Implementación y gestión social en los gobiernos locales.

EL CASO DE LOS CENTROS COMUNITARIOS DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA

Carmen Lucila Álvarez González | Paulina Calderón Márquez

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

Implementación y gestión social en los gobiernos locales.

El caso de los Centros Comunitarios de administración municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua

Carmen Lucila Álvarez González | Paulina Calderón Márquez

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

Consejo Científico IAPAS

Bernardo Kliksberg
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Luis F. Aguilar Villanueva
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Enrique Cabrero Mendoza
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Leonardo Morlino
L'IBERA UNIVERSITÁ INTERNAZIONALE DEGLI SOCIALI GUIDO CARI

Nuria Cunill Grau
UNIVERSIDAD DE CHILE-CLAD

Manuel Villoria Mendieta
FUNDACIÓN ORTEGA Y GASSET- GREGORIO MARAÑÓN

Diego Valadés Ríos
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ricardo Carneiro
ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO

Donald E. Klingner
UNIVERSITY OF COLORADO

Roberto Moreno Espinosa
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Juan de Dios Pineda Guadarrama
UNIVERSITY OF NEW MEXICO

Ricardo Uvalle Berrones
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ricardo Varela Juárez
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Gianfranco Pasquino
UNIVERSITÁ DI BOLOGNA

Fred Lazin
BEN-GURION UNIVERSITY

Juan Fernando Galván Reula
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, ESPAÑA

Mario Martin Bris
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, ESPAÑA

María P. Aristigueta
UNIVERSITY OF DELAWARE

Rubén Garrido Iserte
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, ESPAÑA

Consejo Directivo IAPAS

Roberto Moreno Espinosa
PRESIDENTE

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno
VICEPRESIDENTE

Elena Jeannetti Dávila
DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO ACADÉMICO

José Morales Ramírez
DIRECTOR DE VINCULACIÓN INSTITUCIONAL

César Nicandro Cruz Rubio
DIRECTOR DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN CIENTÍFICA

Adriana Plasencia Díaz
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA

José Antonio Rosique Cañas
DIRECTOR DE RELACIONES INTERNACIONALES

Juan Miguel Morales y Gómez
DIRECTOR DE ADMISIÓN Y MEMBRESÍA

Miguel Moreno Plata
DIRECTOR DE ESTUDIOS DE FUTURO

María de los Ángeles Maya Martínez
TESORERA

Jorge Enrique Pérez Lara
REPRESENTANTE LEGAL

Implementación y gestión social en los gobiernos locales. El caso de los Centros Comunitarios de administración municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua

ISBN: 978-607-96906-7-0

Autor: Álvarez González, Carmen Lucila
Calderón Márquez, Paulina

Edición/correción de estilo: Ariella Aureli

Editorial: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro

Materia: Ciencia política (Política y gobierno)

Publicado: 2017-11-12
Nº Edición: 1

Idioma: Español

Hecho en México / *Made in Mexico*

Este trabajo es un producto editorial del proyecto de investigación denominado: *Los partidos políticos en el Estado de México: desarrollo, gestión gubernamental, trabajo legislativo y democracia interna*, auspiciado por el Comité Académico del Instituto Electoral del Estado de México.

Licencia *Creative Commons License 3.0* Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas. Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
Más información en **http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/**

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

La Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, AC (AICPAEF) o *International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies* (IAPAS-FS) -por su denominación y siglas en inglés- es una iniciativa impulsada por una red de investigadores a nivel internacional, para contribuir al debate y la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político administrativas y escenarios de futuro en favor del desarrollo.

www.iapas.mx
Email: jorge.perez@iapas.mx
Twitter: @iapasfs
Facebook.com/IAPASF

Documento editado y preparado por:
Roberto Moreno Espinosa

Antiguo Camino a San Pedro Mártir No. 42,
Casa 5, Colonia Villa Tlalpan, Delegación Tlalpan.
México, Distrito Federal, 14630, México

