención, también las configura con un papel fundamental en el enlace de lo comunitario con lo público caracterizando a éstas como actores importantes que generan evidencias sobre lo que funciona o no funciona y desde la medida de sus posibilidades en los mecanismos públicos de intervención y las políticas públicas de la ciudad, en este sentido, la acción pública relacionada para los casos presentados con las juventudes juarenses y sus prácticas comunitarias se convierte en público por el tamaño del agregado y problemática social sobre la cual inciden (Mariñez, 2007) estas organizaciones.

En lo que respecta a la reconfiguración de las prácticas comunitarias como eje de la investigación, ha sido relevante porque muestra las transformaciones que las OSC analizadas han tenido en la época de violencia. Estas reconfiguraciones han generado que algunas de las organizaciones se tomen como referentes en asuntos relacionados con el desarrollo juvenil en temas y contenidos trascendentes para la juventud y la ciudad.

De igual forma, estudiar las reconfiguraciones de las prácticas comunitarias permite entender los mecanismos de incidencia de las OSC, su especificidad y sus estrategias de acción de las cuales son protagonistas. Sin embargo, falta conocer sus alcances y limitaciones de sus prácticas en los contextos comunitarios donde operan.

REFERENCIAS

- Amaya Ventura, M. (2010).** Acción pública y efectividad de los mecanismos de cooperación el sistema de gestión del agua en Aguascalientes. *Gestión y política pública*, XIX(1), 37-77.
- Aziz Nassif, A. (2012).** Violencia y destrucción en una periferia urbana: El caso de Ciudad Juárez, México. *Gestión y política pública*, volumen temático, 227-268.
- Baratta, A. (1989).** Derechos Humanos: entre violencia estructural y violencia penal. *Nuevo Foro Penal*, (46), 443-457.
- Bermejo-Jiménez, J. E. (2007).** Las organizaciones de la sociedad civil en México. *Bien común*, 13(151), 25-28.
- Bourdieu, P. (2000).** Sobre el poder simbólico, en Bourdieu, P. (2000). *Intelectuales, política y poder*. UBA/Udeba.
- Bueno Carbajal, O. I. y de la Rosa, J. G. (2017).** Prevención de la violencia y sociedad civil. La experiencia del fideicomiso para la competitividad y seguridad ciudadana en Ciudad Juárez. *Prevención*, 7 (13).
- Buvinic, M., Morrison, A. y Orlando, M. (2005).** Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe. *Papeles de Población*, 11(43), 167-214.
- Cabrera, M. (2010).** Una aproximación desde las ciencias sociales, en Cabrera López, M. y García García, S. (2010). Foro Interdisciplinario: Orígenes de la violencia. <https://www.yumpu.com/es/document/view/39888750/foro-interdisciplinario-origenes-de-la-violencia-en-mexico-conavim>
- Cabrero Mendoza, E. (2005).** *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. y Díaz, A. (2011).** *Participación ciudadana en la acción pública local: una revisión de las políticas de bienestar social en la región*. Foro Iberoamericano de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del Siglo XXI, San José, Costa Rica.
- Canto, M. (2004).** La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político-ideológico, en Cadena Roa, J. (2004). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. UNAM-CIICH.
- Cardia, N. (2006).** *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en jóvenes, basados en la promoción del desarrollo*. Organización Panamericana de la Salud y Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.
- Castillo Viveros, N. (2012).** *Retos de las organizaciones de la sociedad civil en Ciudad Juárez*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Corsi, J. (1999).** Una mirada abarcativa sobre el problema de la violencia familiar, en Corsi, J. (1999). *Violencia familiar. Una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social*. Editorial Paidós.

- Delgado, A. P. y Balderas-Domínguez, J. (2018).** Narrativas mediáticas en torno a la violencia en Ciudad Juárez: el caso del periódico PM. *Razón y Palabra*, 22(2_101), 4-23.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2014).** *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014
- Fernández Santillán, J. (2003).** *El despertar de la sociedad civil: una perspectiva histórica*. Grupo Océano.
- Fragoso Lugo, P. O. y Bravo Salazar, R. (2018).** *La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México: 2000-2014*. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica/Asociación Mexicana de Ciencias Políticas/IAPAS Academia Internacional Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro.
- Fuentes Romero, D. F. (2003).** Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público. *Estudios fronterizos*, 4(8), 13-31.
- Galtung, J. (1998).** *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bakeaz/Gernika Gogoratuz.
- Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP). (2015).** *Programa municipal de prevención de la violencia y la delincuencia de Ciudad Juárez, Chihuahua*. <https://www.imip.org.mx/imip/files/sites/pdus2016/Anexos/ProgramaMunicipalPrevencionSocialdeLaViolenciaDelincuencia/PMPSVyD.pdf>
- Mariñez Navarro, F. (2007).** Capital social y redes de políticas: Acciones públicas en la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León. *Región y sociedad*, 19(39), 31-54.
- Melucci, A. (2002).** Vida cotidiana y acción colectiva, en Melucci, A. (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos.
- Olvera, A. J. y Callejas, F. C. (2003).** *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. Fondo de Cultura Económica.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2002).** Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen. Organización Panamericana de la Salud. http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43431/9275324220_spa.pdf?sequence=1
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2002).** *Informe mundial sobre violencia y la salud: resumen*. Organización Panamericana de la Salud. http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43431/9275324220_spa.pdf?sequence=1
- Pantí González, C. M. (2020).** *Reconfiguración de las prácticas comunitarias para el desarrollo juvenil en las OSC durante el contexto de violencia en Ciudad Juárez (2008-2018)*. [Tesis de Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social, El Colegio de la Frontera Norte A.C.].
- París, D. y Müller, P. (2016).** La incidencia política de las organizaciones pro migrantes en México. *Migraciones internacionales*, 10, 255-281.

- Pierdominici, C. G. y Alemán, P. M. (2018).** Análisis y valoración de la formación para el trabajo que ofrecen las organizaciones de la sociedad civil. Los desafíos que enfrenta la formación de los jóvenes para el trabajo del siglo XXI. Las escuelas de nivel medio superior y otras alternativas. https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/17067/1/images/die_sem14nov_final.pdf#page=325
- Rodríguez Mojón, M. (1997).** ¿Qué entendemos por sociedad civil? *Cuadernos de Estrategia*, 88, 17-36.
- Sarabia R., C. y Castillo V. N. (2018).** Desarrollo e incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Chihuahua, México. Clivajes. *Revista de Ciencias Sociales*, (9), 50-70.
- Thoening, J. C. (1997).** Política pública y acción pública, en Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). (2018). *¿Qué funciona para prevenir y reducir la violencia juvenil? Revisión sistemática de la violencia sobre prevención y reducción de la violencia juvenil, con un análisis aplicado al contexto mexicano*. USAID. https://chemonics.com/wp-content/uploads/2018/11/White-Paper-JPAL_Espa%C3%B1ol.pdf
- UNODC. (2014).** *Estudio mundial sobre el homicidio 2013: resumen ejecutivo*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf
- Vommaro, P. A. (2015).** Prácticas, subjetivaciones y politizaciones: las dinámicas de la movilización juvenil en la América Latina actual, en Vommaro, P. (2015). *El sistema es antinosotros: culturas, movimientos y resistencias juveniles*. Gedisa Editorial.
- Valencia Agudelo, G. D. (2012).** Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Papel Político*, 17(2), 469-496. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/6536>



Capítulo 6

Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia política: casos de éxito en Ciudad Juárez, Chihuahua

Mario Narciso Ávila Melgar. Maestro en Acción Pública y Desarrollo Social
María Del Socorro Arzaliz Solano. El Colegio de la Frontera Norte

Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia política

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han desempeñado un papel importante dentro de la sociedad mexicana, ya que a través de su trabajo han sido capaces de brindar un gran número de servicios, a la comunidad, que se estructuran en torno a temas diversos de relevancia social como la alimentación, la asistencia jurídica, el desarrollo social, los temas de género, la atención a personas con discapacidad, el fomento a los derechos humanos, el deporte, la salud, el fomento a la cultura entre muchas otras, los cuales se han encaminado a dar atención a los grupos con mayor vulnerabilidad de la población (Castillo, 2009).

Al hablar de OSC en México es fundamental hacer un breve repaso sobre su historia y surgimiento. De acuerdo con Castillo (2013), las OSC tienen su origen durante los años 60 en los grupos religiosos de base que buscaban brindar servicios asistenciales a comunidades que se encontraban en situaciones de desventaja social y que no recibían el suficiente apoyo –por parte de las instituciones de gobierno– para solventarlo. Posteriormente, se asocia el fortalecimiento de estas organizaciones con la implementación del modelo económico neoliberal en los años 90, cuando las políticas estatales se enfocaron en reducir el tamaño y la capacidad del Estado para solventar las necesidades sociales lo que ocasionó que cada vez un mayor número de la población mexicana necesitara apoyo adicional para superar los retos del nuevo sistema económico, originando lo que Donati y Esparza (1997) denominaron como “la crisis del Estado benefactor”. A la par que disminuía la capacidad del Estado para satisfacer dichas necesidades, las luchas por conquistar derechos económicos, políticos y sociales impulsadas por las OSC del país comen-

zaron a cobrar fuerza, lo cual se vio acompañado por un sólido trabajo para brindar servicios sociales a la población que dio como resultado que, para la década de 2000, en México existieran OSC fuertes y bien posicionadas (Castillo, 2013). Hecho que se vuelve consistente con lo planteado por Cruickshank (2013), quien atribuye a las OSC un papel similar a la de “nuevos movimientos sociales” ya que, para esta autora, las OSC se han gestado a partir de los movimientos sociales y se conformaron para impulsar la nueva lucha por la búsqueda de derechos.

El presente trabajo está centrado en abordar a organizaciones que estuvieran concentradas en el tema de la incidencia política, para lo cual se buscó entrevistar a organizaciones que formen parte de la Asamblea de Organizaciones de la Sociedad Civil de Ciudad Juárez (AOSC) que se definen así mismas como una red de organizaciones civiles para tratar diversos temas y que reconocen la necesidad de una nueva vinculación local entre gobierno y sociedad, tratándose, así, de un espacio de diálogo y fortalecimiento del sector social que tiene como misión conformar una Red de Organizaciones de la Sociedad Civil con el incidir en diversos asuntos públicos (Asamblea de Organizaciones de la Sociedad Civil (AOSC), 2019). Lo anterior, convierte a la AOSC y a sus organizaciones miembro en sujetos de análisis de sumo interés para comprender la incidencia política de Ciudad Juárez ya que –de acuerdo con la coordinadora de la AOSC– dentro de esta red se congregan la mayor parte de OSC de la ciudad involucradas en el tema de la incidencia política (Marisa Colmenero, comunicación personal, 11 de marzo de 2020).

La AOSC fue conformada en el año 2010 tras detectar la necesidad de establecer una coalición de asociaciones civiles para buscar una mejor relación entre gobierno y la sociedad civil, sobre todo para hacer frente al periodo exacerbado de violencia que atravesaba la ciudad durante esa época. Por lo cual, un grupo de organizaciones –entre ellas Plan Estratégico de Juárez– deciden unirse para buscar objetivos en común y trabajar en red (Marisa Colmenero, comunicación personal, 11 de marzo de 2020).

Durante el periodo de recolección de datos se tuvo oportunidad de entrevistar a dos de las organizaciones que han tenido resultados sobresalientes en cuanto a incidencia política, puesto que su trabajo ha culminado en la modificación de leyes y reglamentos locales, se trata de Fundación Integra A. C. y Plan Estratégico de Juárez A. C. Estas organizaciones brindaron información detallada sobre el proceso que tomaron para sus logros de incidencia, permitiendo reconstruir una línea del tiempo que ha sido complementada con notas de periódico y reportajes de televisión en donde se describen cada una de las acciones que emprendieron para tomar sus resultados.

Para la recolección de información, se diseñó una entrevista semiestructurada que constó de 10 preguntas generales divididas en 23 subpreguntas para garantizar que se abordaran todos los puntos de interés en las respuestas. La entrevista tuvo una duración entre 40 a 60 minutos.

A partir del análisis de la información se describe el proceso de dos de las principales organizaciones: Plan Estratégico de Juárez y Fundación Integra, que obtuvieron logros de incidencia significativos y de los cuales se logró recuperar más información sobre el proceso que tuvieron para llevarlo a cabo.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Ciudad Juárez

La historia de las OSC en Ciudad Juárez se remonta a la década de los 70 con la aparición del Centro de Orientación de la Mujer Obrera (COMO), el cual tuvo una importante labor en la defensa de los derechos de las mujeres trabajadoras de la industria maquiladora y fue pionero en el impulso del movimiento feminista local (Ravelo y Sánchez, 2006; Castillo, 2012). Con el paso del tiempo aparecieron más organizaciones creadas por mujeres que focalizaban sus esfuerzos en brindar atención a otras mujeres, predominantemente debido a la crisis de violencia, feminicidios y desapariciones forzadas que se han suscitado a lo largo de la historia de la ciudad. Posteriormente, debido a la problemática se crearon organizaciones en diferentes temáticas como juventudes, salud, la seguridad, planeación urbana, participación ciudadana, entre muchos otros (Castillo, 2009). En el 2021 se cuenta con un registro de 412 OSC activas en Ciudad Juárez, mismas que se han dado de alta en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

El aumento de estas organizaciones, a lo largo del tiempo, además de deberse al trabajo comunitario que llevan a cabo también se ha visto fortalecido por tres factores fundamentales:

- 1)** La existencia de una ley Federal de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) promulgada en el año 2004 que sentó las bases para la formalización de las OSC y estableció los mecanismos mediante los cuales podían participar en los asuntos públicos y solicitar financiamiento (Diario oficial de la Federación de México, 25 de abril de 2012).
- 2)** La consolidación de organizaciones de segundo nivel en el estado de Chihuahua, principalmente la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FE-CHAC) creada hacia finales de los años 90 y el Fideicomiso para la Competitivi-

dad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC) en el año 2011. Estas organizaciones aún contribuyen al sostenimiento económico de cientos de OSC en la localidad.

3) Por último, la creación del programa federal “Todos Somos Juárez”, implementado a partir del año 2010, el cual se encargó de brindar recursos económicos a la ciudad para hacer frente a la crisis de seguridad que se estaba atravesando y del cual muchas OSC se vieron beneficiadas.

Estos tres elementos contribuyen a la experiencia que tiene Ciudad Juárez respecto a la organización ciudadana.

El concepto de OSC ha sido ampliamente discutido. De acuerdo con Bravo-Salazar y De la Cruz Orozco (2018) es un concepto complejo “no sólo por la vasta gama de acciones que realizan, sino porque éstas se conciben como entes no regulados por el aparato Estatal, pudiendo ser pre, anti y post Estado”. Esta idea es reforzada por Girardo y Mochi (2012), quienes argumentan que dentro de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se pueden englobar distintas maneras de organización ciudadana, tanto de manera formal (constituidas legalmente) como informales (aquellas que se dan de manera espontánea y que no existe constancia oficial de su existencia). La concepción de sociedad civil está fuertemente ligada a la rama de la filosofía política, autores tan relevantes como Hegel ya hacían referencia a este sector de la población que tenía intereses por lo público y que se encontraba claramente diferenciado de la esfera estatal y del mercado (Cruickshank, 2013). Es así como la sociedad civil comienza a ser concebida como un “tercer sector”, siendo el gobierno el primero y el mercado el segundo. Esta visión fue posteriormente alimentada por Antonio Gramsci, quien concibe a la sociedad civil como parte de la estructura ideológica de la sociedad y le dota de la capacidad de producir cambios de orden cultural y en la escala de valores (Cruickshank, 2013; Bobbio, 1974).

Una de las concepciones de sociedad civil más reciente y que sin duda ha aportado mucha luz para entenderla es la que hacen Cohen y Arato (2000) en la cual se indica que la idea originaria de sociedad civil está fuertemente ligada al concepto de la ciudadanía que se organiza en torno a problemáticas latentes, sin necesidad de establecerse permanentemente sino con la intención de influir en la toma de decisiones públicas. Puede notarse que en todas estas definiciones se hace referencia a que la sociedad civil existe para generar cambios en el entorno en el que se desenvuelve.

El conjunto de OSC está constituido por diferentes formas de agrupaciones ciudadanas que pueden dividirse en Asociaciones Civiles (A. C.), Instituciones de Asistencia Privada (IAP), colectivos, grupos religiosos de base, asociaciones vecinales, organizaciones de comunidades indígenas, las organizaciones culturales y deportivas.

Desde una perspectiva legal, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) son definidas por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (Diario Oficial de la Federación, 2018) de la siguiente manera:

Todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales (art. 3).

En el artículo 5 de dicha ley, se estipula que las actividades a las que se pueden dedicar las organizaciones son:

1.- Asistencia social, 2.- Apoyo a la alimentación popular, 3.- enfocadas a promover la participación ciudadana, 4.- Asistencia jurídica, 5.- Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, 6.- Promoción de la equidad de género, 7.- Servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad, 8.- Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural, 9.- Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos, 10.- Promoción del deporte, 11.- Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud, 12.- Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales, 13.- Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico, 14.- Fomento de acciones para mejorar la economía popular, 15.- Participación en acciones de protección civil, 16.- Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley, 17.- Promoción y defensa de los derechos de los consumidores, 18.- Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana (Gobierno de México, 2022, pp. 2-3).

Las OSC han trabajado por años para contribuir a la mejora de la comunidad juarense, en este proceso han acumulado información y experiencia que pudiera resultar muy útil en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, así como para influir en otras acciones del gobierno (Oszlak, 2009).

El concepto de incidencia política

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), en su afán de transformar la realidad social demandan al Estado la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones públicas (Sarabia y Castillo, 2018). Para lograrlo necesitan aumentar su fuerza política mediante diferentes mecanismos que implican el ejercicio de una participación ciudadana diferente a la convencional, es decir, la elección de representantes en las urnas electorales ya no basta (Canto-Chac, 2018).

Esta relación entre gobierno y sociedad civil ha sido abordada tradicionalmente desde el concepto de la incidencia política. Investigaciones como la de Sarabia y Castillo (2018) dejan en evidencia la dificultad para conocer el grado de incidencia de las OSC. Probablemente, esto se debe a la dificultad conceptual en la que está inmerso el concepto de incidencia política en sí mismo.

El Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (2015) menciona que la incidencia política se da a partir de acciones que busquen el beneficio de la colectividad. Además, la incidencia política se lleva a cabo a través de acciones como la investigación, la participación en cabildos, la realización de campañas informativas o de presión política, y el análisis de políticas públicas. De igual forma, Escobar (2017) complementa diciendo que la incidencia política también puede englobar las acciones de *lobbying* (cabildeo), la publicación y difusión de información relacionada con la problemática que ellos abordan, actos públicos y acciones de cambio sobre el territorio en donde se presenta el problema. Algunos casos de incidencia política de las OSC en México han sido descritos por Tapia et al., (2010) y destacan porque provienen desde las propias organizaciones sociales.

Desde la literatura, no queda claro si al hablar de incidencia política se hace referencia a las acciones que realizan las organizaciones para influir en el gobierno, o si, por el contrario, se habla de los logros obtenidos a partir de estas acciones. Por tal motivo es que se hace necesario crear una diferencia conceptual entre la incidencia política entendida a partir de las acciones de gobierno en que las organizaciones logran influir, y las estrategias de participación ciudadana refiriéndose a los mecanismos empleados para conseguir dichas modificaciones. Esta diferencia es fundamental para entender la forma en la que las OSC buscan la incidencia y se vinculan con los gobiernos.

La incidencia política es el resultado de la participación ciudadana –ya sea institucionalizada o no institucionalizada (Escobar, 2017; Lascoumes, 2003) mediante la cual los ciudadanos buscan influir en las decisiones y acciones de gobierno (diseño, implementación y evaluación de planes de gobierno) (Flores y Cuellar, 2012; Tapia et al., 2010), a través de diferentes acciones que van desde la conformación de organizaciones sociales, de redes colaborativas, la realización de eventos o manifestaciones, el posicionamiento de temas en la agenda pública, la investigación científica o periodística, la participación en foros temáticos, las consultas ciudadanas, el cabildeo, entre otros (Flores y Cuellar, 2012; IEEPP, 2015; Escobar, 2017).

La incidencia política es, en su conjunto, la suma de todas las acciones que llevan a cabo las OSC que buscan intervenir en la forma en la que el gobierno actúa que puede ser desde la conducta de los funcionarios públicos, su postura referen-

te a algún tema, el posicionamiento que toman frente a una problemática social hasta la forma en la que se ejecuta una decisión pública; todo ello encaminado en beneficiar a la población o a cierto grupo que por su condición se encuentre en una posición de vulnerabilidad (Collado, 2015).

El contexto local de Ciudad Juárez

Ciudad Juárez se localiza en la zona norte de México y cuenta con una población de 1 512 450 habitantes de acuerdo con el censo de población del año 2020 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2021). La ciudad se destaca por ser frontera con El Paso, Texas, y es identificada a nivel nacional por los crímenes de odio hacia las mujeres (feminicidios) (Monárrez, 2000) y por haberse ganado la primera posición en la tabla de ciudades más peligrosas del mundo por dos años consecutivos (Valdez y Paniagua, 2011). Misma condición que ha persistido a lo largo del tiempo al ocupar el puesto número cinco a nivel mundial de acuerdo con datos del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C. (2017).

Para el año 2009 se había registrado una tasa de homicidios de 191 por cada 100 000 habitantes (Vargas, 2020), lo cual coloca a ese año como el más violento de la década con un total de 2091 homicidios, pero no muy distante del año 2008 que registró 1607, y el 2010 con 1802 (Cruz, 2011). En el 2011, la cifra fue de 1967 y, pese a una disminución en este delito durante los años siguientes, en los últimos dos años las cifras volvieron al alza con un registro de 1247 durante el 2018 y un total de 1472 en el 2019 (Sánchez, 2019).

Las principales actividades económicas de la localidad son el comercio y la industria de la transformación que se manifiestan principalmente a través de las empresas maquiladoras de diferentes productos como arneses de coches, componentes electrónicos, equipo médico, etc. que son importados principalmente desde Estados Unidos y China, y maquilados en la localidad para posteriormente desplazarse hacia otras fábricas donde termina su producción o se llevan al consumidor final (Secretaría de Educación Pública (SEP), 2019; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2016).

Sin embargo, la presencia de grandes corporativos manufactureros en la ciudad no ha impactado significativamente en la disminución de las tasas de pobreza de la ciudad. Así lo revelan datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en cuya última medición en el año 2015 reflejó que en Ciudad Juárez existen 396 882 personas en condición de pobreza, lo cual representa un poco más del 26 % de la población (2015).

Las condiciones de inseguridad y pobreza se ven agravadas por la alta dispersión urbana que existe en la ciudad en donde se ha presentado un crecimiento anárquico que no sigue ningún tipo de lógica de planeación urbana, debido principalmente a la rápida expansión territorial que se ha tenido que provocar en la ciudad, entre otras cosas, por la alta demanda de empleados de la industria maquiladora (Cervera y Botello, 2016). Esto ha dejado a su paso un gran número de viviendas abandonadas, ya sea por la falta de acceso a servicios básicos o por la violencia de la zona en donde se encuentran ubicadas. Se estima que en Ciudad Juárez existen alrededor de 115 000 viviendas abandonadas que, en gran medida, son de interés social (López y Peña, 2016).

El ámbito local siempre ha sido un espacio fundamental para la acción pública, en este nivel en donde es más latente la interacción entre los distintos actores que dan forma a la sociedad y donde los cambios sociales aparecen (Cabreró, 2012). Es en este espacio en donde la participación ciudadana incide y rinde sus primeros resultados. Hasta 1983, Ciudad Juárez había estado administrada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, en ese año, la alcaldía fue ganada por Francisco Javier Barrio Terrazas, del Partido Acción Nacional (PAN), lo cual supuso una renovación en la esperanza de democratización de la ciudad y un avance significativo dentro del país (Sarabia y Castillo, 2018). No obstante, el desencanto por los partidos políticos en la ciudad no tardó en llegar, siendo uno de sus principales síntomas los bajos niveles de participación por parte de los ciudadanos en las elecciones municipales de años siguientes (Pacheco, 2014).

La administración municipal de Ciudad Juárez había estado caracterizada por casos en donde existían fuertes vínculos entre los principales grupos políticos y empresariales. Estas relaciones podrían ser tanto familiares como de afinidad política y, asimismo, se podía notar una clara inclinación por parte de los presidentes municipales a formar parte de los proyectos políticos del gobierno del estado, sobre todo durante el periodo de 1940 hasta 1965. Este mismo modelo trascendió durante otras administraciones (Pedraza, 1994). En la actualidad, no queda claro si este patrón ha logrado trascenderse o si el cambio de la dinámica política ha generado distanciamiento entre la administración estatal y la federal. En tiempos recientes, la relación entre las administraciones municipales y las estatales ha dado paso a una mala distribución de recursos económicos entre Ciudad Juárez y las otras ciudades del estado, principalmente Chihuahua (la capital), en donde un reclamo ciudadano frecuente ha sido la poca proporción de dinero que regresa a la ciudad respecto a la cantidad de impuestos que se pagan (Padilla et al., 2013). La acción pública en Ciudad Juárez se ve materializada a partir de la dinámica que genera la existencia

de los grupos de organizaciones empresariales –principalmente dos: FECHAC y FICOSEC– las cuales modelan la actividad de las otras Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) más pequeñas a través de financiamiento y metodologías de intervención posibilitando su funcionamiento e incentivando la participación ciudadana de la localidad (Pacheco, 2014).

Plan Estratégico de Juárez A. C.

La organización que comenzó sus actividades en el año 1999 se define a sí misma como “una organización ciudadana, apartidista y sin fines de lucro, cuyo objetivo es construir una fuerza ciudadana que participe en los asuntos públicos, proponiendo y exigiendo una mejor ciudad” (Plan Estratégico de Juárez, 2021).

De acuerdo con Claudia Arreola (comunicación personal, 4 de marzo de 2020), la creación de la organización fue una iniciativa de un grupo de empresarios de la localidad, quienes –inspirados en un proyecto similar en Bilbao, España– decidieron replicarlo en esta localidad. Para iniciar sus actividades, en un primer momento, se invitó a participar a las administraciones municipal y estatal. Sin embargo, no se consiguió la participación deseada. No obstante, con la intervención económica del grupo de empresarios que conformaban la mesa directiva, fue que se logró el financiamiento de los primeros años de operación de la organización. Actualmente PEJ es financiada por diferentes fuentes económicas, entre las cuales permanece la participación de algunos empresarios locales, pero también logran la recaudación de fondos a través de proyectos con el Consulado de Estados Unidos, así como de otras organizaciones internacionales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID). Adicionalmente ha logrado establecer proyectos financiados con el Fideicomiso para la Competitividad y la Seguridad (FICOSEC).

Para el año 2021, la organización contaba con cinco proyectos: Así Estamos Juárez, Red de Vecinos de Juárez, RegidorMx Juárez, Yo Ciudadano y Juárez 2030, los cuales son operados por un equipo de 29 personas. A través de sus diferentes iniciativas, la organización busca promover la formación e impulsar la participación ciudadana, aportar a la construcción de un mejor gobierno, llevar a cabo investigación periodística, acciones jurídicas y un diagnóstico y seguimiento anual de Ciudad Juárez (Plan Estratégico de Juárez, 2022).

APERTURA A LA CIUDADANÍA DE LAS SESIONES DE CABILDO DE CIUDAD JUÁREZ

En abril del 2010 comenzaron los esfuerzos por hacer que las sesiones de cabildo de la ciudad fuesen públicas, es decir, que la ciudadanía pudiera entrar libremente

y conocer la agenda. Lo anterior, con el objetivo de que se descubriera la forma en la que tomaban las decisiones en la ciudad, así como la votación de cada uno de los miembros del cabildo. Esto con el propósito de mantener una ciudadanía más informada y promover el desarrollo de un mejor gobierno a través de la participación de la ciudadanía en dichas sesiones. También se buscaba impulsar la apertura de las reuniones de comisiones de regidores y las reuniones previas de cabildo.

La figura central de esta iniciativa era el entonces presidente de la organización, el ingeniero Miguel Fernández Iturriza, cuando de manera simbólica se presentaba afuera de la sala de cabildo y solicitaba participar en la reunión. Petición que fue rechazada por las autoridades locales en repetidas ocasiones. Ante lo cual interpuso un amparo para que se le permitiera el acceso.

Luego de 20 meses de litigio finalmente ganó el amparo y pudo ingresar a la primera sesión de cabildo el 11 de junio del 2013. A pesar de esto, el amparo sólo permitía el ingreso a las sesiones y reuniones previas, por lo cual tomó la iniciativa de comenzar a transmitir por internet dichas sesiones. Con lo anterior nació el programa Regidor 19, mismo que simbolizaba la necesidad del involucramiento de la ciudadanía al trabajo de los entonces 18 regidores que integraban al ayuntamiento. A través de esta iniciativa, la ciudadanía podía estar al tanto de lo que ocurría al interior de las reuniones. Pero, aún no era posible la participación dentro de éstas por lo que el proyecto permanecía como una iniciativa de vigilancia y monitoreo de los funcionarios públicos que integraban al cabildo. Para que esto fuese posible era necesaria la modificación del Reglamento Interior del Ayuntamiento.

El primer informe de Regidor 19 fue publicado el 25 de marzo del 2014. En este documento se señalaron diferentes omisiones que los regidores llevaron a cabo entre las cuales se destacaba el ausentismo de los regidores, así como el incumplimiento en la realización, de alrededor del 80 % reuniones, de comisiones en el tiempo que señalaba la ley. Estos informes continuaron presentándose de manera anual y, de acuerdo con datos del mismo informe, en el año 2016 el cumplimiento de asistencia y celebración de reuniones era de cerca del 95 %. Lo cual fue posible en parte gracias al cambio de administración municipal en el año 2013, donde el entonces presidente municipal, Enrique Serrano Escobar, permitió que además de Miguel Fernández pudieran ingresar al cabildo otras personas, aunque el espacio continuaba sin estar abierto al público.

En las elecciones municipales del año 2016, el candidato independiente Armando Cabada Alvidrez resultó ganador, por lo que se le exigió el cumplimiento de uno de sus principales compromisos de campaña: la modificación del Reglamento Interior del Ayuntamiento para permitir la apertura del cabildo que se logró el 15 de

mayo del 2017 cuando, en sesión, se aprobó la participación de la ciudadanía en las reuniones de comisiones, reuniones previas y sesiones de cabildo, facultándolos no sólo para asistir a las mismas sino también en el uso de la voz. Concluyendo de esta manera un proceso de siete años de litigio estratégico y cabildeo, para lograrlo, con los tomadores de decisiones.

Fundación Integra

La organización comenzó a gestarse en el año 1994 cuando la licenciada Lucila Murguía de Arronte convocó a un grupo de cinco madres de niños con síndrome de Down –entre las que se encontraba Laura Antillón, quien actualmente es la directora de la organización– buscando crear un programa educativo que se ajustara a las necesidades de aprendizaje de sus hijos. En conjunto, las madres de familia se dieron cuenta del gran reto que suponía no sólo para ellas, sino para la población en general, el encontrar espacios para la educación especial, la rehabilitación física y, en general, la atención de personas con discapacidad. De esta manera, se propusieron consolidar su proyecto como organización y apoyar a la comunidad (Antillón, comunicación personal, 11 de marzo de 2020).

En un primer momento, se buscó gestionar el apoyo para la apertura de un Centro de Rehabilitación e Inclusión Infantil Teletón (CRIT). Sin embargo, no lograron hacer los acuerdos necesarios para que pudiera llevarse a cabo. Lo anterior, debido a que la Fundación Teletón aporta el capital necesario para construir la infraestructura del CRIT, pero no así para su operación, gastos que debían correr a cargo de la administración pública. Adicionalmente, el modelo CRIT limitaba su atención a menores de 14, lo cual no coincidía con la visión original con la que se buscaba atender a la población con discapacidad de la ciudad, ya que las fundadoras deseaban crear un espacio para personas de cualquier edad.

De esta manera, Fundación Integra se constituyó legalmente como el Centro de Integración y Rehabilitación Villa Integra. En la actualidad, la fundación cuenta con diferentes programas y servicios, como es el caso del Programa Luminar, enfocado a brindar servicios de terapia a la niñez con diferentes condiciones como el Trastorno Por Déficit de Atención e Hiperactividad (TDAH), Trastorno del Especto Autista (TEA), y problemas de lenguaje. Adicionalmente, se cuenta con servicios de rehabilitación física que incluye servicios de electroterapia, hidroterapia, mecánoterapia, terapia Vojta, aplicación de toxina botulínica, equinoterapia, entre otras. Hasta la fecha, la organización ha proporcionado atención a más de 13 800 personas, desde bebés hasta adultos mayores (Fundación Integra, 2021).

INCORPORACIÓN DE NORMATIVIDAD REFERENTE A ACCESIBILIDAD UNIVERSAL EN EL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIÓN PARA JUÁREZ

De acuerdo con Antillón (comunicación personal, 11 de marzo de 2020), el interés por lograr incidencia política a favor de las personas con discapacidad en Ciudad Juárez nace cuando se dieron cuenta de que a pesar de que la fundación ofrecía servicios enfocados a la integración social de las personas con discapacidad, la infraestructura de la ciudad no contaba con condiciones adecuadas para lograrlo. Aún más, no existía la reglamentación que obligara a quienes construían infraestructura a incorporar medidas para la accesibilidad universal. De esta forma, a través de una capacitación impartida por el National Democratic Institute, la mesa directiva decidió que no bastaba sólo con ofrecer servicios a la comunidad, sino que habría que involucrarse en el proceso de reglamentación de la ciudad.

De acuerdo con Granada et al. (2018), la movilidad universal consiste en la capacidad que tienen las personas para poder transportarse sin peligro de un lugar a otro, lo cual implica que la infraestructura pública y los sistemas de transporte cuenten con las condiciones necesarias para que las personas puedan realizar una movilidad adecuada independientemente de su condición física o mental, aunque lo anterior no se limita sólo a personas con discapacidad sino a cualquier persona. La movilidad universal lleva en sí que las personas tengan a su disposición la información necesaria para su desplazamiento, así como que el uso de la infraestructura sea adecuado en cuanto a costo, tiempo y esfuerzo.

El primer paso fue hacer un mapeo de actores para identificar en quién recaía la responsabilidad de reglamentar la accesibilidad universal en la ciudad. Una vez identificados, comenzaron a visitarles para tratar de hacerles ver la importancia de regular la construcción de infraestructura en favor de las personas con discapacidad. En un primer momento, buscaban fundamentar su propuesta en la Ley para la Atención de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, misma que había sido promulgada el 24 de julio de 2004, así como en su respectivo reglamento publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 25 de junio de 2005. No obstante, ante la negativa de las autoridades municipales no se logró concretar el esfuerzo.

En el año 2012, bajo la administración del alcalde Héctor Agustín Murguía Lardizábal, se dio a conocer el Plan de Movilidad Urbana (PMU) el cual debería ser gestionado por el gobierno del estado, tratándose de una inversión de 2197 millones. Esta inversión estaba destinada para la reconstrucción de 26 vialidades y la

construcción de 37 más, la edificación de seis puentes en diferentes ubicaciones, así como la de tres tramos de canales en el dren 2-A y la ejecución de cuatro proyectos de rehabilitación de imagen urbana (Gobierno de México, 2022). El proyecto debería, además, contener los elementos necesarios para crear accesibilidad para personas con discapacidad.

Al enterarse del inicio de las obras, algunos miembros de la mesa directiva de Fundación Integra decidieron acercarse a la administración municipal para asegurarse de que el proyecto, desde su planeación, respetara lo establecido en los reglamentos del estado de movilidad para personas con discapacidad. Según señala Antillón (comunicación personal, 11 de marzo de 2020), en su momento, les aseguraron que las obras contaban con todo lo necesario para respetar dicho reglamento. No obstante, luego del periodo de entrega de las primeras obras por parte de la empresa constructora, la fundación decide hacer un recorrido en compañía de algunas personas que presentaban dificultades para la movilidad y algunas más que formaban parte del Colegio de Arquitectos e Ingenieros.

Al darse cuenta de que la obra situada en las Avenida Paseo Triunfo de la República y Plutarco Elías Calles contaba con varias irregularidades, decidieron llamar la atención de un reportero local que estaba cubriendo la zona quien –según narra Antillón (comunicación personal, 11 de marzo de 2020)– logró percatarse cómo una persona del Colegio de Ingenieros y Arquitectos casi se cae en una de las rampas. Fundación Integra se encargó de documentar todas las irregularidades en el tramo inaugurado, elaborando así un listado con 235 observaciones de elementos que no cumplían con lo establecido en la reglamentación de construcción, esto con la intención de que el municipio fuera consciente de las deficiencias en la ejecución del proyecto y no aceptara la obra por parte de la empresa constructora.

Ante la negativa por parte de la administración pública, la fundación en colaboración con otras organizaciones locales (Juárez Limpio A. C. y Plan Estratégico de Juárez) decidieron presentar una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos debido a las anomalías en las obras, misma que fue recibida el 15 de marzo del 2016 (D'Artigues, 14 de abril de 2016). Sin embargo, como señala Antillón (comunicación personal, 11 de marzo de 2020), estos esfuerzos no rindieron frutos puesto que las facultades de las comisiones de Derechos Humanos son las de emitir recomendaciones únicamente.

Dado lo anterior, la organización decidió presentar un recurso de acción colectiva ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el incumplimiento en las obras públicas realizadas, por lo cual recibieron apoyo de la organización Mexicanos Unidos Contra la Corrupción y la Impunidad. La acción colectiva es un me-

dio de inconformidad que se había incorporado recientemente a la ley mexicana mediante la adición del párrafo tercero al artículo 17 constitucional –publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010– y que brinda la facultad a organizaciones sin fines de lucro o grupos que vean afectados sus derechos por la recepción de algún bien o servicio (Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON), 2015).

Hasta el momento del levantamiento de datos a través de la entrevista con Antillón, en el 2020, la Suprema Corte ya había atraído el caso para revisarlo, sin una resolución al respecto. Por lo tanto, se decidió centrar esfuerzos de incidencia en la modificación de la reglamentación municipal para que en un futuro se contaran con normas que obligaran a que de manera local se incorporaran los elementos necesarios de movilidad universal en las obras públicas y otras construcciones.

Tras la apertura del cabildo de Ciudad Juárez para asistencia y participación de la ciudadanía, en el año 2017, se abrió la posibilidad de que Fundación Integra presentara en este espacio una propuesta para reformar el Reglamento de Construcción para el Municipio de Juárez. Por lo que buscaron el apoyo de catedráticos de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez para que ayudaran a construir una propuesta adecuada. Adicionalmente, buscaron incorporarse al del Consejo Municipal de Desarrollo Social, que es un consejo consultivo, a través del cual lograron hacer llegar a la Dirección General de Obras Públicas y a la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio sus solicitudes.

Luego de un tiempo de tratar de posicionar el tema en la agenda pública, finalmente, Fundación Integra logró ser tomada en cuenta dentro de las mesas técnicas de desarrollo urbano. A lo largo de ocho meses de labores, durante el año 2018 y 2019, se trabajó en una propuesta de reglamento que contemplara la movilidad universal como requisito para la construcción de obras en el municipio. Finalmente, en mayo del 2020, el cabildo aprobó el reglamento.

A pesar de este logro de incidencia, la organización reconoce que estos esfuerzos no son suficientes. Continúan impulsando el recurso de acción colectiva que se había presentado ante la Suprema Corte y siguen denunciando las obras públicas en donde no se respeta lo establecido en el reglamento (Dayer, 27 de agosto de 2020).

Conclusiones

A lo largo del tiempo de existencia de las sociedades civiles en Ciudad Juárez, éstas se han transformado gradualmente, pues pasaron de ser pequeños grupos

de personas que buscaban dar respuesta a las necesidades más inmediatas de la población para convertirse en redes ciudadanas que reconocen la importancia de la participación ciudadana en el proceso de desarrollo social. Por lo cual, han buscado dar el salto de la asistencia social a la incidencia política. Este proceso hacia la incidencia política es único para cada organización y se ve rodeado por las condiciones propias de cada OSC obedeciendo a las necesidades de sus usuarios, pero también a sus niveles de capacidad institucional.