Registro RENIECYT: 2014/19119

ISBN: 978-607-96906-7-0
9 786079 690670

Índice

PRÓLOGO 7

INTRODUCCIÓN 13

1. ¿POR QUÉ LAS POLÍTICAS SOCIALES? 16

1.1 La pobreza: un gran tema de los gobiernos latinoamericanos 16

1.2 ¿Qué deben hacer los gobiernos para erradicar la pobreza? 18

1.3 Proceso de las políticas públicas 20

1.4 ¿Qué es la gestión social? 24

1.5 Políticas sociales del gobierno federal de México 27

1.6 Definir políticas, proyectos y programas sociales 29

2. CIUDAD JUÁREZ: EL CONTEXTO DE UNA CIUDAD GOLPEADA POR LA VIOLENCIA 33

3. MUNICIPIO Y GESTIÓN SOCIAL

3.1 Funciones asignadas al municipio en México (Código Municipal) 37

3.1.1 Organigrama municipal 2010-2013 (Comité de regidores y dificultades de esta forma de organización) en la estructura administrativa municipal. 39

3.2 La *Dirección de Desarrollo Social* y la *Dirección de Centros Comunitarios* 43

4. ¿QUÉ ES UN CENTRO DE DESARROLLO COMUNITARIO? 45

4.1 Los *Centros Comunitarios Municipales* se crean por exceso de presupuesto. (Antecedentes) 47

5. PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA GESTIÓN SOCIAL. ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS 52
5.1 La importancia de la implementación en la gestión social en el ámbito municipal 52
5.2 Etapas de la implementación en la gestión social 55
5.2.1 Acciones orientadas a mejorar los procesos de generación y provisión de bienes y servicios 55
5.2.2 Control de gestión: conservar la coherencia con la estrategia 61
5.2.3 Acciones enfocadas al desarrollo de capacidades de implementación 66

6. COPRODUCCIÓN DE SERVICIOS SOCIALES 69
6.1 Proveedores de los servicios / encargados de los centros 69
6.2 La importancia del encargado del centro comunitario y su relación con la comunidad 70
6.2.1 La percepción esencial en la coproducción de los servicios 73
Percepción de los usuarios sobre sus necesidades 75
Percepción de los usuarios sobre la atención del encargado 78
6.3 La percepción de los usuarios acerca de la utilidad de los servicios obtenidos 80
6.4 Áreas de oportunidad y mejora según los usuarios 83
6.5 Las mejores prácticas del encargado como gestor social 86
6.6 Gestiones administrativas 88
6.7 Programas de capacitación 90
6.8 La administración por competencias, una alternativa para la gerencia social 91
6.8.1 ¿Qué competencias se desarrollaron en los *Centros Comunitarios*? 93

CONCLUSIONES 97
ABREVIATURAS Y SIGLAS 101
RELACIÓN DE GRUPOS FOCALES 102
RELACIÓN DE ENTREVISTAS 105
BIBLIOGRAFÍA 106
FUENTES DE INTERNET 111

ÍNDICE DE TABLAS, IMÁGENES Y GRÁFICOS

Gráficos

Gráfico 1. Espacio de acción de la gerencia social 25
Gráfico 2. Organigrama de la *Dirección de Centros Comunitarios* - Administración 2010-2013 41
Gráfico 3. Tipología de programas sociales según el grado de programabilidad operativa y de interacción con el usuario 70

Imágenes

Imagen 1. Organigrama General del Municipio de Ciudad Juárez 39
Imagen 2. Mapa de localización de *Zonas de Atención Prioritaria* y *Centros Comunitarios municipales* de Ciudad Juárez 50

Tablas

Tabla: 1. Necesidad percibida por los beneficiarios 76
Tabla 2. Actividades más realizadas por los beneficiarios 77
Tabla 3. Áreas de acción implementadas en los CC 80
Tabla 4. Prácticas administrativas de los encargados de CC 88
Tabla 5. Gestiones administrativas de los encargados de CC 89