Los ejemplos proporcionados por las dos organizaciones antes descritas son clara muestra de que la incidencia política por parte de la sociedad civil organizada es posible, aunque en muchas ocasiones los esfuerzos para lograrla puedan ser lentos y en ocasiones no rindan los resultados esperados. No obstante, se destaca la importancia del espacio local como el lugar idóneo para comenzar con pequeños cambios que, a la larga, terminan viéndose reflejados dentro de la normatividad de los municipios. Cabe señalarse que el punto de inflexión para el caso de Juárez ha sido la posibilidad de la participación en cabildo, ya que éste es el espacio clave para la toma de decisiones de la ciudad. Sin lugar a dudas, el paso logrado en 2017 para su apertura constituye un hito histórico que posiblemente permitirá que muchas otras organizaciones continúen cosechando logros en materia de incidencia política.

A la fecha, lo descrito de estas dos organizaciones no representa la totalidad de logros de incidencia a nivel municipal. Sin embargo, constituyen un referente de casos emblemáticos sobre cómo podrían llevarse a cabo estos procesos que involucran acciones tan diversas como la investigación, el cabildeo, el litigio estratégico y el uso del momento mediático adecuado para posicionar sus temas dentro de la agenda pública.

REFERENCIAS

- Asamblea de Organizaciones de la Sociedad Civil (AOSC). (2019).** Sobre nosotros. https://www.facebook.com/asambleaoscjuarez/?ref=page_internal
- Bobbio, N. (1974).** Gramsci y la concepción de la sociedad civil. *Cuadernos de pasado y presente*, (19).
- Bravo-Salazar, R. y De la Cruz Orozco, I. (2018).** Organizaciones Civiles y Alternancia partidista en Oaxaca, en Fragoso Lugo, P. O. y Bravo-Salazar, R. (2018). *Capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México 2000-2014*. (2018). Fondos Mixtos Conacyt.
- Cabrero Mendoza, E. (2012).** *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica.
- Canto-Chac, M. (2018).** Prólogo, en Fragoso-Lugo, P. O. y Bravo-Salazar, R. (2018). *La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México: 2000-2014*. Fondos Mixtos Conacyt.
- Castillo, N. (2013).** *Retos de las organizaciones de la sociedad civil en Ciudad Juárez*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Castillo, N. (2009).** *Adaptaciones y resistencias de las organizaciones de la sociedad civil en Ciudad Juárez (1980-2004)*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Cervera, L. y Botello, A. (2016).** *Dispersión urbana en Ciudad Juárez y su impacto en la seguridad pública*. <http://www.colech.edu.mx/cont/dispersi%C3%B3n-urbana-final.pdf>
- Cohen, J. L. y Arato, A. (2000).** *Sociedad Civil y Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica.
- Collado, H. (2015).** *Incidencia política: concepto, importancia y herramientas: Herramienta para redes y entidades de custodia del territorio*. Tejiendo Redes, Obra Social "la Caixa". https://xcn.cat/wp-content/uploads/2015/incidencia_politica.pdf
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C. (2017).** *Metodología del ranking 2016 de las 50 ciudades más violentas del mundo*. <https://www.oas.org/ext/es/seguridad/red-prevencion-crimen/Recursos/Biblioteca-Digital/ranking-2017-de-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015).** *Pobreza a nivel municipio 2015: Chihuahua*. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Chihuahua/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx
- Cruickshank, S. (2013).** *La cooperación para el desarrollo local a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el municipio*. Universidad Iberoamericana.
- Cruz, S. (2011).** Homicidio masculino en Ciudad Juárez: costos de las masculinidades subordinadas. *Frontera Norte*, 23(46), 239-262. [https://colef.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1014/499/1/Homicidio por ciento20masculino por ciento20en por ciento20Ciudad por ciento20Juárez. por ciento20Costos por ciento20de por ciento20las por ciento20masculinidades por ciento20subordinadas.pdf](https://colef.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1014/499/1/Homicidio%20por%20ciento20masculino%20por%20ciento20en%20por%20ciento20Ciudad%20por%20ciento20Ju%C3%A1rez.%20por%20ciento20Costos%20por%20ciento20de%20por%20ciento20las%20por%20ciento20masculinidades%20por%20ciento20subordinadas.pdf)

- D'Artigues Beauregard, K. (14 de abril de 2016).** El Plan de Movilidad Urbana de Ciudad Juárez y la accesibilidad para PCD. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/blogs/katia-dartigues-beauregard/2016/04/14/el-plan-de-movilidad-urbana-de-ciudad-juarez-y-la>
- Dayer, H. (27 de agosto de 2020).** Municipio pavimenta y excluye a personas con discapacidad. *El Heraldo de Juárez*. <https://www.elheraldodejuarez.com.mx/local/municipio-pavimenta-y-excluye-a-personas-con-discapacidad-noticias-de-ciudad-juarez-5679591.html>
- Diario Oficial de la Federación de México. (25 de abril de 2012).** Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. www.diputados.gob.mx
- Diario Oficial de la Federación de México. (24 de abril de 2018).** Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. www.diputados.gob.mx
- Donati, P. y Esparza, L. (1997).** La crisis del Estado y el surgimiento del tercer sector. Hacia una nueva configuración de relaciones. *Revista Mexicana de Sociología*, 59(4), 3-30.
- Escobar, A. (2017).** Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación estado y sociedad civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (8), 97-108.
- Flores, M. y Cuéllar, J. (2012).** *¿Es la incidencia política un camino?* Corporación RedEAmérica.
- Fundación Integra. (2021).** *¿Quiénes somos?* <https://integra.org.mx/>
- Girardo, C. y Mochi, P. (2012).** Las organizaciones de la sociedad civil en México: modalidades del trabajo y el empleo en la prestación de servicios de proximidad y/o relacionales. *Economía, sociedad y territorio*, 12(39), 333-357.
- Gobierno de México. (2022).** *Proyecto de Movilidad Urbana de Ciudad Juárez*. https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto_inversion/786-proyecto-de-movilidad-urbana-de-ciudad-juarez/#:~:text=El por ciento20Proyecto por ciento20busca por ciento20mejorar por ciento20la,contaminantes por ciento20de por ciento20suelo por ciento20y por ciento20aire.
- Granada, I., Rodríguez, M., Mix, R. y Bezanilla, A. (2018).** *Sistemas Inteligentes de Transporte para la Movilidad Universal*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Sistemas-inteligentes-de-transporte-para-la-movilidad-universal.pdf>
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP). (2015).** *La incidencia política como estrategia de participación ciudadana: módulo 3*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021).** *Censo de población*. <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>
- Lascoumes, P. (2003).** *Gouverner par les instruments. Ou comment s' instrumente l'action publique?* Presses de Sciences Po.

- López, V. y Peña, L. (2016).** “Solares baldíos”, la problemática actual de la vivienda de interés social en Juárez, México. *Economía creativa*, (5), 75-92.
- Monárrez Fragoso, J. E. (2000).** La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez, 1993-1999. *Frontera norte*, 12(23), 87-117.
- Oszlak, O. (2009).** Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico, en Belmonte, A. (2009). *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil*. Fundación CIPPEC.
- Pacheco, S. (2014).** El ejercicio de la ciudadanía ante el desencanto electoral, en Paniagua Vázquez, A., Rodríguez Alonso, J. A., Sarabia Ríos, C. Muñoz Lozano, E. A. (2014). *Vientos de cambio: de la reforma político electoral*. El Colegio de Chihuahua.
- Padilla, D. H., Olivas, A. C. y Alvarado-Salas, L. (2013).** *Lo que Ciudad Juárez y sus habitantes necesitan*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. <https://es.readkong.com/page/lo-que-ciudad-juarez-y-sus-habitantes-necesitan-uacj-9857039>
- Pedraza, H. (1994).** *Compendio de Historia política en Ciudad Juárez, 1940-1965*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Plan Estratégico de Juárez. (2022).** Informe corrupción en Juárez 2022. <https://planjuarez.org/wp-content/uploads/2022/05/Presentacion-Corrupcion-2022-evento-1.pdf>
- Plan Estratégico de Juárez. (2021).** *Quiénes somos*. https://planjuarez.org/quienes-somos/?doing_wp_cron=1674695307.5152120590209960937500
- Plan Estratégico de Juárez. (2017).** *Cabildo Abierto*. <https://planjuarez.org/2017/05/29/cabildo-abierto/>
- Plan Estratégico de Juárez. (2018).** *Quiénes somos*. <https://www.planjuarez.org/index.php/quienes>
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON). (2015).** Acciones colectivas: Reflexiones en torno a su necesidad en materia tributaria. Serie de Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. https://www.prodecon.gob.mx/kioscos/documentos/cuadernos/cuaderno_xvii_digital.pdf
- Ravelo Blancas, P. y Sánchez Díaz, S. (2006).** Resistencia individual y colectiva ante la violencia de género. La experiencia de las obreras de las maquiladoras de Ciudad Juárez. *La ventana. Revista de estudios de género*, 3(24), 380-404.
- Sánchez, I. (2019).** *Homicidios Dolosos en Ciudad Juárez*. Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez. <http://mesadeseguridadchihuahua.org/category/indicadores/>
- Sarabia, C. y Castillo, N. (2018).** Desarrollo e incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Chihuahua, México. *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*, (9), 50.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2019).** *Actividades económicas en tu municipio: Ciudad Juárez, Chihuahua*. <http://www.decidetusestudios.sep.gob.mx/vista/despues-del-bachillerato/actividades-economicas-municipio>
- Tapia-Álvarez, M., Campillo-Carrete, B., Cruickshank-Soria, S. y Morales-Sotomayor, G. (2010).** *Manual de incidencia en políticas públicas*. Alternativas y Capacidades A. C.

Valdez Zepeda, A. y Paniagua Vázquez, A. (2011). Criminalidad, inseguridad pública y comportamiento de los electores: un análisis del proceso electoral estatal 2010 en Ciudad Juárez, Chihuahua. *Estudios fronterizos*, 12(23), 49-78.

Vargas, M. (2020). Cd. Juárez, por segundo año consecutivo, la ciudad más violenta del mundo. *El Diario de Juárez*. <https://diario.mx/juarez/juarez-segunda-ciudad-mas-violenta-del-mundo-20200601-1669168.html>



Capítulo 7

Una propuesta para la evaluación de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas

Cindy Arely Trejo Ocampo. Plan Estratégico de Juárez A. C.

Importancia de la participación ciudadana en el gobierno

No existe país que se reconozca como democrático sin elogiar la importancia de la participación ciudadana y la capacidad de incorporarla en su gobierno. Es por lo que cada vez es más frecuente encontrar esfuerzos gubernamentales que se congratulan de realizar ejercicios participativos dentro de sus gestiones.

Estos actos son, de alguna manera, una forma de señalar que el gobierno no sólo es democrático en el discurso, sino que incorpora la práctica de la democracia a través de sus acciones. La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, más allá de la elección de representantes, es considerada un reflejo de la calidad de la democracia con la que cuentan los países.

Los ejercicios participativos han sido implementados en múltiples formas, pero con escasas evaluaciones de su calidad y, por tanto, su perfeccionamiento ha sido limitado. Esto lleva a cuestionar en qué medida es que la democracia se ha fortalecido con estas prácticas y si realmente los ejercicios participativos llevados a cabo por los gobiernos tienen las características necesarias para afirmar que están contribuyendo a mejorar la democracia.

En relación con eso, este documento analiza la correspondencia existente entre la calidad de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas y el fortalecimiento de la democracia, e identifica elementos para realizar la propuesta de una herramienta que evalúe los grados de participación ciudadana incorporados en esta etapa. Las implementaciones del instrumento, en el caso del Instituto Mexicano de la Juventud, indican que el fortalecimiento de la

democracia –a partir del involucramiento de la ciudadanía y, más aún, de las poblaciones tradicionalmente excluidas de los procesos participativos institucionalizados– es aún un pendiente en las gestiones gubernamentales.

El capítulo inicia con un acercamiento al concepto de democracia para adentrarse en las posturas que colocaron la importancia de evaluar su calidad y proponiendo la distinción de diversos elementos entre los que se encuentra la participación ciudadana. Ésta, a su vez, se analiza a partir de una segmentación que permite identificar sus componentes y la posible medición de éstos. A partir de ellos, se expone una propuesta de herramienta, el caso de la Consulta Nacional Juvenil, para evaluar la calidad de la participación en la puesta en marcha de políticas públicas en sus cuatro implementaciones.

Democracia

La democracia –concebida ya sea como principio, modelo, ideal, régimen o característica– alude a la relación que existe entre el gobierno, la ciudadanía o el pueblo. La manera en que se ha precisado cómo se establece este vínculo, y quién conforma el pueblo, ha ido cambiando de acuerdo con el contexto geográfico y el momento histórico (Sartori, 2008).

La concepción de democracia como procedimiento ha ganado gran popularidad, siendo la democracia liberal representativa el principal referente de régimen democrático en el mundo. Esto significa que, por un lado, se considera que la opinión de la mayoría es suficiente para definir el rumbo de la sociedad, y, por otro, que es necesario elegir representantes que se encuentren políticamente alfabetizados para que se hagan cargo de las decisiones de la vida pública, es decir, se considera positiva la apatía política y afirma que “el ciudadano común no tiene la capacidad o interés político, más que para escoger a los líderes, los cuales tendrían que tomar las decisiones” (De Sousa Santos, 2002, pp. 41-42).

Bajo este escenario, De Sousa Santos (2006) propone distinguir entre democracias de baja intensidad, como la que se ha señalado, y democracias de alta intensidad que “se basan en la participación activa de las poblaciones. A través de estas formas, que están sujetas a una constante renovación, las poblaciones tratan de resistir a la inequidad social, el colonialismo, el sexismo, el racismo y la destrucción del medio ambiente” (p. 42).

Las diversas maneras de concebir a la democracia se han representado en distintos modelos que diferencian la forma en que la ciudadanía se asume, comporta y relaciona con el Estado. Como se ha mencionado, la democracia representativa

se ha convertido en el principal referente de relación gobierno-sociedad, por lo que los debates han girado en torno a su pertinencia, aportes, limitaciones y violencias.

Alexis de Tocqueville ya había expresado su preocupación por que estos postulados derivaran “en una tiranía de la mayoría o en un despotismo de nuevo tipo basado en la concentración del poder y en la indiferencia de los ciudadanos respecto de las cuestiones generales” (Eberhardt, 2014, p. 87).

El principal cuestionamiento se centra en si la elección de representantes es suficiente para que los intereses de la ciudadanía sean plasmados en las decisiones de gobierno. Existen posturas que afirman que la democracia representativa despolitiza de tal manera que anula a grupos institucionales de posicionamientos políticos más extremos favoreciendo posturas más moderadas (Viejo et al., 2009).

Aún, respecto al ámbito de los procedimientos, existen objeciones sobre su alcance de perfección para concretar entornos democráticos, pues aseveran que los resultados electorales dependen de varios factores económicos y sociales que son arbitrarios, y que pueden influir en una elección (Morison, 2006).

Algunas de estas críticas llevaron a reflexionar sobre la necesidad de medir el éxito de los regímenes democráticos, por lo que se produjo el cuestionamiento sobre la manera de evaluar los logros y alcances de este modelo.

Calidad de la democracia

La calidad de la democracia abre la discusión a múltiples vertientes de análisis como lo mencionan Diamond y Morlino (2004), quienes realizan distintas preguntas sobre si el estudio de la calidad de la democracia es útil para las personas que trabajan en su día a día por mejorarla, o, incluso, si es posible generar un consenso universal sobre este concepto. Debido a que la democracia representativa ha sido el modelo de referencia, el análisis de la calidad se ha centrado en éste.

Urbinati (en Avritzer, 13 de octubre de 2018) afirma que las imperfecciones son naturales en la representación, pues siempre habrá distancia entre lo que espera la gente y las decisiones de sus representantes. Entonces, el problema de la representación es más un problema cognitivo que político. Por el contrario, Mouffe (1999), desde una mirada más politizada, asevera que la democracia es frágil en tanto exista un déficit de consenso sobre sus instituciones y de adhesión a los valores que representa. Es, por tanto, una conquista que hay que defender constantemente. Así, el consenso apuntala hacia la imposibilidad de alcanzar la democracia perfecta o ideal (Sarabia, 2011).

Estos debates han puesto sobre la mesa, la existencia de una crisis de representación que se ha traducido en una pérdida de credibilidad de sus formas tradicionales (Canto-Chac, 2010) lo que, en algunos casos, ha llevado a cuestionar si la democracia representativa es el sistema ideal de gobierno. Altman y Pérez-Liñán (2002) identificaron que, a partir de la década de los 60, se dio una preocupación por el buen funcionamiento de este régimen en todos los espacios académicos y políticos, siendo Robert Dahl, con su libro *La Poliarquía*, el máximo referente en la definición de una serie de dimensiones que ayudarían a analizar a la democracia no como un todo condensado, que se comporta de manera uniforme, sino como una suma de piezas que se entrelazan para alcanzar un ideal democrático.

En los siguientes años, otros teóricos se sumaron a las propuestas pudiéndose englobar éstas en tres tipos. Según Tusell (2015): las procedimentales, que se enfocan, como su nombre lo indica, en los procesos e instituciones a través de las cuales se elige a los representantes; las que agregan cómo se ejerce el control del poder político y, por último, las que, a lo anterior, incorporan objetivos y resultados de la democracia.

Todas las propuestas mencionadas tienen en común el considerar a la participación como un elemento fundamental para la consolidación de la democracia. Sin embargo, cada una la comprende de manera distinta.

En el primer caso, se le entiende como el derecho a votar, es decir, el contar con los medios necesarios para estar dentro del padrón electoral (Altman y Pérez-Liñán, 2002). Levine y Molina (2011) avanzan un poco más y proponen cuatro variables para entender la participación, que son: participación electoral, a través del porcentaje de votantes sobre habitante en edad de votar; oportunidades de voto, a partir del número de cargos sometidos a votación; participación en organizaciones políticas, con el porcentaje de electores que participan en actividades en este tipo de grupos; y representatividad de las instituciones, con la proporcionalidad de género y corrientes políticas dentro de estos espacios (Levine y Molina, 2011).

Bühlmann et al. (2011), a través del Barómetro de la Democracia, consideran el nivel de participación electoral y la participación no institucionalizada. Por último, Diamond y Morlino (2004) –en una apuesta más ambiciosa– afirman que una buena democracia debe educar políticamente, al menos en un nivel básico, a su ciudadanía. Esto con la finalidad de darle la capacidad no sólo de votar, sino de discutir los asuntos públicos, comunicarse y exigir rendición de cuentas a sus representantes y monitorear la conducta de las personas funcionarias públicas (Diamond y Morlino, 2004).

A. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana se ha identificado como un elemento sustancial en la consolidación de la democracia representativa. Como se puede ver a través de los autores antes mencionados, es ésta, en su modalidad electoral, la que funge como ente reconocedor de la ciudadanía como sujeto político, y pieza fundamental del Estado. Aunque en un inicio, el voto fue muy significativo, pues representó la cesión del poder hacia el pueblo, con el tiempo las instituciones creadas a partir de este mecanismo comenzaron a mostrar limitaciones, lo que desembocó en la creación de nuevas propuestas como la implicación de las personas en organizaciones políticas, en la discusión de asuntos públicos y en la exigencia de rendición de cuentas como actividades fundamentales para hablar de una verdadera participación.

Simultáneamente, algunos autores comenzaron a exponer el malestar e insatisfacción que el modelo hegemónico de democracia estaba generando en las sociedades (Newton, 2012, en Monsiváis, 2013) debido a que los modelos tradicionales de gestión y administración no estaban dando los resultados esperados (Canto-Chac, 2010). Por tanto, la democracia representativa comenzaba a percibirse como ineficiente (Parés y Resende, 2009).

La tecnocracia que en un inicio se consideró como la posibilidad de incorporar a personas especialistas que pudieran tomar decisiones con mayores elementos técnicos, con el tiempo, se convirtió en un monopolio del saber en donde el protagonista de la toma de decisiones –y cuyo conocimiento se tornó al saber legítimo– fue el del especialista (Canto-Chac, 2010).

Esto contribuyó a un distanciamiento entre representantes y personas representadas, quienes fueron relegadas a ser objetos pasivos receptores de políticas públicas sin la capacidad de cuestionarlas ni evaluar su pertinencia.

Ante un escenario “en el que los gobiernos enfrentan grandes limitaciones para resolver por sí solos problemas sociales cada vez más complejos, con recursos siempre limitados, y en un entorno de rápido cambio tecnológico” (Díaz, 2017, p. 350) las políticas y prácticas participativas proliferaron.