PRÓLOGO

Roberto Moreno Espinosa[1], y José Antonio Rosique Cañas[2]

La complejidad que caracteriza al país desde el cierre del siglo y del milenio es incuestionable y de tal magnitud que se manifiesta en múltiples esferas de la vida nacional. En el ámbito económico, de acuerdo con la clasificación del Fondo Monetario Internacional (FMI) de 2016, México es la quinceava economía mundial, en función de la magnitud de su Producto Interno Bruto (PIB). En el espacio Latinoamericano es la segunda economía más fuerte, sólo después de Brasil que es el gigante de la región; de acuerdo con *Pricewaterhouse Coopers*, sin embargo, para 2050 México podría estar colocado como la séptima economía a nivel mundial, lo cual plantea un panorama prospectivo indispensable de analizar, toda vez que las premisas para arribar a un escenario de esta magnitud, se tienen que sentar con anterioridad. En esta perspectiva es pertinente tener en cuenta que los datos prevalecientes hasta ya muy avanzado el 2017, dejan entrever cifras de crecimiento económico francamente bajas, que no van más allá del 2.5% del PIB, inclusive el citado FMI vaticina un crecimiento por debajo del 2.0% para 2018; poblacionalmente hablando, en el continente americano México es el tercero más poblado después de Estados Unidos y de Brasil, en este rubro se ha hecho énfasis en el

1 Doctor en Administración Pública por la FCPyS-UNAM; profesor invitado por 20 universidades nacionales y 7 del extranjero; le han sido conferido dos doctorados *honoris causa* y ha efectuado tres estancias posdoctorales; es integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II, actualmente es profesor de carrera de la Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Amecameca.

2 Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Administración Pública por la UNAM, ha efectuado una estancia posdoctoral en la Universidad de Nuevo México, es Investigador Nacional por el SNI, nivel I; es conferencista internacional, actualmente profesor e investigador de carrera de la UAM-X, donde también es Jefe del Departamento de Ciencias Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.

denominado bono demográfico de que dispone el país al contar actualmente y en las próximas dos décadas con la mayor proporción de jóvenes, cuestión que plantea retos y oportunidades que no deben desaprovecharse.

En el plano político los cambios que acusa el país son de cobertura mayor, si se tiene en cuenta que hasta antes del último cuarto del siglo pasado prevalecía un partido hegemónico en el marco de un presidencialismo recalcitrante, una centralización político-administrativa apabullante y en paralelo una gobernabilidad autoritaria; sin embargo, con la reforma política impulsada a partir de 1977, el panorama político empezó a cambiar en algunos aspectos, quizá de manera significativa, tal es el caso del desarrollo del sistema de partidos que arrancó entonces y prevalece hasta hoy día, en donde diferentes fuerzas políticas buscan alcanzar sus objetivos y metas, o bien aspectos como la relación actualmente prevaleciente entre el poder que surge de la sociedad y la representa: el legislativo, y el que surge y se desprende del Estado político: el ejecutivo, en dicha relación apreciamos un mayor equilibrio entre ambos, recuérdese que tradicionalmente el fiel de la balanza se inclinaba de manera abrumadora hacia el ejecutivo, quien se consideraba como el legislador y juez supremo. En suma, en el plano político, hoy día no existe una fuerza o partido político que por sí sólo pueda tomar decisiones que afecten al conjunto del país, está puesto el tablado y la arena en la que la negociación, la coalición y la política de alianzas son materia corriente.

En lo social la diferenciación, el pluralismo y la diversidad son características que acusa la sociedad mexicana, además se aprecia que en las últimas décadas la capacidad de organización de ésta ha tendido a un desarrollo alentador aunque quizá no todo el que fuera deseable, así, de acuerdo con los datos del *Instituto Nacional de Desarrollo Social* (Indesol) a julio de 2014 se contaba con 27 mil 18 actores sociales inscritos en todo el país, lo que para la magnitud de éste no deja de ser una cifra relativamente baja, no obstante evidencia una tendencia que vale la pena ponderar ante los múltiples fines que se proponen las organizaciones de la sociedad civil que van desde la preservación y defensa de los derechos humanos, derechos de la mujer, equilibrio ambiental y sostenibilidad, hasta desarrollo comunitario y combate a la pobreza, entre otros.