Autores como Boaventura de Sousa Santos (2017) han colocado la importancia de complementar a la democracia representativa con la democracia participativa, es decir, fortalecer y ampliar los mecanismos de participación de la ciudadanía con la finalidad de trascender el único ejercicio de elegir representantes y tener la posibilidad de involucrarse activamente en la toma de decisiones bajo marcos acordados.

Un elemento fundamental de este modelo es la pretensión de incluir no sólo a la ciudadanía, sino hacer un énfasis en las poblaciones tradicionalmente excluidas,

esto es, considerar dentro de los procesos participativos el objetivo de identificar qué grupos poblacionales han sido históricamente marginados de la toma de decisiones en asuntos públicos, y focalizar esfuerzos para incluirlos (Parés y Resende, 2009).

La distribución de recursos entre la ciudadanía es radicalmente desigual, y eso facilita o dificulta el involucramiento en los espacios de participación. El tiempo libre disponible, así como la capacidad de “comprarlos” (principalmente en lo relacionado con la economía del cuidado) es muy desigual. De igual forma, y de manera más intensificada, los recursos educativos o la capacidad de acceder y de comprender las informaciones políticas cuentan con grandes brechas. Y aún peor distribuidos están “el interés, el sentimiento de que uno debe o es capaz de participar, el placer que se obtiene participando y otros sentimientos fundamentales que nos llevan a implicarnos en los asuntos colectivos” (Font et al., 2010, p. 108). Considerar esto es de suma importancia, pues aporta elementos sustanciales para concebir una participación ciudadana realmente inclusiva.

Aunque existen análisis que reconocen, promueven y puntualizan los retos para su ampliación, la participación intensificada también tiene posturas reservadas que consideran que las decisiones de política pública son técnicamente complejas, por lo que la implicación ciudadana es completamente inoperante (Díaz, 2017).

Entonces la evaluación de la participación ciudadana se hace fundamental, ya que a través de ella es posible medir no sólo los resultados del proceso en concreto, sino su impacto en la construcción de ciudadanía. Esto usualmente no sucede, ya que las evaluaciones pocas veces se abocan a medir resultados en el largo plazo lo que dificulta su fortalecimiento y permanencia en los procesos.

B. CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como se ha mencionado, los esfuerzos por incorporar mecanismos participativos en la administración pública, particularmente en el ámbito local, se han incrementado en las últimas décadas (Font et al., 2010). Sin embargo, su presencia tiene relativamente poco (Jorba y Anduiza, 2009) y los análisis a su alrededor son limitados no sólo en número, sino también respecto a criterios homologados sobre qué es o cómo se logra la calidad en las experiencias participativas (Galais et al., 2013).

Aunque es posible encontrar algunos manuales para evaluar la calidad de la participación ciudadana, las fuentes teóricas son escasas y provienen principalmente de esfuerzos realizados en España (Font et al., 2010; Galais et al., 2013), lo

que evidencia la necesidad no sólo de continuar generando conocimiento, sino de promover su producción o sistematización desde el sur global.¹

Identificar cuál es el objetivo de realizar la evaluación es fundamental, puesto que la misma finalidad del ejercicio participativo puede responder a múltiples motivos. Algunos de los objetivos de éste pueden ser un requerimiento legal, la legitimación de una política, una finalidad ética, la búsqueda de mejoras en la gestión, la promoción de la corresponsabilidad o la medición del avance en la construcción de ciudadanía (Jorba y Anduiza, 2009). El origen de la necesidad marca en gran medida los elementos que se consideran dentro de la evaluación.

A partir de ello, Galais et al. (2013) señalan la existencia de dos perspectivas de evaluación: la normativa y la de diagnóstico. La primera centra su atención en el proceso y, por tanto, toma como referencia algún tipo ideal de democracia. La segunda tiene un aspecto más gerencial, y se focaliza en los resultados. En ambos casos, Jorba y Anduiza (2009) señalan que es importante no poner un énfasis excesivo en los principios ideales, porque esto podría ocasionar una infravaloración de los ligeros avances que se van teniendo dentro de los procesos. Por ello, también afirman, es importante no perder de vista la posibilidad de caer en posturas escépticas o exageradamente optimistas respecto a lo que la participación puede aportar a la vida política de una comunidad.

Galais et al. (2013) apuntan que los criterios evaluativos más recurrentemente son inclusividad, deliberación, influencia de la ciudadanía, y resultados. Parés y Resende (2009), por su parte, realizan una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar procesos participativos, la cual se basa en el análisis de la coordinación del proceso de quienes cooperan, de la temática a abordar, del método utilizado y de las consecuencias que el proceso tiene. Jorba y Anduiza (2009) realizan una propuesta respecto al momento en que la evaluación puede ser realizada, pudiendo ser éste, durante el diseño, el desarrollo o implementación o en los resultados e impacto.

Los esfuerzos por medir la calidad de la participación para el desarrollo de planes y programas han desembocado en la realización de varias propuestas que se pueden consultar en el cuadro del Anexo 1. La revisión presentada constituye el preámbulo teórico conceptual que se utilizó para evaluar la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas a partir de un modelo que toma como base experiencias realizadas en otros países de evaluación a procesos parti-

¹ El concepto "sur global" es definido por Boaventura de Souza como las poblaciones o grupos sociales que han sufrido las injusticias sistemáticas causadas por el capitalismo, colonialismo y patriarcado (Alice Ces, 2015).

participativos para la formulación de políticas públicas. En éstos se encontraron criterios como la accesibilidad, inclusión, transparencia, temporalidad, eficacia y eficiencia, continuidad, uso de resultados y aprendizajes.

C. UNA PROPUESTA PARA EVALUAR LA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Con base en la revisión anterior, se realiza una propuesta de varios criterios para evaluar la participación en la implementación de políticas públicas.

1. El primer elemento de los objetivos es que el ente tenga claridad de que existen, es decir, que el procedimiento no se hace únicamente por seguir una instrucción sin mayor trasfondo. Esto es importante, porque de la mirada que tenga quien realice la coordinación del proceso –aún si no es quien implementa– permeará en gran medida en las características y alcances del ejercicio. Los objetivos identificados son gerencial, participativo y ciudadanización. El primero se basa en mejorar los procesos y resultados; el segundo en incorporar la voz de las personas involucradas por considerarla valiosa; y el tercero comprende los dos anteriores, y agrega la inclusión de las personas como una manera de articular al gobierno con la ciudadanía otorgándole más poder promoviendo así procesos de ciudadanización.

2. El tiempo se puntualiza como una manera de verificar que el ente está dándole la importancia debida al destinarle un lapso razonable en el que es posible realizar varias actividades.

3. La convocatoria se enfoca en identificar todos los medios por los que es difundida para, de esta manera, garantizar un mayor alcance entre las personas.

4. La inclusión se encuentra alineada a este criterio, pues, aunque la convocatoria alcance a un número amplio de la población, en muchas ocasiones existen grupos que requieren estrategias diferenciadas debido a las condiciones de exclusión que viven y que usualmente les deja fuera de este tipo de ejercicios.

También es importante comprobar que entre las personas participantes existe representatividad de distintos grupos que permitan abordar las diversas miradas y posturas. Además, la implementación de acciones afirmativas como consultas específicas para grupos vulnerados se considera deseable con la finalidad de tomar especialmente en cuenta las problemáticas y propuestas de estos grupos poblacionales.

5. El criterio información hace referencia a la socialización de datos que le permitan a las personas tener un panorama general del proceso, y el peso que tiene su opinión en éste, así como las alternativas que existen en caso de no estar confor-

mes. La manera de difundir esta información es que debe ser accesible, a saber, que sea comprensible para todas las personas.

6. El criterio de consulta hace referencia a que el número de canales para presentar comentarios debe ser amplio, para así –como con la convocatoria– incrementar la posibilidad de participación. Además, el tipo de metodología implementada definirá el tipo de proceso. Éste puede ser consultivo, colaborativo o empoderador. El primero se refiere a los procesos que prioritariamente hacen una extracción de información; el segundo a técnicas que permiten construir en conjunto; y el tercero a modalidades vinculantes.

7. El criterio del público consultado abarca la inclusión de las personas directamente afectadas por el asunto a consultar, las indirectamente afectadas, otras personas interesadas y la realización de consultas específicas para grupos vulnerados.

8. El criterio proceso abarca dos elementos. Por una parte, que éste no se encuentre sesgado, en otras palabras, que los temas a abordar no estén previamente definidos; y por otra, que exista igual oportunidad de contribuir a través de metodologías diferenciadas que permitan la expresión de personas con habilidades distintas.

9. La eficiencia aborda la percepción del ente sobre si el tiempo y el presupuesto fueron los adecuados.

10. El criterio resultados plantea cuatro elementos. El primero es si los resultados fueron presentados; el segundo, de qué manera fueron revisados; el tercero, que éstos efectivamente fueron utilizados para formular política pública; y el cuarto, si existió retroalimentación a las personas que participaron del ejercicio.

11. La continuidad se refiere a la existencia de una evaluación del proceso de participación.

12. El aprendizaje social abarca tanto a las personas participantes como al ente coordinador. En el primer caso, se refiere a identificar la posibilidad de construir agendas comunes y experiencias dialógicas a partir del ejercicio. Y en el segundo, la capacidad de la estructura gubernamental, personificada en el ente, de modificarse a partir de aprendizajes derivados del proceso participativo.

Respecto a la agrupación por criterios se retomaron de igual manera las propuestas por los diferentes estudios consultados. El instrumento final se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Criterios para la evaluación de procesos de participación en la formulación de políticas públicas.

CRITERIO	CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN
<p>1. Objetivos</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Claridad de los objetivos del proceso participativo. b. Objetivos (gerencial, participativo, ciudadanización). 	<ul style="list-style-type: none"> a. Se identifica el propósito por el cual llevar a cabo el proceso participativo. b. Construcción de ciudadanía.
<p>2. Tiempo</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Duración del proceso participativo. 	<ul style="list-style-type: none"> a. + de 45 días.
<p>3. Convocatoria</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Estrategias usadas para dar a conocer la convocatoria a un mayor número de personas. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Internet, televisión, radio, medios impresos, enlaces comunitarios.
<p>4. Inclusión</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Estrategias utilizadas para convocar a poblaciones tradicionalmente excluidas de este tipo de ejercicios. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Articulación con instancias de gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil que atienden a estas poblaciones.
<p>5. Información</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Información proporcionada a las personas participantes sobre las etapas del proceso. b. Información comprensible para las personas participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Tiempos, puntos de contacto, características de la metodología, procedimiento de inclusión en la toma de decisiones, mecanismos jurídicos de revisión. b. Lenguaje no técnico, ejemplos de la vida diaria, herramientas visuales.
<p>6. Consulta</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Canales disponibles para presentar comentarios. b. Tipo de proceso participativo. 	<ul style="list-style-type: none"> a. + de seis canales. b. Consultivo, colaborativo, empoderador.
<p>7. Público consultado</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Inclusión de partes interesadas en el proceso. b. Representatividad de la opinión pública. c. Grupos vulnerados. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Personas directamente afectadas, personas indirectamente afectadas, otras personas interesadas. b. Cuatro subgrupos representativos. c. Consulta específica para grupos vulnerados.
<p>8. Proceso</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Proceso no sesgado por la visión del ente que realiza el proceso participativo. b. Igual oportunidad de contribuir durante el proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Los temas a abordar no están previamente seleccionados. b. Cada postura debe tener suficiente tiempo para exponer sus argumentos a través de metodologías diferenciadas.

<p>9. Eficiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Tiempo adecuado para realizar el proceso participativo. b. Presupuesto adecuado para realizar el proceso participativo. 	<ul style="list-style-type: none"> a. El ente considera que el tiempo para realizar el proceso fue adecuado. b. El ente considera que el recurso económico destinado para el proceso fue adecuado.
<p>10. Resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Presentación de los resultados del proceso de participación. b. Revisión de los resultados del proceso participativo. c. Evidencia de cómo la información obtenida en el proceso participativo fue usada para la formulación de políticas públicas. d. Evidencia de retroalimentación a quienes participaron en el proceso de participación o planes de realizarla. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Los resultados del proceso fueron presentados. b. Los resultados de los distintos canales fueron revisados a detalle. c. La información obtenida en el proceso participativo fue usada para la formulación de políticas públicas. d. Se realizó retroalimentación sobre las principales preocupaciones expresadas por las personas participantes. Se encuentra previsto el seguimiento público de la incorporación de la información obtenida durante el proceso en las políticas públicas.
<p>11. Continuidad</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Evidencia de que el proceso de participación pública ha sido evaluado o se planea evaluarlo. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Evaluación del proceso de participación.
<p>12. Aprendizaje social</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Aprendizajes entre participantes a partir de las diversas posturas. b. Aprendizajes por parte del ente convocante a partir de lo expuesto por las personas participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Las personas participantes identifican, por una parte, que tienen cosas en común y, por otra, que existen personas con necesidades distintas a las suyas. Además de que uniéndose pueden alcanzar metas para satisfacer necesidades. b. El ente identifica, a partir del proceso, aprendizajes valiosos para sí.

Fuente: Elaboración propia.

Caso Consulta Nacional de Juventud

La participación ciudadana juvenil se ha identificado como un elemento central para el desarrollo de poblaciones y países. Así lo marcan convenciones internacionales como la de los jóvenes y la del niño. Al igual que agencias como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de las Naciones Unidas que la ha incluido dentro de las metas del Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible dentro de la Agenda 2030.

México cuenta con 37.5 millones de jóvenes, de los cuales sólo el 9.5 % se encuentra muy interesado en la política institucionalizada (IMJUVE-UNAM, 2012). Sin embargo, sería errado decir que las y los jóvenes no participan con la intención de incidir en la vida pública. A pesar de que su participación electoral es baja, aventajan en actividades a través de redes sociales y en acciones como manifestaciones en los espacios públicos.

Esta desvinculación entre la juventud y las instituciones responde a la implementación de estrategias que resultan poco atractivas, muchas veces ancladas en miradas y prácticas adultocéntricas que impiden la creación de diálogos horizontales que permitan construir reconociendo los saberes de todas las personas involucradas. Por ello, es fundamental plantear procesos que tomen en cuenta los elementos mencionados y, entonces, crear iniciativas más incluyentes.

De ahí surge el interés por medir la calidad del mecanismo participativo que forma parte de la construcción del Programa Nacional de Juventud, documento que tiene como objetivo regir la política nacional de juventud implementada por el gobierno federal.

Esa investigación se avocó a analizar los mecanismos de participación ciudadana utilizados en la construcción del Programa Nacional de Juventud, desde su creación en el año 2000, hasta el presente sexenio, el cual finalizó la realización de su consulta en octubre de 2019.

Durante los cuatro sexenios, la coordinación de los mecanismos de participación para la construcción del Programa Nacional de Juventud estuvo a cargo de la Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud. Con la finalidad de contar con información homologada, las entrevistas fueron realizadas a personas que formaron parte del equipo coordinador de los mecanismos de participación tratando de que tuvieran la mayor jerarquía institucional posible.

Se realizaron entrevistas semiestructuradas en las cuales se identificaron los elementos que componen los criterios de evaluación. A partir de ello, se hizo un análisis comparativo que arrojó la siguiente información: respecto a los avances y retrocesos existe disparidad entre los distintos criterios. Mientras que en algunos hay mejoras en otros hay disminución en su calidad. En cuanto a los objetivos, al menos en el discurso, sí hay un avance continuo que parte de la mirada legitimadora, y llega a la ciudadanizante. Esto es importante, pues la mirada de quien haga el diseño permeará a lo largo de todo el proceso. Hay un evidente incremento de la calidad cuando la mayor parte del proceso es realizado por el mismo equipo, ya que se puede tener mayor control de las acciones y de los resultados. Es importante considerar que toda acción está enmarcada en un momento político, por lo que

los objetivos además de técnicos pueden estar matizados por cuestiones políticas explícita o implícitamente.

El tiempo de duración no aportó muchos elementos de análisis, pues éste no considera componentes como la cantidad de actividades y el presupuesto o los días de trabajo efectivo. No es posible evaluar la calidad sin tomar en cuenta estos factores, puesto que sin ellos no es posible conocer el trabajo real que se realizó.

Como se ha mencionado, es notable el incremento en el involucramiento del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) en las distintas fases del proceso lo que ha llevado, por ejemplo, a estrategias de convocatoria con mayor cercanía a las comunidades, como los enlaces comunitarios, y los vínculos con Organizaciones de la Sociedad Civil. Esto amplía la posibilidad de llegar a poblaciones o perfiles tradicionalmente excluidos de este tipo de ejercicios.

La información sobre el proceso general, sus etapas, y la manera en que las y los jóvenes pueden incidir es el ámbito más complejo y, por tanto, menos avanzado. En general, las administraciones no han incorporado elementos que puedan consolidar este criterio.

Los canales para poder participar han variado mucho de sexenio a sexenio, lo que hace pensar que, como se ha mencionado, las administraciones no retoman las experiencias anteriores para mejorar sus prácticas. A pesar de esto, sí ha habido un avance en cuanto al tipo de proceso.

Si bien la literatura hace referencia a grupos mixtos, es decir, compuestos por población directa e indirectamente afectadas, el IMJUVE ha realizado ejercicios separados en todas sus administraciones. Sería interesante analizar las ventajas y desventajas de ambas modalidades para definir la manera ideal.

Respecto a la focalización de grupos vulnerados, la literatura sobre calidad de la participación señala que es necesario realizar consultas específicas para ellos. Sin embargo, instancias como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), y el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes recomiendan no sólo el uso de esta estrategia sino también la implementación de ajustes razonables que permitan la incorporación de algunos tipos de grupos vulnerados en los ejercicios no focalizados. Relativo a lo anterior, el sexenio 2018-2024 ha sido el único en llevar a cabo una consulta focalizada para grupos vulnerados como lo es el "Foro de Juventud desde la Diversidad Sexual".

Todas las administraciones han establecido líneas temáticas previas al ejercicio, lo que desde la literatura se considera un sesgo que puede incidir en los resultados. El Programa Nacional de Juventud necesariamente debe alinearse al Plan

Nacional de Desarrollo, lo que traería la pregunta de si la manera en que se está conceptualizando o realizando el mecanismo de participación es el adecuado o es necesario replantearlo.

La definición de las metodologías a utilizar es fundamental para ampliar o reducir la posibilidad de participación de todas las personas. Estrategias en las que únicamente se puede participar de manera oral limitan, por ejemplo, a las personas que no tienen habilidades o que no se sienten cómodas hablando en público. Éste es un ámbito en el que aún es necesario trabajar, pues, aunque ha habido un ligero avance, no se perciben cambios más sólidos como en otros criterios.

La eficiencia de tiempo y presupuesto muestra que, aunque hay ligeros avances, las necesidades metodológicas identificadas no tienen conexión con quienes definen el presupuesto o su distribución. Resulta complicado entender cómo una consulta con un presupuesto de 17 500 000 no tuvo el tiempo suficiente para que se realizara un óptimo trabajo.

El uso de los resultados es uno de los criterios con mayor número de variables, puesto que engloba no sólo el producto final del ejercicio sino el tipo de relación que se ha establecido con las personas participantes. Se puede observar un incremento general de la calidad de este criterio, no sólo en el cumplimiento de las variables sino en la manera de hacerlo. Por ejemplo, de los sexenios de los que se tiene información, el 2006-2012 realizó infografías y las envió a las instancias estatales; y el sexenio 2018-2024 además de realizar las infografías, planeó una gira para presentarlas en cada estado.

Una de las finalidades de la participación desde la mirada de la democracia participativa es la de reajustar a la propia estructura institucional a través del empoderamiento de la ciudadanía, y de su interacción con ella. Esto se ve reflejado en el criterio “aprendizaje social” en el que se busca identificar la existencia de aprendizajes entre participantes, y por parte del ente, a partir de la experiencia participativa. Como se ha observado en criterios anteriores, que el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) se involucre en la implementación de más etapas del proceso facilita el incremento de calidad en varios ámbitos. A medida que esto ha sucedido, criterios como el “aprendizaje social” se han ido fortaleciendo poco a poco.

Conclusiones

La democracia representativa vive una grave crisis de confianza por parte de la ciudadanía, lo que ha llevado a cuestionar su idoneidad en la resolución de las problemáticas de las sociedades y a plantear la necesidad de evaluar su calidad. A

pesar de que existen diferentes posturas sobre qué es la democracia, todas concluyen con que la participación es un elemento fundamental que la compone, por lo que también se ha realizado una extensa producción teórica sobre su pertinencia y las diferentes formas que puede tomar. Así, los procesos participativos se han posicionado como una alternativa que, por un lado, promueve la ciudadanía de las personas y, por otro, incrementa la posibilidad de éxito de las políticas públicas implementadas por los gobiernos.

Respecto a su evaluación, si los procesos participativos en la formulación de las políticas públicas son relativamente recientes su evaluación lo es aún más. Las experiencias de evaluación en este ámbito, aún en la literatura, son escasas de manera que es esencial colocar mayor atención a su importancia. Es fundamental desarrollar y perfeccionar propuestas metodológicas que permitan identificar los elementos indispensables a evaluar y los canales para hacerlo.

Además de ello, es imprescindible que los nuevos gobiernos incorporen en sus agendas la necesidad de evaluar los mecanismos de participación que implementan para, de esta forma, garantizar que los mismos funcionen como herramientas ciudadanizantes de sus procesos y ajustar en la medida que se repite su realización.

El caso de análisis que aborda este texto identificó que, al no existir evaluaciones en las diferentes consultas realizadas, no hay aprendizaje sobre los aciertos y errores de las ediciones anteriores y, por eso, cada nuevo ejercicio parte de los saberes e intereses del gobierno en turno. Por ello es importante tanto la realización de las evaluaciones como la socialización de éstas.

Anexo 1. Evaluación de procesos de participación para la formulación de planes y programas.

BICKERSTAFF, K. Y WALKER, G. (2001).	GERMAIN, R. ET AL. (2001).	RAN, B. (2012).	SCHROETER, R. ET AL. (2016).	BROMBAL, D. ET AL. (2017).
<p>Inclusión</p> <ul style="list-style-type: none"> - Claridad de los objetivos de las actividades de la participación pública. - Terminología usada en el plan. - Número de oportunidades para la participación del público y representantes de intereses especiales. - Número de mecanismos cuyo objetivo es alcanzar audiencias no tradicionales o en desventaja. 	<p>Proceso general</p> <ul style="list-style-type: none"> - Equidad en el proceso. - Efectividad del proceso. - Eficiencia del proceso. 	<p>Equidad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justicia. - Accesibilidad. - Percepción de una agencia imparcial. <p>Eficiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uso eficiente de tiempo y dinero. - Recursos bien gastados. - No es largo ni prolongado. 	<p>Inclusividad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de partes interesadas que están representadas dentro del proceso de participación. <i>a) Plataforma para el intercambio y la comunicación</i> - Todos los grupos afectados deben estar representados dentro del proceso de participación. <i>b) Contribución equitativa</i> - Igual oportunidad de contribuir en el proceso. Cada grupo debe tener tiempo suficiente para exponer sus argumentos. 	<p>Temporalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Momento en que inicia la consulta. - Duración de la consulta. - Posibilidad de agregar información después de realizado el documento final. <p>Público consultado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inclusión de partes interesadas en la consulta. - Representatividad de la opinión del público. - Consulta dirigida a grupos vulnerables.
<p>Transparencia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presentación de los resultados de la participación pública. - Evidencia del análisis de la información obtenida a través de la participación pública. - Evidencia de cómo la información obtenida a través de la participación pública fue usada para suministrar información al proceso de las políticas. - Evidencia de retroalimentación a quienes participaron en el proceso de participación pública o que se planea realizarla. 			<p>Intercambio de información y aprendizaje.</p> <p><i>a) Intercambio de conocimiento</i></p> <p>La participación empírica tiene que articularse con el conocimiento de las personas expertas.</p> <p><i>b) Base común de información</i></p> <p>Todos los grupos deben tener acceso a la información necesaria para tomar una decisión.</p> <p><i>c) Transparencia</i></p> <p>El proceso ofrece la oportunidad de obtener información sobre la postura y los argumentos de las otras personas que participan, es decir, puede generar un entendimiento más profundo de la postura de las otras personas.</p> <p><i>d) Entendimiento común del proceso</i></p> <p>Toda la información concerniente a la manera en que se llevará a cabo el proceso debe ser comprensible y comprendida por todas las personas participantes a lo largo de éste.</p>	<p>Provisión de información</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accesibilidad de información. - Integridad de la información de los impactos del proyecto. - Integridad de la información del proceso de la consulta. - Información amigable.
<p>Interacción</p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de nuevos métodos de consulta o deliberación para la participación pública utilizados. 		<p>Eficacia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suficiente oportunidad para participar. - Amplia oportunidad de aportar. 	<p>Influencia en las decisiones políticas.</p> <p><i>b) Eficacia y eficiencia</i></p> <p>Eficacia se refiere a que todos los grupos dentro del proceso participativo</p>	<p>Proceso de consulta</p> <ul style="list-style-type: none"> - Canales disponibles para presentar comentarios. - Tipo de proceso de consulta. - Alcance de la consulta.

<p>- Número de oportunidades para discutir y el alcance del debate.</p>		<p>- Proceso diseñado hábilmente.</p>	<p>deben tener alguna influencia sobre el resultado. Eficiencia se refiere a si lo anterior se logró utilizando los recursos adecuados.</p> <p>b) Comprensión compartida del impacto de los resultados</p> <p>Comunicar claramente qué tipo de influencia tienen las personas que participan en el proceso, y especificar qué impacto tienen las recomendaciones de la ciudadanía durante el proceso de toma de decisión.</p>	
<p>Continuidad</p> <p>- Número de actividades de participación pública planeadas para la última etapa de la construcción de los planes.</p> <p>- Número de actividades participativas llevadas a cabo o en marcha.</p> <p>- Evidencia de que las actividades de participación pública han sido evaluadas o que se planea evaluarlas.</p>				
<p>Resultados</p> <p>- Evidencia de que la participación ha impactado en la forma general del plan.</p> <p>- Evidencia de que la participación ha impactado en áreas específicas del plan.</p>	<p>Resultado general</p> <p>- Equidad de resultados.</p> <p>- Efectividad de resultados.</p> <p>- Eficiencia de resultados.</p>			<p>- Incorporación de los resultados en el documento final.</p> <p>- Revisión de los resultados de la consulta.</p> <p>- Retroalimentación provista de los resultados de la consulta.</p>
			<p>Aprendizaje social</p> <p>- Facilitar convergencia.</p> <p>- Desarrollar solidaridad en el grupo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje. • Cambio en el comportamiento. • Cambio de perspectivas. • Construcción de capacidad. 	

Fuente: Elaboración propia con base en Bickerstaff, K. y Walker, G. (2001); Germain, R. et al. (2001); Ran, B. (2012); Schroeter et al. (2016); Brombal, D. et al. (2017).

REFERENCIAS

- Alice Ces. (22 de diciembre de 2015).** *Ask Boaventura #35 – Pensar el Sur Global* [Archivo de Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=OvAE6940g1Y>
- Altman, D. y Pérez-Liñán, A. (2002).** Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 9, 85-100.
- Avritzer, L. (13 de octubre de 2018).** *Asociación Argentina de Democracia Participativa*. <https://www.dparticipativa.org/single-post/2018/08/20/La-Democracia-m%C3%A1s-all%C3%A1-de-la-agregaci%C3%B3n-la-dimensi%C3%B3n-participativa-de-la-esfera-p%C3%BAblica>
- Bickerstaff, K. y Walker, G. (2001).** Participatory local governance and transport planning. *Environment and Planning*, 33(3), 431-451.
- Brombal, D., Moriggi, A. y Marcomini, A. (2017).** Evaluating public participation in Chinese EIA. An integrated Public Participation Index and its application to the case of the New Beijing Airport. *Environmental Impact Assessment Review*, 62, 49-60.
- Bühlmann, M., Merkel, W., Müller, L. y Webels, B. (2011).** The democracy barometer: a new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research. *European Political Science*, 11, 1-18.
- Canto Chac, M. (2010).** *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Siglo XXI.
- De Sousa Santos, B. (2017).** *Demodiversidad. Imaginar nuevas posibilidades democráticas*. Akal.
- De Sousa Santos, B. (2006)** *The Rise of the Global Left. The World Social Forum and Beyond*. Zed Books.
- De Sousa Santos, B. (2002).** *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização brasileira.
- Diamond, L. y Morlino, L. (2004).** The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy*, 15(4), 20-31.
- Díaz Aldret, A. (2017).** Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379.
- Eberhardt, M. L. (2014).** Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 17(33), 83-106.
- Font, J., Blanco, I., Gomà, R. y Jarque, M. (2010).** Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica, en Canto Chac, M. (Ed.) (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Siglo XXI.

- Germain, R., Floyd, D. y Stehman, S. (2001).** Public perceptions of the USDA Forest Service public participation process. *Forest Policy and Economics*, 3(3-4), 113-124.
- Galais, C., Navarro, C. y Fontcuberta, P. (2013).** La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía. *Revista Española de Ciencia Política*, (32), 65-87.
- IMJUVE-UNAM. (2012).** Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012. <http://historico.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/envaj/>
- Jorba, L. y Anduiza, E. (2009).** Por qué y cómo evaluar la participación, en Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática*. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Ariel.
- Levine, D. y Molina, J. (2011).** Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 5, 95-123.
- Monsiváis Carrillo, A. (2013).** La democracia como política pública: oportunidades par el fortalecimiento democrático. *Revista de Estudios Sociales*, 47.
- Morison, J. (2006).** Models of Democracy, en Jowell, J. y Oliver, D. (2006). *The Changing Constitution*. Oxford University Press.
- Mouffe, C. (1999).** *El retorno de lo político*. Paidós.
- Parés, M. y Resende, P. (2009).** Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades, en Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática*. Ariel.
- Ran, B. (2012).** Evaluating Public Participation in Environmental Policy-Making. *Journal of US-China Public Administration*, 407-423.
- Sarabia Rios, C. (2011).** *Calidad de la democracia y selección de candidatos: Un modelo de análisis aplicado al caso de Ciudad Juárez 2000-2007* [Tesis de doctorado, Instituto Universitario Ortega y Gasset y Universidad Complutense de Madrid].
- Sartori, G. (2008).** *La democracia en 30 lecciones*. Penguin Random House.
- Schroeter, R., Scheel, O., Renn, O. y Schweizer, P. (2016).** Testing the value of public participation in Germany: Theory, operationalization and a case study on the evaluation of participation. *Energy Research & Social Science*, 13, 116-125.
- Tusell Collado, A. (2015).** La calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un análisis comparado de 60 países. *Política y Sociedad*, 52(1), 179-204.
- Viejo, R., Martí-Costa, M., Parés, M., Resende, P. y Vilaregut, R. (2009).** La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia, en Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática*. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Ariel.



Capítulo 8

El proceso deliberativo en el Cabildo Juvenil de Tijuana

Gustavo Nápoles Méndez. Maestro en Desarrollo Regional
Cecilia Sarabia Ríos. El Colegio de la Frontera Norte

Antecedentes del Cabildo de la Juventud de Tijuana

El Cabildo de la Juventud de Tijuana (CJTJ) es el resultado de procesos de legislación política en materia de juventud a nivel municipal principalmente en el estado de Baja California. A partir de la exploración de los antecedentes que condujeron a su creación se identifican tres eventos principales.

En primer lugar, como punto de origen, se sitúa a la Ley de la Juventud de Baja California, promulgada el 11 de julio del 2011 (Periódico Oficial del Estado de Baja California, 2011), donde se contemplaría la creación del Parlamento de la Juventud de Baja California (PJBC), definido como espacio de expresión política para las personas jóvenes donde éstas podrían “manifestar plenamente sus pensamientos, ideas opiniones y propuestas sobre los temas y problemas que consideren de mayor impacto en la sociedad y en la vida de la juventud Bajacaliforniana” (Periódico Oficial del Estado de Baja California, 2011, p. 47).

En segundo lugar, la materialización del PJBC, en su primera edición, se llevaría a cabo el primero de octubre del año 2014 (Uniradio Informa, 2014). La activación y reglamentación de este espacio se hizo mediante una iniciativa presentada por la diputada Miriam Josefina Ayón Castro, miembro de la fracción del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la XXI Legislatura del Congreso del Estado de Baja California (Álvarez, 2014). El PJBC supuso un catalizador para la participación política juvenil a nivel estatal, ya que eventualmente propiciaría la réplica de ejercicios de participación política juvenil a nivel municipal bajo la modalidad de cabildos juveniles. Para la tercera edición del PJBC¹, en el 2017, las y los jóvenes legis-

¹ Según el registro documental para el año 2020, el Parlamento de la Juventud de Baja California (PJBC) contaba ya con cuatro ediciones: I Legislatura 2014-2015, II Legislatura 2015-2016, III Legislatura 2016-2019 y IV Legislatura 2019-2020.

ladores presentaron una iniciativa que instaba a la creación de cabildos juveniles en todos los municipios de Baja California (Congreso del Estado, 8 de julio de 2017). Esta propuesta llegaría al pleno del Congreso del Estado por conducto de la diputada Blanca Patricia Ríos López del PRI, quien además formó parte de la primera edición del PJBC (Rentería, 1 de mayo de 2017). La diputada, además de canalizar la iniciativa, realizó un exhorto a los cinco alcaldes municipales del estado para la realización de este proyecto, ya que establece que “la participación política de los jóvenes en cualquier sociedad, es fundamental para su democratización, por lo que actualmente no se puede concebir la democracia sin los jóvenes” (Radar Tecate, 2019, párr. 3). Esta iniciativa sentaría un precedente importante para la creación de los cabildos juveniles en el estado de Baja California, al menos como un posicionamiento ya que no se ubicó registro alguno de si dicha iniciativa trascendió más allá de su presentación en el congreso.

En tercer lugar, se sitúa al Cabildo Juvenil de Rosarito (CJR) cuya instalación oficial se llevó a cabo el día 30 de agosto del 2017 (Guardián Tijuana, 14 de agosto de 2017). El CJR estuvo integrado por un presidente, un secretario técnico, un síndico procurador y 10 regidurías (con sus respectivos suplentes) siendo así una réplica del cuerpo colegiado del VII Ayuntamiento de Playas de Rosarito (Blanco y Negro noticias, 13 de julio de 2017). La instalación de éste se alineó con el Plan Municipal de Desarrollo 2017-2019 dentro del Eje 1 correspondiente al fortalecimiento del tejido social de las comunidades y el subeje 1.3 orientado al desarrollo integral de la juventud (Guardián Tijuana, 14 de agosto de 2017). El Cabildo Juvenil de Rosarito (CJR) fue uno de los referentes inmediatos del Cabildo de la Juventud de Tijuana (CJTJ), según lo establece el décimo tercer punto de los considerados del acta n. 15 de la sesión de cabildo del XXII Ayuntamiento de Tijuana, donde además se afirma que los “Cabildos de la Juventud son ya una realidad en Baja California, y sirven como espacios de expresión política para canalizar las inquietudes de las juventudes en una localidad” (XXII Ayuntamiento de Tijuana, 2017a, p. 11).

En síntesis, estos tres eventos forjaron el camino para la creación del CJTJ, y de los cabildos juveniles de los municipios de Ensenada y Tecate.² El origen de todos estos ejercicios participativos (incluyendo al PJBC), emanaron de la Ley Estatal de Juventud del Estado de Baja California. Tanto la ley, como el PJBC y los cabildos juveniles fueron impulsados por un discurso público que comenzaba a abogar por la inclusión de las y los jóvenes en el ámbito político.

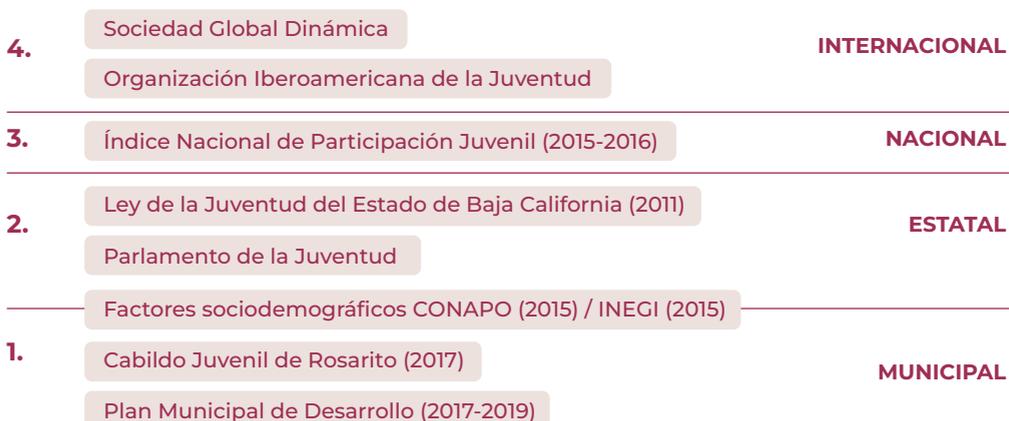
² Posterior al cabildo juvenil del municipio de Playas de Rosarito en el año 2017, le siguieron los municipios de Ensenada y Tijuana en el año 2018; Tecate instalaría su propio cabildo juvenil en el año del 2019.

Bajo estos referentes, y de acuerdo con el Instituto Municipal para la Juventud (IMJUV, 2019), el CJTJ comenzó a operar el día 18 de octubre del 2018. Este inicio representó la consolidación de un trabajo que implicó fases previas de diseño, revisión, legislación y aprobación de la iniciativa impulsada por las regidoras Julieta Aguilera Castro (PRI) y Karina Fernanda del Real (PAN), presidentas en ese entonces de las comisiones de Equidad y Género, y de Juventud y Deporte, respectivamente durante el periodo 2017-2019 (XXII Ayuntamiento de Tijuana, 2017a). En este proceso participaron la Secretaría de Gobierno Municipal, la Comisión de Gobernación y Legislación, la Comisión de Juventud y Deporte (CJD en adelante) y el Instituto Municipal para la Juventud (IMJUV). A razón de esto, en el acta n. 15 de sesión de cabildo se estipula que:

con la presente propuesta, lograremos complementar el marco jurídico municipal para organizar el Cabildo de la Juventud como instancia de participación política de la juventud Tijuanaense en la toma de decisiones relacionadas con los problemas y necesidades de la Ciudad, espacio público que previamente hemos propuesto crear mediante Reglamento en otra propuesta anterior (XXII Ayuntamiento de Tijuana, 2017a, p. 20).

Desde la creación del marco jurídico, se da ya una primera definición normativa del CJTJ como un espacio público y una instancia de participación política para la juventud tijuanaense en la toma de decisiones del municipio. Para fundamentar estas pretensiones y la propia creación del CJTJ, se contemplaron una serie de marcos referenciales que conciernen a las necesidades de las juventudes abordadas desde una escala internacional, nacional y local a las cuales se hace referencia en la Figura 1.

Figura 1. Marcos referenciales del CJTJ con sus respectivas escalas.



Fuente: Elaboración propia con base en los registros del acta n. 15 de la sesión extraordinaria del XXII Ayuntamiento de Tijuana (2017a).

Desde el plano internacional se hace hincapié en las necesidades de involucramiento y participación política juvenil, así como la importancia del compromiso de los gobiernos en cuanto a la creación de oportunidades de participación. Se destaca también la desconfianza de las y los jóvenes hacia las instituciones democráticas. A nivel nacional se detecta la ausencia de una estrategia integral que atienda estas debilidades en el sector juvenil. A nivel estatal, es donde se encuentran los referentes más directos y próximos del Cabildo de la Juventud de Tijuana (CJTJ), siendo la Ley de la Juventud del Estado de Baja California y el Parlamento de la Juventud de Baja California (PJBC) de los que se retoman su diseño normativo y operativo (XXII Ayuntamiento de Tijuana, 2017a, p. 11).

En lo que concierne a los datos sociodemográficos en Baja California, la edad promedio de la población masculina y femenina en 2014 era de 26 y 27 años respectivamente según los datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Mientras que, a nivel municipal, en Tijuana los datos del 2015 proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) revelaron que 436 114 de 1 641 570 habitantes eran jóvenes, es decir, casi una tercera parte de la población tijuanaense. Por consiguiente, se considera como una prioridad la participación de las personas jóvenes en la vida política y democrática del país (XXII Ayuntamiento de Tijuana, 2017a).