En el ambiente y contexto brevemente descrito de un país que acusa la complejidad comentada, la situación geopolítica, la desigualdad y los índices de pobreza como es el caso de México, los problemas que lo aquejan se multiplican; sin embargo existen aquellos en los cuales se coincide, en lo fundamental, que son los más apremiantes, todos ellos resultado de las acciones, estrategias, políticas e inclusive omisiones en las que se ha incurrido e impulsado en varias décadas, no se trata de problemas que surgen por generación espontánea, sino que se van gestando a la par de las condiciones socio-económicas, políticas y culturales que se promueven a través de los años; también son, sin duda, la consecuencia del ya citado proceso de complejización que caracteriza a las sociedades contemporáneas, de los cambios y transformaciones que se gestan y expresan día a día, al igual que las crisis derivadas del desarrollo y crecimiento desigual y combinado que se da en las diferentes regiones del planeta; también está presente el proceso de globalización y mundialización que se ha intensificado de la década de los ochenta a la fecha, lo que ha puesto de manifiesto, entre otros aspectos, una vez más las desigualdades prevalecientes al interior de los países y entre éstos, tal como se pone de manifiesto en la frontera entre México y los Estados Unidos, para mencionar un ejemplo.

Vale la pena reseñar algunos de los problemas que más aquejan al país, los cuales listamos sin darles mayor o menor relevancia: a) la inseguridad pública que se ha ido asentando y acentuando en el país y que tiene múltiples expresiones como la apropiación del espacio público por parte de diversos grupos, bandas, cárteles, incremento de los secuestros a plena luz del día como los denominados levantones, los exprés; la venta de drogas ilegales al mayoreo y/o menudeo, etcétera; b) la corrupción que se manifiesta en los espacios público y privado la cual impacta en una crisis de confianza en las instituciones, en los partidos y en la clase política; c) la fuerte dependencia de la Unión Americana, con quien México intercambia más del 80% de sus exportaciones; d) la aguda centralización político-administrativa que promovió el régimen político mexicano que limitó, quizá para siempre, el desarrollo de amplias regiones del país. En su momento, Carlos Monsiváis acuñó el *slogan* "fuera de México, todo es Cuautitlán", lo que se puede interpretar, entre otras expresiones como que todo lo que queda fuera de la ciudad capital es provincia; e) la debilidad congénita del municipio y la sociedad de su entorno,

orden de gobierno a partir de la reforma constitucional de 1999 al artículo 115, con anterioridad era, en el mejor de los casos, nivel de gobierno o más bien de administración. La marginación y sometimiento en que se ha mantenido al municipio ha impactado fuertemente a su comunidad y limitado el despliegue de la energía social en beneficio inclusive de un Estado más fuerte y una sociedad más dinámica; f) El tráfico de drogas ilegales que se ha gestado y desarrollado en el país desde el siglo pasado. En este caso, la geopolítica ha sido factor determinante al tener como vecino al país en donde radica el mercado de aquéllas más grande del globo; g) la desigualdad prevaleciente en México que lo sitúa como uno de los más desiguales mundialmente hablando, que se ha transformado en un genuino lastre para un desarrollo más integral y equitativo; h) la pobreza y pobreza extrema que no amaina, a pesar de los programas que se han ensayado en el país desde el de *Solidaridad* hasta el hoy *Prospera*, que no han resultado más que paliativos para atenuar uno de los grandes problemas estructurales que afectan a la nación; e i) la inequidad de género que no sólo se expresa en el ámbito laboral, sino también en que las mujeres, de todas edades están sujetas a una violencia de múltiples modalidades: familiar, social, como acoso sexual y en el extremo, homicidio, entre otras.