El CJTJ responde también a las directrices del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2017-2019 desarrollado por el Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana (IMPLAN). Este documento fue el instrumento rector de los trabajos del XXII Ayuntamiento de Tijuana que, en materia de juventud, tuvo por objetivo preparar –a través de la habilitación de espacios públicos (IMPLAN, 2017)– tanto a la sociedad como a las y los jóvenes para el futuro.

Ahora bien, una vez establecidas dichas bases, es preciso develar los alcances y limitaciones del ejercicio participativo de las y los jóvenes ediles que conformaron al CJTJ, entender el diseño institucional que se presenta como foro deliberativo y su influencia en la toma de decisiones a nivel municipal. En este sentido, para el desarrollo de esta investigación se requirió del empleo de diferentes herramientas cualitativas. Para el CJTJ se eligió el método de estudio de caso que consiste en la elección de un caso en particular, cuyo estudio supone un escrutinio profundo que es motivado por un interés intrínseco (Stake, 1998). El estudio de caso consta de un proceso detallado, comprensivo, sistemático y profundo del caso objeto de interés (Rodríguez et al., 1996). Es importante mencionar que éste no tiene la pretensión de hacer generalizaciones sino centrarse en la especificidad del caso elegido.

Otro método utilizado fue el de la investigación documental, ya que ésta se centra en estudiar documentos públicos como artículos en los periódicos, registros

de los organismos, informes gubernamentales, transcripciones judiciales y una gran variedad de materiales a los que el investigador cualitativo accede con la finalidad de generar conocimientos (Taylor y Bogdan, 1987). El análisis cualitativo de documentos oficiales abre nuevas vías de comprensión, debido a que éstos tienen gran valor subjetivo (Taylor y Bogdan, 1987). Este método en particular sirvió para construir la cronología de los antecedentes del CJTJ y para hacer una contextualización de los ejercicios de participación política juvenil en Baja California.

Finalmente, la entrevista semiestructurada fue utilizada para conocer y comprender las perspectivas y experiencias subjetivas de las y los jóvenes ediles que participaron en el CJTJ, ya que esta herramienta facilita la apertura de los sujetos y de sus intereses informativos, sus creencias y sus deseos (Tonon, 2009). Sobre estos métodos cualitativos es que se desarrolló la metodología empleada para el estudio.

De la democracia deliberativa al diseño institucional

Para elaborar la base teórica-conceptual en el estudio del CJTJ se revisó literatura especializada en la teoría democrática a partir de la cual se ubicó a un cuerpo teórico perteneciente a la democracia deliberativa.³ Las reflexiones teóricas de esta vertiente democrática surgen en 1980 como una crítica a la democracia liberal, particularmente al paradigma agregativo (Bohman, 1998; Floridia, 2013).

Bajo el paradigma deliberativo, la participación ciudadana asume un rol más activo puesto que la consigna de la democracia deliberativa consiste en posibilitar la incorporación de la perspectiva ciudadana en la toma de decisiones del gobierno en torno a los asuntos que conciernen al ámbito político y social a través de una comunicación reflexiva e informada.

La noción de la democracia deliberativa está vinculada al ideal de la asociación democrática, la cual se erige a través de la argumentación pública y el razonamiento entre ciudadanos iguales (Cohen, 1997). Antes de continuar, es importante apuntar las manifestaciones o aplicaciones prácticas que tiene la democracia deliberativa.

Una de las características principales de la democracia deliberativa es que brinda vías alternativas de participación, distintas a la votación, para los ciudadanos. En las últimas décadas, los esfuerzos de los gobiernos locales por incorporar la participación ciudadana en los procesos de gobierno se han incrementado debido a que el ámbito local ha demostrado ser un terreno apto para poner en marcha es-

³ Para algunos autores la democracia deliberativa es una teoría consolidada, mientras que otros sostienen que se encuentra en calidad de “teoría en trabajo”, es decir, que aún no está reconocida como una teoría consumada. Para la presente investigación, la democracia deliberativa corresponde más a un cuerpo teórico (o enfoque) que a una teoría robusta.

trategias innovadoras que promuevan la participación de los ciudadanos (Salvador y Ramió, 2012).

Estas nuevas formas de involucramiento ciudadano han sido concebidas como intentos innovadores que tienen como foco de atención la participación institucionalizada (Robinson y White, 1999). En el caso del Cabildo de la Juventud de Tijuana (CJTJ) se utiliza el concepto de innovaciones democráticas (*democratic innovations*) propuesto por Smith (2009), cuya conceptualización alude a aquellas instituciones que están destinadas a incrementar y profundizar la participación ciudadana en el proceso político que implica la toma de decisiones.

En el abanico de las innovaciones democráticas se encuentran los foros deliberativos (Goodin y Dryzek, 2008; Goodin, 2008; Smith, 2011; Michels, 2012; Jacquet, 2018). Algunos ejemplos de foros deliberativos son los paneles ciudadanos, conferencias de consenso, células de planeación, jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, entre otros (Goodin y Dryzek, 2006), que son definidos como procesos participativos diseñados para obtener un producto (*input*) deliberativo, público, informado y considerado de personas que normalmente no se involucrarían en una consulta convencional (Hendriks, 2016).

En otras palabras, estos foros son integrados por ciudadanos ordinarios que son reclutados para deliberar sobre asuntos políticos (Dryzek, 2010). Por estas características, los foros deliberativos pertenecen a las innovaciones democráticas, pues están destinados a incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones en asuntos públicos.

En virtud de los argumentos expuestos se concibe al CJTJ como un foro deliberativo. En primer lugar, porque éste se anunció como un espacio de expresión juvenil; y segundo, porque prometió que la participación de las y los jóvenes ediles influiría en la toma de decisiones del gobierno municipal. Situar al CJTJ dentro de las innovaciones democráticas permite también tener una aproximación empírica y práctica al entendimiento de la democracia deliberativa como modelo para la participación política juvenil.

Para estudiar los alcances y características de un foro deliberativo, una de las formas es abordar sus atributos desde el diseño institucional, el cual en términos de la presente investigación es definido como el conjunto de características estructurales y normativas que designan funciones, mecanismos y patrones de comportamiento orientados al alcance de metas.

Para operacionalizar estos planteamientos, se utilizan las “elecciones de diseño institucional” propuestas por Archon Fung que se enuncian en un sentido

prescriptivo, es decir, esta serie de elecciones indica los puntos a tomar en cuenta al momento de diseñar, implementar y evaluar un foro deliberativo con el objeto de maximizar el éxito de éste.

Las ocho elecciones de diseño institucional que propone Fung (2003) se desarrollan de forma breve a continuación:

- 1.** Propósito o visión: este elemento constituye el punto de partida que condicionará el diseño del foro deliberativo y determinará, además, el grado de influencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones. En esta elección Fung (2003) propone cuatro tipos de foros deliberativos: foro educativo (*educative forum*), panel asesor consultivo (*participatory advisory panel*), colaboración participativa para la resolución de problemas (*participatory problem-solving collaboration*) y gobernanza democrática participativa (*participatory democratic governance*).
- 2.** Público al que está dirigido: establece a qué público se buscará convocar para integrar el foro deliberativo.
- 3.** Tema de deliberación: tema entorno al que se deliberará.
- 4.** Modo deliberativo: es la parte procedimental o dinámica que organiza el proceso de deliberación de los participantes.
- 5.** Tiempo: la duración del ejercicio y la frecuencia con la que se desarrollará.
- 6.** Motivaciones: intereses y motivaciones que depositan los participantes en su involucramiento y su deliberación.
- 7.** Empoderamiento: grado de influencia que tendrá la deliberación ciudadana en la toma de decisiones.
- 8.** Monitoreo: el seguimiento de las acciones implementadas que son influenciadas por la deliberación ciudadana.

El proceso deliberativo del CJTJ desde las elecciones de diseño institucional

A partir de lo expuesto en el apartado anterior, en esta sección se desarrolla un análisis conceptual-empírico de las elecciones de diseño institucional correspondientes a la visión, el modo deliberativo y el empoderamiento del Cabildo de la Juventud de Tijuana (CJTJ). En este trabajo, se abordarán sólo tres elecciones por ser las que –desde el punto de vista de los autores– aportan más elementos explicativos sobre el proceso deliberativo.

El propósito o visión es la primera elección del diseño institucional de los foros deliberativos. Este elemento condicionará el punto de partida y determinará,

además, qué tan lejos llegará la participación ciudadana en la toma de decisiones. Para esta elección, Fung (2003) propone una tipología que consta de cuatro modalidades que son: i) el foro educativo que provee de las condiciones básicas para que los ciudadanos puedan formular, articular y refinar sus opiniones sobre los asuntos públicos; ii) el panel asesor consultivo se encargará de vincular las políticas públicas con las preferencias ciudadanas; iii) la colaboración participativa para la resolución de problemas implica una “relación simbiótica” entre el Estado y la esfera pública; y iv) la gobernanza democrática participativa que supone la incorporación directa de los ciudadanos en la determinación de la agenda de gobierno (Fung, 2003, pp. 340-342). La diferencia entre estas cuatro modalidades es el grado de influencia que tiene el proceso de la deliberación ciudadana en la toma de decisiones.

Para analizar en qué tipo de visión se inserta en el CJTJ y su alcance deliberativo, se llevó a cabo una revisión sobre cómo fue conceptualizado desde el reglamento aprobado por el XXII Ayuntamiento de Tijuana,⁴ encontrando que el CJTJ es un espacio a través del cual se canalizarán iniciativas para atender a las problemáticas. Además de ser un espacio de expresión política donde las propuestas serían impulsadas a través del análisis, el debate, la discusión y su orientación a atender las necesidades y las problemáticas de la juventud. El Cabildo de la Juventud de Tijuana (CJTJ) está al interior del Ayuntamiento de Tijuana y se concibe como una vía para que las y los jóvenes participen en el proceso decisional como un espacio de expresión política al tiempo que se explicita el vínculo con la Comisión de Juventud y Deporte (CJD) del Ayuntamiento y a partir de éste se canalizarán las inquietudes y propuestas de cara al desarrollo integral de la juventud en el municipio.

A partir de la revisión de estas cuatro definiciones se aduce que el CJTJ transita por la primera visión correspondiente al foro educativo, porque éste es el estadio elemental en el que la deliberación emana. La función principal desde esta visión está centrada en articular, formar y refinar la opinión pública de sus participantes (Fung, 2003).

⁴ En dicha revisión se encontraron cuatro definiciones:

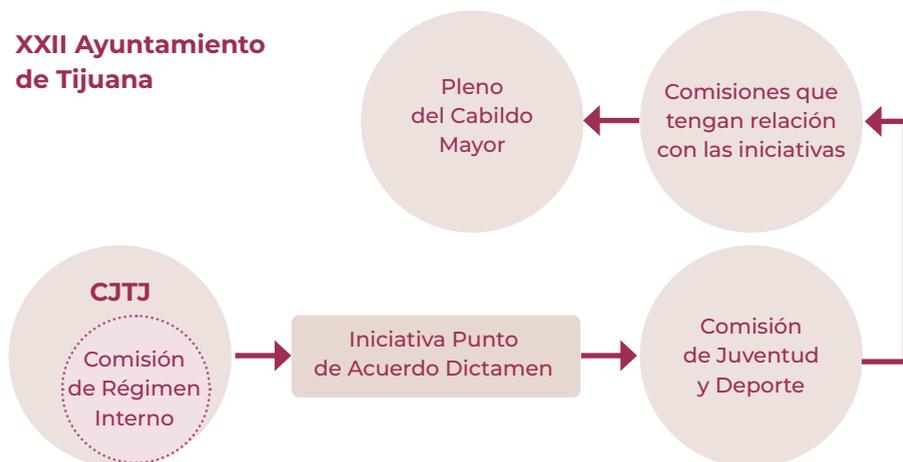
1. “El Cabildo de la Juventud es un espacio de expresión política y tiene como finalidad impulsar ideas e iniciativas de la juventud, a través de un ejercicio de propuesta, análisis, discusión y debate, sobre problemáticas, necesidades y proyectos en general que contribuyan al desarrollo integral de la juventud” (XXII Ayuntamiento de Tijuana, 2017b, p. 1).
2. “Conceptualizado como nuevo espacio de participación juvenil al interior del Ayuntamiento de Tijuana y como medio de canalización de las problemáticas que enfrentan a los jóvenes en la ciudad desde la perspectiva política y del servicio público” (XXII Ayuntamiento de Tijuana, 2017, p. 9).
3. “El Cabildo de la Juventud como instancia de participación política de la juventud tijuanaense en la toma de decisiones relacionadas con los problemas y necesidades de la ciudad[...].” (XXII Ayuntamiento de Tijuana, 2017b, p. 20).
4. “El CJTJ es visualizado como un espacio de expresión política que es apoyado por la Comisión de Juventud y Deporte del Ayuntamiento, que tiene por objeto promover un espacio para que los jóvenes expresen sus inquietudes propuestas e iniciativas para el desarrollo integral de la juventud” (XXII Ayuntamiento de Tijuana, 2017b).

Citando las palabras del regidor Arnulfo Guerrero León (PAN), en alusión a la primera generación de jóvenes municipales del CJTJ, “va a crecer con esta formación de saber, al Ayuntamiento, sus funciones, cómo se administra, cómo se representa y cómo ejerce su autoridad [...]” (XXII Ayuntamiento de Tijuana, 2017a, p. 4). A partir de esta cita se reafirma que el CJTJ tuvo por objeto simular las condiciones operativas del Cabildo Mayor de Tijuana, con la finalidad de que, a través de un proceso de aprendizaje, las y los jóvenes conocieran el funcionamiento de un cabildo. Entonces, se destaca que el CJTJ contempló un eje formativo que estuvo orientado al aprendizaje de sus participantes lo que le otorga características de un foro educativo.

Sin embargo, el CJTJ se inserta en la segunda visión de foro deliberativo correspondiente al panel de asesoramiento participativo. Esta visión, a diferencia del foro educativo, no sólo mejora la opinión pública, sino que transmite las preferencias de los ciudadanos a las políticas (Fung, 2003). La razón por la que se establece que el CJTJ reúne características de la segunda visión, es porque desde su diseño institucional se estipuló un nexo directo con la CJD y esto supuso un vínculo de transferencia hacia una comisión del Cabildo Mayor de Tijuana. En la Figura 2 se ilustra este vínculo o canal de transferencia.

En síntesis, desde el diseño reglamentado se estipula que el Cabildo de la Juventud de Tijuana (CJTJ), a través de su Comisión de Régimen Interno, canalizaría los productos deliberativos o preferencias de las y los jóvenes ediles en forma de

Figura 2. Vinculación del CJTJ al XXII Ayuntamiento de Tijuana.



Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento del Cabildo de la Juventud del Municipio de Tijuana (RCJT), 2017.

iniciativas, puntos de acuerdo o dictámenes a la Comisión de Juventud y Deporte (CJD). Esta última, debía de turnar dichos productos deliberativos a las demás comisiones que conformaban el Ayuntamiento de Tijuana.

Pero ¿por qué el CJTJ no llega a la tercera visión? La respuesta es sencilla: porque no se estableció una relación simbiótica con el Ayuntamiento. Pese a que se menciona que el CJTJ está al interior de la administración municipal, en ningún momento se estableció un nexo colaborativo en el que las y los jóvenes municipales guardarían una relación cercana con los tomadores de decisiones ni mucho menos que estos dos actores deliberarían juntos. En el terreno de la teoría, esta tercera visión no sólo mejora la opinión pública –o transfiere preferencias– sino que propicia que los ciudadanos y los tomadores de decisores deliberen juntos (Fung, 2003).

Por tanto, el CJTJ no se acerca a la denominada gobernanza democrática participativa. Esta cuarta visión, a diferencia de las otras tres, según Fung (2003), implica el involucramiento directo de los ciudadanos, es decir, no sólo deliberan junto a los decisores como en la colaboración participativa para la resolución de problemas, sino que tienen la capacidad de determinar las agendas políticas (Fung, 2003).

En función de los argumentos expuestos, se determina que en el plano conceptual el CJTJ reúne características para posicionarse en la segunda visión que es el panel de asesoramiento participativo. Es preciso mencionar que ésta no es una asunción definitiva, pues hasta este punto el análisis se ha manejado a nivel conceptual y de las pretensiones a las que este espacio participativo aspiró.

El modo deliberativo del CJTJ: fracciones políticas y comisiones

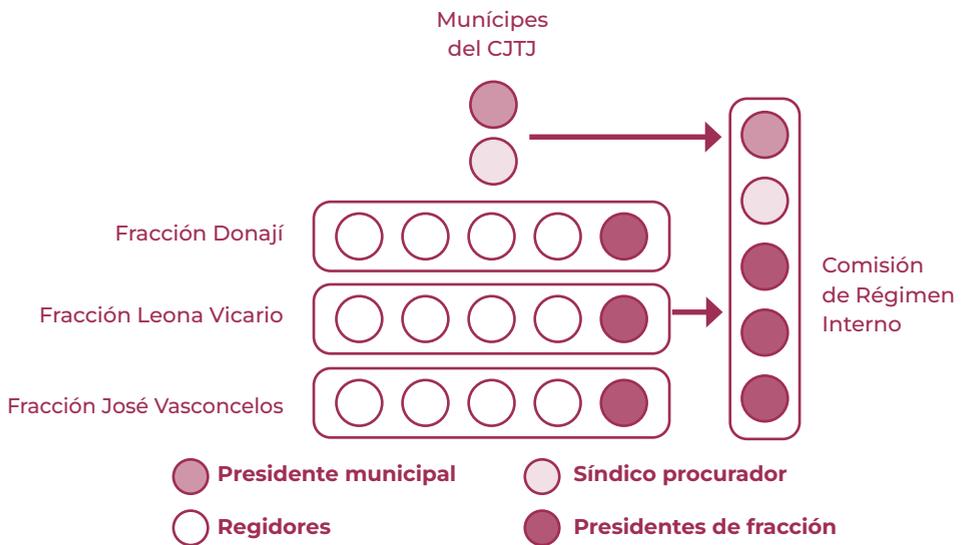
Al revisar la forma en que trabajaron las y los jóvenes municipales la deliberación entorno a los temas propuestos, se encontró que el estilo o modo deliberativo es importante porque organiza las discusiones. Como se ha planteado en el apartado teórico, la comunicación constituye la base de la deliberación y ésta se nutre de la información y el diálogo desde la multiplicidad de actores para la emisión de juicios colectivos fundados.

El CJTJ se planteó para ser una réplica del Honorable Cabildo del Ayuntamiento de Tijuana y tuvo como objetivo enseñar a las y los jóvenes municipales cómo se trabaja en la administración pública. Por lo tanto, las formas de trabajo del CJTJ se asemejaron al de su referente, y el proceso deliberativo se llevó a cabo través de sesiones ordinarias y extraordinarias en las que se discutían las iniciativas.

Se destacan dos esquemas de trabajo para el desarrollo de las iniciativas juveniles, las fracciones políticas y las comisiones. El primer esquema planteaba la

organización en tres grupos de cinco integrantes a los 15 regidores propietarios. Por cuestión reglamentaria, cada fracción recibió el nombre de algún personaje histórico con la finalidad de evitar el uso de nombres de partidos políticos. Estas fracciones sesionaban por separado para refinar las iniciativas y enviarlas directamente a la Comisión de Régimen Interno (CRI), órgano encargado de canalizar dichas iniciativas hacia la CJD. La CRI era conformada por un representante de cada fracción junto al presidente municipal juvenil y el síndico procurador como se muestra en la Figura 3.

Figura 3. Conformación de las fracciones políticas y de la Comisión de Régimen Interno (CRI) del CJTJ.



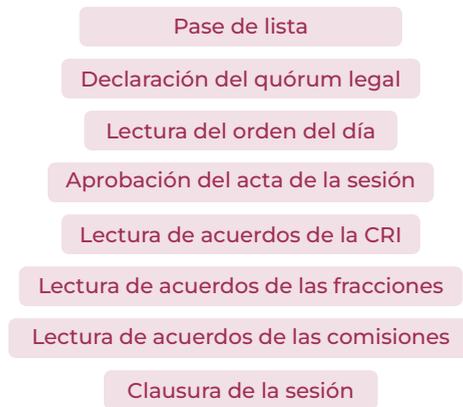
Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento del Cabildo de la Juventud del Municipio de Tijuana (RCJTJ), 2017, y Nápoles, 2020.

Bajo el segundo esquema, se crearon siete comisiones: Comisión de Responsabilidad Social y Medio Ambiente, Comisión de Prevención y Seguridad, Comisión de Educación y Cultura, Comisión de Salud, Bienestar y Deporte, Comisión de Seguimiento Gubernamental, Comisión de Desarrollo Económico, y Comisión de Movilidad y Desarrollo (Cabildo de la Juventud, 2019; Cruz, comunicación personal, 2020; Padilla, comunicación personal, 25 de marzo de 2020). Estas comisiones subían dictámenes en las sesiones del pleno del CJTJ (Padilla, comunicación personal, 25 de marzo de 2020). Resulta pertinente puntualizar que originalmente el

reglamento del CJTJ establecía que debían de constituirse 15 comisiones (una por cada regidor propietario) “con el objetivo de proponer soluciones a los problemas que enfrentan cotidianamente los distintos ramos de la administración pública” (XXII Ayuntamiento de Tijuana, 2017b, p. 12). De esta forma, se buscaba emular así al Cabildo Mayor en cuanto a la organización de la presidencia municipal, de la sindicatura y las regidurías. Finalmente, este aspecto se modificó a través de una iniciativa presentada por el propio presidente del CJTJ (Cabildo de la Juventud, 2019).

La deliberación sobre las iniciativas presentadas, tanto por fracciones como por las comisiones, era llevada a cabo en las sesiones ordinarias.⁵ Éstas eran guiadas por el orden del día, el cual se estructuraba a través de las agendas que la CRI, las fracciones políticas y las comisiones que se generaban previamente. A continuación, se presenta la Figura 4 que muestra la organización de las sesiones ordinarias del CJTJ.

Figura 4. Estructura de las sesiones ordinarias del CJTJ.



Fuente: Elaboración propia con base en Nápoles, 2020.

En las sesiones, a través del orden del día, se discutían las iniciativas y sus avances para luego ser analizadas y retroalimentadas a fin de –por medio del método de la votación en el pleno– determinar si ésta sería aprobada para que se enviara a la CJD o si requería más refinamiento. Todos los miembros municipales tenían la facultad de emitir voto a las iniciativas presentadas. Una vez desahogados los puntos a tratar que figuraban en el orden del día, se clausuraba la sesión y se hacía anuncio del lugar y fecha de la próxima reunión.

⁵ El CJTJ celebró nueve sesiones ordinarias y cinco extraordinarias entre octubre del 2018 y noviembre 2019.

El empoderamiento del CJTJ

En lo relacionado con el análisis de la evidencia empírica, la séptima elección corresponde al empoderamiento que recibe el foro deliberativo. A partir de este atributo es posible determinar si la deliberación ciudadana tiene influencia en la toma de decisiones.

En este sentido, un foro deliberativo está empoderado cuando éste influye en las decisiones públicas (Fung, 2003). Para la explicación del empoderamiento, Fung (2003) se sirve de citar los planteamientos sobre la esfera pública de Nancy Fraser, autora que identifica la existencia de los públicos débiles (*weak publics*) y los públicos fuertes (*strong publics*) donde los primeros son aquellos cuya práctica deliberativa se restringe exclusivamente en la formación de opinión y no abarca la toma de decisiones; mientras que, por el contrario, los segundos son aquellos que abarcan la formación de opinión y la toma de decisiones (Fraser, 1990). Por empoderamiento se entiende el nivel de influencia que se les concede a los miembros del foro deliberativo para reflejar sus preferencias en la toma de decisiones gubernamentales.

La conclusión a la que se llegó en la primera elección de diseño institucional, indica que a nivel conceptual el CJTJ alcanzaba a instalarse en la segunda visión. Primero, porque plantea la generación de las condiciones para el desarrollo de la deliberación a través de un proceso educativo de refinamiento de la opinión; y segundo, porque se establecieron vínculos con la CJD. Para dar evidencia del empoderamiento del CJTJ, se tomaron como punto de análisis los vínculos con la CJD del ayuntamiento y la propuesta conceptual bajo la que el CJTJ fue creado.

Entonces, se plantea la pregunta: ¿fue consecuente la visión del CJTJ con su fase operativa? La respuesta preliminar apunta a que, en el terreno de la práctica, el CJTJ se queda en la primera visión correspondiente al foro educativo.

Pese a los vínculos que reglamentariamente tiene con la CJD, éstos no terminan por permitir que el proceso deliberativo influya en las decisiones a nivel municipal. Por lo tanto, no hay una transferencia de las preferencias de las y los jóvenes munícipes.

Esta nula transferencia de preferencias se debe en parte al diseño, pues tal y como se ilustró en el apartado del modo deliberativo, las iniciativas juveniles debían pasar por el filtro de la CJD y de las demás comisiones del Ayuntamiento de Tijuana para que éstas fueran autorizadas a ser tratadas en el pleno del Cabildo Mayor. En adición, la ausencia de seguimiento por parte de la CJD hacia las actividades del CJTJ terminó por mermar el proceso deliberativo y el vínculo de cooperación reglamentado.

Tal como se ilustra en la Figura 5, los productos deliberativos o preferencias de las y los jóvenes municipales hacia la CJD se efectuaron, pero esta última instancia no continuó con el proceso de “subir” o transferir las iniciativas hacia el proceso de discusión y mucho menos decisional. Tampoco se establecieron en ningún momento criterios respecto a la evaluación y calidad de las iniciativas juveniles ni se ofreció justificación o explicación –por parte de las titulares de la CJD– del porqué las propuestas no llegaban al pleno del Cabildo Mayor de Tijuana.

Figura 5. Canalización de preferencias del CJTJ hacia el XXII Ayuntamiento de Tijuana.



Fuente: Elaboración propia con base Nápoles, 2020.

La entrega de las iniciativas juveniles le correspondía al presidente del CJTJ, quien definió este proceso como largo y tortuoso. Además, sostuvo que:

Todo lo que se presentó y que votamos dentro del Cabildo de la Juventud yo lo entregué a oficio a la Comisión de Juventud y Deporte. Ya ellos tienen que presentarlo en el Cabildo del Ayuntamiento de Tijuana. Ahora, hay un problema ahí que es que no te marcan los tiempos. O sea, digo, ese paquete de iniciativas lo presentamos antes de que terminara la administración del XXII Ayuntamiento a la Comisión de Juventud y Deporte. Y digo, comprendemos que como se da esa transición muchas iniciativas se quedan en un cajón de la Comisión de Juventud y Deporte (Padilla, comunicación personal, 25 de marzo de 2020).

En esta cita, se destaca que el paquete de nueve iniciativas se entregó en el mes de agosto del año 2019, es decir, en el cierre de la administración del XXII Ayuntamiento de Tijuana, pues un mes más tarde, el día 30 de septiembre, tomaba protesta como presidente municipal electo Arturo González Cruz del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) e iniciaba así la gestión del XXIII Ayuntamiento de Tijuana (Excelsior, 30 de septiembre de 2019). El propio joven municipal fue consciente de la transición de gobierno y de las implicaciones que esto supuso para el seguimiento de las propuestas emitidas.

Es importante mencionar que el CJTJ tampoco tuvo la investidura institucional del IMJUV, ya que esta institución se limitó a participar en la elaboración y emisión de la convocatoria, así como de la selección. También prestó sus instalaciones para algunas de las sesiones, pero los apoyos no fueron más allá de eso.

Siendo así, se establece que el CJTJ no gozó de empoderamiento, o bien, se inserta dentro de los públicos débiles que señala Fraser, pese a que éste sí canalizó las preferencias, pero éstas no influyeron en las decisiones del Ayuntamiento de Tijuana por la vía reglamentaria.

Las y los jóvenes municipales generaron productos deliberativos que fueron presentados como puntos de acuerdo e iniciativas, pero no lograron transferir las preferencias hacia la toma de decisiones ante el nulo seguimiento y canalización de la CJD que se suma al largo proceso burocrático para transferirlas.

Además, esto concuerda con lo que señala Adu-Gyamfi (2013) cuando menciona que el involucrar a las y los jóvenes en procesos participativos no garantiza su influencia en la toma de decisiones en la formulación de la política juvenil. La participación podrá incrementar su autoconfianza, pero no necesariamente su empoderamiento (Adu-Gyamfi, 2013). Por lo tanto, en la práctica el CJTJ se queda en la primera visión como foro educativo, distando así de su propuesta conceptual de ser un panel de asesoramiento participativo, debido a que este espacio se vio diezmado por las limitaciones ya señaladas.

En virtud de los resultados que se han mostrado en el análisis, se aduce que el Cabildo de la Juventud de Tijuana (CJTJ) permite la participación política juvenil y la deliberación en un estadio elemental, esto es, el ejercicio fue más de carácter formativo que de empoderamiento para los participantes. Desde su diseño institucional el CJTJ estaba vinculado a la estructura del Ayuntamiento Municipal a través de la Comisión de Juventud y Deporte (CJD), pero en la práctica estaba desvinculado.

Por lo tanto, el CJTJ resultó ser una novedad a nivel local pero no en innovación democrática. Resultó novedoso porque fue el primer Cabildo Juvenil en Tijuana y el tercero en Baja California, antecedido por los Cabildos Juveniles de Rosarito y Ensenada. Un espacio que se anunciaba como el primer cabildo para jóvenes dejaba claro que no había antecedentes en el municipio de un ejercicio participativo de su tipo. No obstante, no llega a ser una innovación democrática porque no propicia el pleno desarrollo de la participación y deliberación juvenil. Tal y como se ha señalado ya, el CJTJ consistió más en un ejercicio educativo o simulador, ya que buscaba emular las funciones del Cabildo Mayor de Tijuana.

Conclusiones

La construcción de la democracia es un proceso continuo en todos los espacios públicos y muchas son las formas que se han experimentado tratando de mejorar la relación del gobierno con los ciudadanos. Como se ha repasado en líneas anteriores, la democracia deliberativa consiste en posibilitar la incorporación de la perspectiva ciudadana en la toma de decisiones del gobierno en torno a los asuntos que conciernen al ámbito político y social a través de una comunicación reflexiva e informada.

Los aprendizajes que se tienen de una sociedad a otra varían, pero se fundamentan –por lo menos en teoría y en la norma– en consolidar la argumentación pública, en la igualdad de cada persona, con información y diálogo para el razonamiento.

Entre las alternativas que se presentan para fomentar la deliberación como una de las características principales de la democracia, es importante la experiencia de la gestación y el funcionamiento del CJTJ.

Como se ha analizado en este apartado, el diseño reglamentado del CJTJ estipula la canalización de los productos deliberativos a la CJD. Sin embargo, no se ha logrado todavía la relación simbiótica con el ayuntamiento a partir de la cual se pueda verificar que esta experiencia incida en las decisiones del gobierno.

Por tanto, el análisis del caso de CJTJ permite dar cuenta de los lánguidos avances de los procesos deliberativos y, al mismo tiempo, de la necesidad de ellos.

REFERENCIAS

- Adu-Gyamfi, J. (2013).** Can children and young people be empowered in participatory initiatives?: Perspectives from young people's participation in policy formulation and implementation in Ghana. *Children and Youth Services Review*, 35, 1766-1772.
- Álvarez Torres, C. (2014).** *El desarrollo de las capacidades democráticas: la construcción de un sistema deliberativo para la inclusión política juvenil en Baja California* [Tesis de Maestría, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana]. <https://colef.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1014/181/1/TESIS%20-%20Alvarez%20Torres%20Cheryl.pdf>
- Bohman, J. (1998).** The Coming Age of Deliberative Democracy. *Journal of Political Philosophy*, 400-425.
- Blanco y Negro noticias. (13 de julio de 2017).** Aprueba cuerpo edilicio reglamento para integración de Caido Juvenil. *Blanco y Negro noticias*.
- Cabildo de la Juventud. (2019).** *4ta Sesión ordinaria del Cabildo de la Juventud*. https://www.facebook.com/watch/live/?v=408678163215196&external_log_id=75955acb8bb11f9675175b387c394f30
- Cohen, J. (1997).** Deliberation and Democratic Legitimacy. En: *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. The MIT Press.
- CONAPO. (2015).** Indicadores demográficos de Baja California. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index.html
- Congreso del Estado. (8 de julio de 2017).** *Propone Diputada Patricia Ríos crear cabildos juveniles en los ayuntamientos*. <http://pregonerobaja.com.mx/2017/07/09/propone-diputada-patricia-rios-crear-cabildos-juveniles-en-los-ayuntamientos/>
- Dryzek, J. (2010).** Deliberative Turns, en Dryzek, J. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford University Press.
- Excelsior. (30 de septiembre de 2019).** *Toma protesta Arturo González como alcalde de Tijuana*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/toma-protesta-arturo-gonzalez-como-alcalde-de-tijuana/1339270>
- Floridia, A. (4-7 de septiembre de 2013).** *Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy. Two Histories, Some Intersections*. General Conference Sciences Po, Burdeos.
- Fraser, N. (1990).** *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*. Duke University Press.

- Fung, A. (2003).** Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Designs Choices and Their Consequences. *The Journal of Political Philosophy*, 11(3), 338-367.
- Goodin, R. E. (2008).** *Innovating Democracy*. Oxford University Press.
- Goodin, R.E. y Dryzek, J. (2008).** Making use of mini-publics, en Goodin, R. E. (2008). *Innovating Democracy*. Oxford University Press.
- Goodin, R.E. y Dryzek, J. (2006).** Deliberative Impacts: The Macro-Political Level of Mini-publics. *Sage Publications*, 219-244.
- Guardián Tijuana. (14 de agosto de 2017).** *Ayuntamiento convoca a participar en el "Cabildo Juvenil 2017*. <http://guardiantijuana.info/ayuntamiento-convoca-a-participar-en-el-cabildo-juvenil-2017/>
- Hendriks, C. (2016).** Coupling citizens and elites in deliberative systems: the role of institutional design. *European Journal of Political Research*, 55(1), 43-60.
- IMJUV. (2019).** *Solicitud de transparencia*. Instituto Municipal para la Juventud de Tijuana.
- IMPLAN. (2017).** *Plan Municipal de Desarrollo 2017-2019*. https://drive.google.com/file/d/0B8Gk_56FBALrRDdGVjQxR2JYYjA/view
- INEGI. (2015).** *Encuesta Intercensal 2015*. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- Jacquet, V. (2018).** The role and the future of deliberative mini-publics: a citizen perspective. *Political Studies*, 67(3), 1-19.
- Michels, A. (2012).** Citizen participation in Local policy making: Design and Democracy. *International Journal of Public Administration*, 285-292.
- Periódico Oficial del Estado de Baja California. (2011).** *Tomo CXVIII*. http://dceg.bajacalifornia.gob.mx/uct/transparenciabc/portal/biblioteca/024_decretos/2INJUVEN/DECRETO%20DE%20CREACION%20DE%20LA%20LEY%20DE%20JUVENTUD.pdf
- Reglamento del Cabildo de la Juventud del Municipio de Tijuana (RCJT). (2017).** XXII Ayuntamiento de Tijuana. Consultado: 15 de diciembre de 2018. https://www.tijuana.gob.mx/reglamentos/Municipales/RM_ReglamentoCabildoJuventud_TJ-BC_21022020.pdf
- Rentería, P. (1 de mayo de 2017).** *Propone diputada Patricia Ríos reforma a la Ley de Juventud*. <http://codiceenlinea.com/2017/05/01/propone-diputada-patricia-rios-reforma-a-la-ley-juventud/>
- Radar Tecate. (17 de abril de 2019).** *Cabildo Juvenil presenta proyectos prioritarios para la comunidad*. <https://radartecatenews.com/2019/04/17/cabildo-juvenil-presenta-proyectos-prioritarios-la-comunidad/>
- Robinson, M. y White, G. (1999).** Democracy, participation and public policy, en Robinson, M. y White, G. (1999). *The Democratic Developmental State: Political and Institutional Design*. Oxford University Press.

- Rodríguez-Gómez, G., Gil-Flores, J. y García-Jiménez, E. (1996).** *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Ediciones Aljibe. https://cesaraguilar.weebly.com/uploads/2/7/7/5/2775690/rodriguez_gil_01.pdf
- Salvador, M. y Ramió, C. (2012).** El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 53, 165-186.
- Smith, G. (2009).** Studiying democratic innovations: An analytical framework, en Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press.
- Smith, G. (2011).** Survey Article Democratic Innovations: Bringing Theory and Practice into Dialogue. *Philosophy Compass*, 6(12), 895-901.
- Stake, R. E. (1998).** El caso único, en Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1987).** Ir hacia la gente, en Taylor, S. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.
- XXII Ayuntamiento de Tijuana. (2017a).** *Acta 15-Sesión de Cabildo*. http://www.tijuana.gob.mx/dependencias/cabildo/pdf/actas/2017/ACTA_15-2017.pdf
- XXII Ayuntamiento de Tijuana. (2017b).** *Reglamento del Cabildo de la Juventud del municipio de Tijuana, Baja California*. https://www.tijuana.gob.mx/reglamentos/Municipales/RM_ReglamentoCabildoJuventud_TJ-BC_16102017.pdf

Conclusiones generales y reflexiones finales

Cecilia Sarabia Ríos. El Colegio de la Frontera Norte

Marcos Sergio Reyes Santos. El Colegio de la Frontera Norte

La agenda pública de las sociedades locales confirma la complejidad y las dificultades inherentes a este ámbito. Son muchas las dimensiones que se pueden tomar en cuenta para hacer un acercamiento a las experiencias locales.

La democracia se fortalece en el ámbito local, ya que es en este espacio donde se da la relación de mayor proximidad entre la ciudadanía y el gobierno. Las experiencias locales de gobierno e incidencias sociales se vuelven relevantes para retomar los aprendizajes que de manera vertiginosa, abrupta y sorpresiva se realizan para mantener las condiciones de respeto a los derechos humanos y las libertades políticas.

Dar cuenta de los avances de la democracia implica identificar la tensión entre ésta y el autoritarismo que se recrudeció dentro de la situación de la pandemia. Si bien el debate sobre la democracia –como primera dimensión de análisis en la presente publicación– es un tema muy añejo y ampliamente tratado en la literatura especializada, en este caso, se intenta llamar la atención sobre los riesgos y los retos que actualmente enfrentan los procesos y las instituciones democráticas en las sociedades contemporáneas.

Uno de los riesgos inmediatos a que han sido expuestos los sistemas democráticos fue la emergencia sanitaria, suscitada por la COVID-19, ya que los gobiernos tuvieron que implementar ciertas medidas de cuidado de la salud para la contención de la pandemia que pudieran considerarse como de tinte autoritario, lo cual, aunque pudiera justificarse en el marco de la contingencia sanitaria, era preocupante al restringir la libertad de movilidad de las personas (Freidenberg y Saavedra, 2021).

Un segundo tipo de riesgo se presenta actualmente en el plano internacional –a partir del estallido de la guerra entre Rusia y Ucrania– lo que no sólo pone en entredicho la capacidad de la política como arena para dirimir de manera civilizada

los conflictos extraterritoriales, sino que también pone en tensión la propia estabilidad de los gobiernos democráticos al verse tentados a tomar partido a favor de uno u otro contendiente en el conflicto bélico.

A nivel Latinoamérica, en la literatura también se retoman algunos elementos que bosquejan el panorama sobre los riesgos que enfrentan los sistemas y las instituciones democráticas en la región, tanto en el presente como en el futuro inmediato, tales como: i) la presencia de una persistente debilidad de las instituciones y del estado de derecho que se traduce tanto en la poca eficacia de su desempeño institucional como en una merma significativa de la confianza ciudadana sobre dichas instituciones; ii) la constante vulnerabilidad de las instituciones del poder Judicial que se expresa en recurrentes conflictos interjurisdiccionales entre las instituciones de este poder y del poder Ejecutivo cuando los mandatos judiciales no concuerdan con la visión político-ideológica de los actores políticos y de los gobernantes en turno; y iii) la ventilación de numerosos y escandalosos casos de corrupción en los medios de comunicación, encontrados tanto en algunas instituciones de gobierno como en los organismos autónomos del Estado, lo que socava los esfuerzos de la sociedad por crear condiciones mínimas de desarrollo y de bienestar poniendo en riesgo, incluso, la propia gobernabilidad democrática (Zovatto y Tommasoli, 2014).