En el marco y contexto anterior, el caso de la ciudad mexicana más populosa con frontera con los Estados Unidos, Ciudad Juárez se erigió como un foco en donde ha tenido lugar un fenómeno sociológico-económico y humano de impacto mundial, cuya secuela se ha prolongado de manera atenuada hasta hoy día, durante la década pasada, la ciudad fue calificada como una de las más peligrosas del mundo y en algunos años como la número uno en este rubro, algunos de los factores que influyeron en ello la transformación del modelo económico del país, al pasar de una economía proteccionista a una de franca apertura al exterior, el asentamiento de la industria maquiladora, la fuerte inmigración que se asentó en Ciudad Juárez atraída por el empleo en la citada industria, la derrama económica consiguiente, a pesar de que los salarios no eran precisamente elevados pero sí lo suficiente para atraer fuerza de trabajo, la multiplicación de centros de recreación de todo género, la relativa facilidad para el tráfico de armas, el tráfico de drogas ilegales, la insuficiente profesionalización y equipamiento de los cuerpos policiacos, la colusión de las autoridades con el crimen organizado, la impunidad prevaleciente en el país y la gue-

rra entre los cárteles por hegemonizar la plaza, constituyen algunos de los ingredientes que hicieron de esta ciudad norteña un foco de violencia al parecer inacabable.

Ante un panorama de esta naturaleza, se han venido generando soluciones diversas, desde las impulsadas por el propio régimen político en materia de seguridad pública, hasta otras promovidas por el gobierno y la administración local, tal es el caso de los denominados *Centros Comunitarios*, los cuales han venido jugando un papel de gran relevancia en el espacio metropolitano de Ciudad Juárez y cuya labor no ha sido suficientemente valorada y ponderada, sin embargo, ésta ha sido al menos constante, tenaz y por demás efectiva, no tengo duda que han sido uno de los puntales que han aportado enormes elementos para atenuar y tender a soluciones más duraderas y estructurales en el caso de la multicitada Ciudad Juárez.

Carmen Lucila Álvarez González y Paulina Calderón Márquez, destacadas académicas de la Universidad de Ciudad Juárez han desarrollado y construido como objeto de estudio e investigación a los *Centros Comunitarios*, en donde nos dan cuenta de manera pormenorizada de la génesis, desarrollo, labor, impacto y trascendencia de éstos, fundamentan su estudio en el campo de conocimiento de las políticas públicas y sociales; nos brindan una panorámica contextual de una ciudad con el perfil brevemente descrito; conceptualizan a los Centros Comunitarios; a continuación explican el vínculo entre el conjunto y proceso de las políticas públicas y la gestión social y de otras actividades complementarias afines; de esta manera en la intersección destacan, no sólo la importancia de la gestión social en el ámbito local, sino también la secuencia que se concreta en la implementación de ésta. Finalmente analizan el entramado prevaleciente en torno a la coproducción de servicio social y plantean los resultados finales a título de conclusiones, con ello dejan roturado el terreno para añadir la relación dialógica a su trabajo de investigación que se materializa con la publicación de éste.

Así dan forma a un estudio de caso que es indispensable dar a conocer, tanto por el valor científico como por la relevancia nacional e internacional de su contenido, en el que se recrea un proceso que ha centrado la atención mundial, además por analizar los meca-

nismos de defensa de una comunidad que busca superar una difícil situación que puede y tiene propuestas, proyectos y realidades de solución.

La trayectoria curricular de las autoras es notable, Carmen Lucila Álvarez González es doctora en Ciencias de la Administración por la máxima casa de estudios de este país, la UNAM, especialista en el estudio de las organizaciones sociales, su trabajo de investigación doctoral: *Modelo teórico para evaluar las aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) a la gobernabilidad en México*, ha sido publicado y es fuente de consulta obligada en la materia; ha publicado otros trabajos como *organizaciones de la sociedad civil* con el sello editorial de la Universidad de Ciudad Juárez; es reconocida como investigadora nacional por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I, actualmente es profesora e investigadora de carrera en la Universidad de Ciudad Juárez.