En ese sentido, como se ha documentado en la presente publicación, la corrupción se ha convertido en uno de los obstáculos más persistentes, tanto para la construcción de sólidas instituciones de desarrollo como para el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones públicas y de gobierno, principalmente a partir de la tolerancia ciudadana, en algunos casos, a los pequeños actos de corrupción, es decir, en la medida en que los ciudadanos perciban que los pequeños actos de corrupción en que incurrir los actores políticos y funcionarios públicos quedan impunes –tanto por las dificultades por visibilizarlos por su pequeña escala como por las lagunas jurídicas para sancionarlos adecuadamente– en esa medida su tolerancia se va “normalizando” en la sociedad haciendo cada vez más difícil su erradicación.

Asimismo, el poco respeto de la ciudadanía hacia las instituciones de gobierno producto –entre otras cosas– de la tolerancia a la pequeña corrupción que medra su credibilidad ante los ciudadanos generando desconfianza en su capacidad para llevar a cabo de manera eficiente sus tareas de atención a los ingentes problemas públicos como también el poco interés de los ciudadanos en involucrarse en esquemas de colaboración y participación en acciones conjuntas entre sociedad y gobierno. Por tanto, es necesario que los ciudadanos se involucren en la detección

de los pequeños actos de corrupción, que haya mayor transparencia y escrutinio social sobre el desempeño de las instituciones y la actuación de los actores políticos y funcionarios públicos, así como una mejora sustantiva de las leyes y procedimientos de detección y de sanción de los actos de corrupción para fortalecer los sistemas democráticos. En este caso, parece necesario promover una mayor eficacia de las instituciones y erradicar posibles actos de corrupción para mejorar el respeto y la confianza de los ciudadanos hacia las mismas y fortalecer, con ello, las instituciones y los procesos democráticos.

De lo anterior, se desprende la necesidad de que los ciudadanos se involucren más en la promoción de la contraloría social, como mecanismo de contrapeso a la actuación de los gobiernos locales, a través de un mayor escrutinio social y el fortalecimiento del marco regulatorio y de las instituciones responsables de la transparencia y rendición de cuentas. En este caso, se documentó que Plan Estratégico de Juárez no sólo ha tenido un rol protagónico en el impulso a la contraloría social en el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, mediante una gestión intensa y muy estrecha ante las instituciones de gobierno municipal para solicitar información pública, por un lado, y la articulación de una red de relaciones con las Organizaciones de la Sociedad Civil de la localidad para compartirles la información conseguida como para apoyarlas en sus gestiones, por el otro.

No obstante, debido a las deficiencias del marco regulatorio las instituciones responsables de transparencia y rendición de cuentas, como órgano garante, no pueden presionar a los sujetos obligados a que cumplan en tiempo y forma con sus responsabilidades de entregar a los ciudadanos solicitantes la información pública bajo su custodia. Por ello, se debe trabajar para adecuar la normatividad aplicable y ampliar, así, las facultades de los órganos garantes en pro de una mayor y más efectiva transparencia y rendición de cuentas.

Tanto el combate a la corrupción como la promoción de la transparencia y rendición de cuentas, como resultado de la contraloría social, tendrían, en última instancia, como resultado una mejor calidad de la democracia que se define en la literatura como el grado de legitimidad que goza un sistema democrático en función de su desempeño en la aplicación de las reglas democráticas: la participación política, la competencia política, la igualdad y el estado de derecho, etc. En ese sentido, para poder determinar el grado de calidad de la democracia habría que evaluarla en función de los resultados de los procesos democráticos, del grado de libertad e igualdad de que gozan los ciudadanos y con respecto a la calidad de sus procedimientos, es decir, de la posibilidad de que los ciudadanos puedan evaluar la aplicación eficiente de las normas democráticas, la eficacia de los procesos de

toma de decisiones públicas y el grado de responsabilidad política de los actores políticos y funcionarios públicos frente a la ciudadanía (Rivas, 2013).

La segunda dimensión de análisis abordada en los trabajos que forman parte de esta publicación tiene que ver con la participación ciudadana. En este caso, existen a nivel local instituciones públicas y Organizaciones de la Sociedad Civil juarense que, a partir de su interés por visibilizar y posicionar los problemas de la sociedad local en la agenda pública y a partir de sus propias dificultades organizativas y riesgos, presentan una evolución o dinámica particular como actor social.

Como también se documenta en el libro, un actor relevante ha sido el movimiento social juarense contra el feminicidio que se ha nutrido de un conjunto de instituciones públicas –como la Unidad Especializada de Delitos Sexuales, la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres Desaparecidas y Atención a Víctimas y el Instituto Chihuahuense de las Mujeres, entre otras– así como de Organizaciones de la Sociedad Civil –tales como la Coordinadora Pro Derechos de la Mujer (CPDM), Voces sin Eco, Nuestras Hijas de Regreso a Casa (NHRC), Justicia Para Nuestras Hijas (JPNH) y Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A. C.– que han contribuido a hacer visible local, regional, nacional e internacionalmente esta problemática y colocar el tema en la agenda pública.

Una de las consecuencias más visibles del activismo social en contra del feminicidio en Ciudad Juárez, como problema público, ha sido la perfilación de las y los propios activistas con ciertas características: i) activistas familiares de víctimas; ii) activistas no familiares de víctimas, y iii) activistas con una trayectoria híbrida, cuyas trayectorias de participación ha tenido como puntos de inflexión, a partir de las siguientes circunstancias: a) la desaparición y/o asesinato de hija; b) haber entrado en contacto con diversos actores sociales, ya sean familiares de víctimas o miembros de organizaciones nacionales e internacionales; c) ocupación de cargos en alguna organización civil o en el sector público; y d) padecimiento de violencia por activismo.

Por último, vale la pena resaltar que el involucramiento de los activistas sociales ya sea porque la problemática les ha “salpicado” directamente o por solidaridad con los familiares de las víctimas, ha implicado que se expongan a diversos riesgos que han puesto incluso en peligro sus vidas. Así, el activismo político ha impactado en la vida de los propios activistas y en las de sus familiares cercanos –especialmente en el ámbito de su salud física y psicológica, vida conyugal, economía familiar, empleo, educación, relaciones familiares y sociales– siendo más agudas las alteraciones en los perfiles que presentan una mayor vulnerabilidad social como es ser familiares de víctimas y contar con recursos económicos limitados.

Finalmente, se debe resaltar la gama de violencia política padecida por la mayoría de los activistas al ejercer su labor, la cual, además de atormentar y poner en riesgo sus vidas y las de sus familias, debiera incluirse entre los principales insumos del diseño de los programas sociales de atención a víctimas, así como para el planteamiento de ejercicios políticos que pretendan innovar en las relaciones entre sociedad y gobierno.

En general, la participación ciudadana ha promovido varias innovaciones en asuntos, instituciones y procesos. Una de esas innovaciones se puede vislumbrar en diferentes sucesos históricos como es el caso de la violencia. Ante la complejidad del problema, la variedad de violencias, y la dificultad para dar soluciones efectivas e integrales, las prácticas comunitarias implementadas sobre todo a partir de las Organizaciones de la Sociedad Civil surgen como un elemento paliativo para reducir las causas y hacer intervenciones que contribuyen a mitigar, como mencionan dos de los autores, los efectos de la presencia y disputa de los grupos del crimen organizado en la búsqueda del control del mercado de la venta, distribución y trasiego de la droga.

Así pues, el papel de las organizaciones se consolida y se fortalece el espacio de las participaciones en diversas formas que resultan en muchas ocasiones alternas a las ya existentes o promovidas de manera formal por las instituciones.

Por lo tanto, la participación de éstas se vuelve cada vez más fundamental en el espacio público comunitario donde se encuentran múltiples evidencias de ejercicios que ha probado y desaprobado prácticas, mecanismos y posibilidades para las intervenciones que cada vez más se relacionan o vinculan con las políticas públicas en el espacio local.

Los problemas cada vez más complejos también han dificultado las acciones e intervenciones de las organizaciones, entendido esto desde el punto de vista de una mejor comprensión de las diversas situaciones y logrando un mayor acercamiento a cada uno de los elementos importantes y, por ende, de acciones específicas que pueden ser innovaciones en el sector público. Ciertamente, en esta construcción o reconfiguración de acciones hay muchas estrategias y aprendizajes, pero también varias limitaciones que es necesario atender.

En este panorama, la función de las organizaciones de atender necesidades sociales no cubiertas, de manera parcial o total, por el gobierno se ha transformado; han pasado de atender necesidades inmediatas a ser intermediarias entre el gobierno y la población e inclusive se han convertido en un actor importante o, por lo menos, cuya opinión debe ser considerada al momento de la toma de decisiones, es decir, han logrado incidir en políticas públicas.

Indubitablemente, no todas las organizaciones tienen el mismo grado de desarrollo, pero sí existen casos emblemáticos que dan muestra de un tránsito exitoso en cuanto al nivel de involucramiento en dar respuestas o soluciones a las problemáticas atendidas por dichas organizaciones.

La transformación de éstas ha conllevado a la formación de recursos humanos especializados en los temas y necesidades atendidas. Entre los ejemplos exitosos en este sentido, destaca el caso de Plan Estratégico de Juárez que ha promovido diversas acciones de participación ciudadana y ha logrado la apertura de las sesiones de cabildo a la ciudadanía, a partir de la estrategia de litigio estratégico. Por su parte, Fundación Integra ha destacado en la incorporación de normatividad referente a la accesibilidad universal en el Reglamento de Construcción para el Municipio de Juárez.

El camino, aunque puede ser exitoso, no es sencillo y se relaciona con los recursos con que cuentan y con el arduo trabajo que realizan las organizaciones en los contextos locales.

La relación entre el gobierno y la sociedad civil cobra cada vez un papel más preponderante en el ciclo de las políticas públicas. Una visión amplia de entender las políticas públicas es a partir de lo que el gobierno hace o no hace, esto es, las políticas se manifiestan a partir de los programas públicos, los proyectos de la gestión administrativa, de las normas y regulaciones y de la relación con los diversos actores de la sociedad, entre otros elementos.

Las políticas públicas son mecanismos mediante los cuales el gobierno ofrece garantías y cumple con sus funciones. Desde el nuevo milenio, las políticas han tenido que incorporar diversas perspectivas tanto de niñez, juventudes, mujeres, grupos étnicos y diversos grupos minoritarios. Esta nueva etapa de las políticas públicas inclusivas ha permitido generar nuevas condiciones para atender los problemas, para generar soluciones y, sobre todo, para integrar a la sociedad en la toma de decisiones a partir de la participación de la ciudadanía.

Para la consolidación de la democracia como régimen, la participación ciudadana se considera como una dimensión imprescindible. Un ejemplo de esto son las innovaciones que se han generado dentro de los sistemas democráticos a partir de las cuales se crean nuevas maneras de incluir a la sociedad en la toma de decisiones procurando entender las necesidades específicas para ofrecer soluciones más efectivas.

Las políticas inclusivas han abierto la puerta a la participación ciudadana en diversas formas, aunque todavía es difícil precisarlas en cuanto al porcentaje de participación, nivel de involucramiento o efectividad.

Si la evaluación de políticas públicas es una asignatura pendiente, lo es aún más la evaluación de las formas en que la participación ciudadana se da dentro de las diversas manifestaciones de las políticas públicas.

Algunas experiencias, sobre todo de países en desarrollo, han logrado un esfuerzo en este sentido tratando de medir las formas, los niveles y los alcances de las alternativas de participación y su relación con el éxito en la implementación de las políticas. Dicha tarea no es sencilla, sin embargo, es necesario prestar atención en evaluar el funcionamiento de los mecanismos, de los recursos que se involucran para avanzar en identificar las condiciones más idóneas para la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

En el espacio local existen algunos ejemplos de inclusión que favorecen la relación gobierno-sociedad, como los cabildos juveniles que, además de promover la incubación de los órganos de poder, ofrecen la posibilidad de participación de un grupo determinado de población al mismo tiempo que generan un proceso de aprendizaje social y político.

Entre los aprendizajes que se generan, se pueden enumerar la participación, la construcción de redes, el aprendizaje de procedimientos internos y del funcionamiento del gobierno, así como liderazgo, entre otros.

Cabe señalar que, en estos espacios novedosos, los aprendizajes se acompañan de algunas experiencias que resultan toda una oportunidad de mejora respecto a la lentitud en la implementación de los avances en procesos deliberativos y de la necesidad de seguir construyendo espacios que posibiliten la toma de decisiones con consenso.

REFERENCIAS

- Freidenberg, F. y Saavedra Herrera, C. (2021).** La democracia en riesgo. Un estudio de las tensiones que enfrenta el sistema político en tiempos de Covid, en González Marton, N. (2021). *Covid-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia. Volumen IV. Política, derecho y economía*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas/Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de México.
- Rivas Leone, J. A. (2013).** El debate en torno a la calidad de la democracia. *Reflexión Política*, 15(29), 22-32.
- Zovatto, D. y Tommasoli, M. (2014).** Introducción, en Morlino, L. *La calidad de las democracias en América Latina*. Informe para IDEA Internacional. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

LISTA DE CUADROS Y FIGURAS

CAPÍTULO 2

Figura 1. Relación de teorías e hipótesis.....43-44

Cuadro 1. Indicadores y variables de la tolerancia a la corrupción
en países de Latinoamérica..... 45

Cuadro 2. Regresión de variables propuestas en dos modelos..... 47-49

CAPÍTULO 3

Figura 1. Estrategias para la contraloría social de PEJ.....68

CAPÍTULO 5

Cuadro 1. Definiciones, tipos y características de la violencia.....104-105

Cuadro 2. Resumen de modelo, enfoques y prácticas de intervención
de la violencia.....106-107

Cuadro 3. Resumen de las reconfiguraciones por OSC..... 110-113

CAPÍTULO 7

Cuadro 1. Criterios para la evaluación de procesos de participación
en la formulación de políticas públicas.....149-150

Anexo 1. Evaluación de procesos de participación para la formulación
de planes y programas.....155-156

CAPÍTULO 8

Figura 1. Marcos referenciales del CJTJ con sus respectivas escalas.....162

Figura 2. Vinculación del CJTJ al XXII Ayuntamiento de Tijuana 168

Figura 3. Conformación de las fracciones políticas y de la Comisión
de Régimen Interno (CRI) del CJTJ..... 170

Figura 4. Estructura de las sesiones ordinarias del CJTJ.....171

Figura 5. Canalización de preferencias del CJTJ hacia el XXII
Ayuntamiento de Tijuana.....173

Acerca de los autores

Cecilia Sarabia Ríos

Profesora investigadora del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte en Ciudad Juárez. Fue coordinadora de la Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social del 2018 al 2021, nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores. Doctora en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset en Madrid, España, maestra en Estudios Humanísticos por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua.

Sus líneas de interés son: Democracia, procesos electorales y gobiernos locales.

Correo electrónico: csarabia@colef.mx

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0992-0001>

Marcos Sergio Reyes Santos

Ha sido coordinador de la Maestría en Desarrollo Regional de El Colegio de la Frontera Norte, entre 2014 y 2016, y director del Departamento de Estudios de Administración Pública de la misma institución, entre 2007 y 2009.

Doctor en Ciencias en la Especialidad de Investigaciones Educativas por el Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV-IPN. Maestro en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Baja California Sur.

Sus líneas de interés son: Federalismo y política educativa. Gobernanza institucional y educativa transfronteriza. Gobiernos locales.

Redes académicas: Investigadores en gobiernos locales de México (IGLOM). Red sistemas territoriales y agencia: conocimiento y capacidades para el desarrollo (RSTA).

Redes sociales: ResearchGate (researchgate.net); Academia.edu

Correo electrónico: mreyes@colef.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0949-134X>

María Fernanda González Ramírez

Es abogada litigante.

Maestra en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte y licenciada en Derecho.

Sus líneas de interés son: Democracia y combate a la corrupción.

Correo electrónico: mafg.mdr2018@colef.mx

Redes sociales: María Fernanda G R (Facebook)

América Lizeth García Ayón

Oficial Judicial en el Primer Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el estado de Guanajuato, con sede en Guanajuato.

Maestra en Acción Pública y Desarrollo Social por El Colegio de la Frontera Norte y licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit.

Sus líneas de interés son: Rendición de cuentas, transparencia y contraloría social.

Correo electrónico: americagayon@gmail.com | america_ayon@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8231-4924>

Héctor Hernández Silva

Ha participado en diversos colectivos y Organizaciones de la Sociedad Civil.

Maestro en Acción Pública y Desarrollo Social por El Colegio de la Frontera Norte y licenciado en Psicología por la Universidad de Guadalajara.

Sus líneas de interés son: Acción pública, acción colectiva y movimientos sociales, y cultura política.

Correo electrónico: hector.mapds2018@colef.mx

Redes sociales: hector.mapds2018@colef.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0547-8201>

Martha Cecilia Miker Palafox

Coordinadora de la Maestría en Desarrollo Regional y profesora/investigadora del Departamento de Estudios Sociales de El Colegio de la Frontera Norte.

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y maestra en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte.

Sus líneas de interés son: Trabajo y ocupaciones, jóvenes y educación, y mujeres y su participación ciudadana y política.

Correo electrónico: mmiker@colef.mx

Redes sociales: mmiker@colef.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8886-2435>

Cristián Manuel Pantí González

Coordinador del Departamento de Acompañamiento Educativo y Vinculación laboral del Programa Yo Soy Rediseño Social. Desarrollo y gestión de proyectos sociales.

Maestro en Acción Pública y Desarrollo Social por El Colegio de la Frontera Norte y licenciado en Psicología por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Sus líneas de interés son: Juventudes, sociedad civil, acción pública, intervención social.

Correo electrónico: crimapago@gmail.com

Redes sociales: FB. Crisoforo Pago

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9975-5267>

Jesús Rubio Campos

Profesor investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte en Ciudad Juárez, sede Monterrey, nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores. Doctor en Política Pública y maestro en Administración Pública y Política Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Curso Ejecutivo sobre Políticas Públicas para el Sector Energético (Harvard University, Cambridge. USA).

Sus líneas de interés son: Análisis y evaluación de políticas públicas (laborales, sociales, igualdad de género y gobierno abierto).

Correo electrónico: rubio@colef.mx

Redes sociales: <https://www.linkedin.com/in/jes%C3%BAs-rubio-campos-942779100/>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5381-732X>

Mario Narciso Ávila Gaspar

Coordinador de Servicios Sociales en Kids in Need of Defense (KIND), en donde se proporciona acompañamiento legal para menores no acompañados en su tránsito por México. Maestro en Acción Pública y Desarrollo Social por El Colegio de la Frontera Norte y licenciado en Psicología por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Actualmente cursa la licenciatura en Derecho en la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM).

Sus líneas de interés son: Organizaciones de la Sociedad Civil, participación ciudadana, democracia participativa, responsabilidad social.

Correo electrónico: mavila@supportkind.org mnmelgar12@gmail.com

Redes sociales: LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/mario-%C3%A1vila-melgar-54a6211ab/>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9373-4609>

María del Socorro Arzaluz Solano

Profesora investigadora en el Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte, nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores.

Es doctora en Sociología por El Colegio de México, maestra en Estudios Regionales por el Instituto Mora y licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sus líneas de interés son: Gobierno local, género, métodos cualitativos.

Correo electrónico: sarzaluz@colef.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3216-0813>

Cindy Arly Trejo Ocampo

Es analista en Plan Estratégico de Juárez, A. C. Es maestra en Acción Pública y Desarrollo Social por El Colegio de la Frontera Norte y licenciada en Psicología por la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México.

Sus líneas de interés son: Participación ciudadana y poblaciones en exclusión social.

Correo electrónico cindy.ocampomx@gmail.com

Redes sociales: Cindy Trejo

Gustavo Nápoles Méndez

Asistente de investigación en el Grupo Asesor en Migración y Salud (GAMyS).

Maestro en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte, sede Tijuana, y licenciado en Intervención Educativa por la Universidad Pedagógica Nacional, sede Tijuana.

Sus líneas de interés son: Democracia, sociedad y administración pública, participación ciudadana, migración y salud.

Correo electrónico: napo_les@hotmail.com

Redes sociales: Facebook: <https://www.facebook.com/gustavo.napoles1/>

Twitter: @GNapoles9

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2373-6251>

*Democracia, participación ciudadana y políticas públicas:
experiencias locales de gobierno e incidencias sociales* terminó
de editarse en formato digital en Ciudad Juárez, Chihuahua,
México, en el mes de julio de 2023.

La producción editorial estuvo a cargo de Publicaciones
y Difusión de El Colegio de Chihuahua.



El Colegio de
Chihuahua
Institución Pública de Investigación y Posgrado