Por su parte, Paulina Calderón Márquez es maestra en Administración con especialización en Calidad Total, es docente de la carrera de Administración de Empresas de la Universidad de Ciudad Juárez, así como de la maestría en la Escuela Estatal de Policía; es evaluadora de proyectos; se ha desempeñado en diversos cargos en la administración municipal de la referida ciudad fronteriza.

Ambas han conjugado sus esfuerzos para dar a luz un texto de lectura que resultará sumamente enriquecedora.

Ciudad de México, noviembre de 2017

INTRODUCCIÓN

En la literatura relacionada con la gestión de políticas sociales complejas en el ámbito municipal suelen encontrarse estudios que señalan como principales limitantes para su aplicación un bajo desarrollo institucional, la dependencia de recursos federales, lo reducido de los presupuestos y la centralización de las políticas sociales, así como la falta de continuidad entre una administración y la siguiente, todo lo cual acota el quehacer de los municipios. Adicionalmente, la realidad les impone buscar innovar y lograr los objetivos planteados en los tres años de su administración.

La literatura relata principalmente casos de éxito, toda vez que cuenta con pocos ejemplos que resalten el análisis, desde el ámbito administrativo, de las estrategias y técnicas que facilitaron la operación y que fueron determinantes para lograr su implementación.

Aunque es necesario reconocer que el éxito, fracaso, continuidad o interrupción de una política social dependen de una gran cantidad de factores, la institucionalización de las buenas prácticas y gestiones administrativas es un factor esencial para garantizar la continuidad de los programas, y aún más si se toma en consideración que los cambios sociales no suelen lograrse en períodos cortos.

Por lo anterior, la presente obra tiene como objeto de estudio las acciones realizadas por el municipio de Ciudad Juárez durante el periodo 2010-2013, que impulsaron políticas sociales a través de los *Centros de Desarrollo Comunitario*. Estas políticas fueron concebidas como estrategias para afrontar las problemáticas económicas, sociales y de seguridad, que fueron consideradas situaciones de emergencias, al haber sobrepasado la ca-

pacidad de atención del gobierno municipal, por lo cual que tuvieron que ser abordadas de manera conjunta, y en colaboración, por la sociedad civil y los gobiernos municipal, federal y estatal, que decidieron conformar una estrategia de incidencia social basada en la integración de políticas públicas.

La corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno dio como resultado 160 compromisos, dirigidos principalmente a los temas de seguridad, economía, trabajo, salud, educación y desarrollo social (Gobierno Federal, Gobierno del estado de Chihuahua, Gobierno municipal de Ciudad Juárez: 2011).

Entre dichas estrategias se contempló la construcción y remodelación de varios centros comunitarios (Crisis Group: 2015), en donde se ofrecerían actividades -financiadas principalmente con recursos gubernamentales - orientadas a apoyar el desarrollo de capacidades y la generación de capital social, y que servirían como una estrategia de acercamiento a las colonias necesitadas, a la vez que evitarían tener una cualidad asistencial. Como resultado, se incrementó considerablemente el número de *Centros Comunitarios* (CC) municipales: al terminar la administración 2010-2013, existían cerca de 50 espacios, distribuidos en toda la ciudad.

Cabe señalar que no todos los centros fueron apoyados con recursos del gobierno federal, ya que el gobierno municipal impulsó por su parte la construcción y remodelación de más espacios, a través de la gestión de recursos financieros y humanos y, en ocasiones, de la donación de material de construcción de parte de empresas, diversas instancias municipales, particulares y grupos beneficiados. Esto permitió realizar, tan solo en el mes de septiembre del 2013, un total de 112 actividades y servicios (enfocados al desarrollo de habilidades laborales, a los servicios de salud, educación, a la mejora de las condiciones de alimentación, así como a actividades recreativas y culturales) en 39 centros, que atendieron a un número aproximado de 62,464 personas (DGCC: 2013).

Se ha podido observar que el municipio actuó como gestor y administrador de los centros y que, si bien existió una gran cantidad de recursos provenientes de los tres niveles

de gobierno, ésta no fue la única condición para su funcionamiento, pues las gestiones administrativas fueron también un factor determinante.

Por lo anterior surgen las siguientes preguntas de investigación: ¿Qué prácticas y gestiones administrativas son determinantes para la implementación de políticas sociales?

Para responder a esta pregunta, y dada la gran variedad de gestiones que se realizan en la práctica, fue necesario segmentar el objeto de análisis y enfocarse en las gestiones relacionadas con los servicios ofrecidos en los centros y, en especial, con las personas encargadas de los centros comunitarios.

Los datos aquí presentados se obtuvieron de diversas fuentes documentales, entre las que se encuentran informes de gobierno, notas periodísticas, manuales de funcionamiento emitidos por la *Dirección General de Centros Comunitarios* (DGCC) y el programa *Hábitat* de la SEDESOL, mediante solicitudes de información a través de los mecanismos de transparencia; además se realizaron 43 entrevistas a los encargados de los CC y se conformaron 20 grupos focales entre los usuarios de los servicios.

Este texto es resultado de un conjunto de esfuerzos, entre los que reconocemos al Ing. Maurilio Fuentes, Director de Centros Comunitarios, gracias a quien fue posible obtener la información de primera mano. Como resultado de esa apertura, fue posible recabar la información necesaria para la publicación de artículos y de este texto. Además, permitió la conclusión de las tesinas de los ahora maestros en administración: Bárbara Monreal, Eduardo Garibay y Rodrigo Grimaldo. Parte de las aportaciones realizadas en sus proyectos de investigación se incluyeron en este texto. Por último, reconocemos la labor de la Lic. Edma Rodríguez quien sin su apoyo no hubiéramos podido concluir este proyecto.

1. ¿Por qué las políticas sociales?

1.1 La pobreza: un gran tema de los gobiernos latinoamericanos

Si bien existe una gran cantidad de definiciones del Estado y su origen, adoptando el sentido general de lo afirmado por Hobbes (1651), se puede decir que la separación entre estado y sociedad civil surge desde el momento en que un grupo de personas que habitan un territorio específico cede el uso legítimo de la fuerza y de los medios para utilizarla, cuando esto sea necesario con el fin de asegurar la paz y la defensa común, lo cual no sólo incluye la protección de la vida, sino también el resguardo de las propiedades de cada individuo.

Esta noción de Estado se planteó en las circunstancias sociales, políticas y económicas propias de inicios del siglo XVII, y ha variado a medida que las sociedades han evolucionado, de manera que actualmente se considera al Estado garante de los derechos humanos, que se reflejan en el bienestar de la sociedad.

En este sentido, el enfoque humanista reconoce como finalidad del Estado el bien común público, mismo que, de acuerdo con Gómez (1992) es constituido por la paz pública, el bienestar social, el orden y justicia social en un ámbito del responsable ejercicio de la libertad.

Si bien el presente texto no pretende profundizar en las diferentes corrientes teóricas, se espera que este capítulo sirva para dimensionar la importancia de que el estado participe activamente en procurar el bienestar social, a través de la erradicación de la pobreza.

Para cumplir con este objetivo es preciso, en primer lugar, dejar de observarla como un resultado lineal basado en el ingreso per cápita, y dar paso a otras consideraciones, que ubican a la generación del capital social, la cohesión social así como al desarrollo de capacidades y habilidades productivas como las estrategias que deben fomentarse para el beneficio de la población en general.

La importancia de conocer la percepción que se tenga sobre la pobreza radica en que esto influye en las acciones gubernamentales que se adoptarán para su erradicación.

Con base en lo anterior, es posible asumir que un Estado no ha cumplido con la función que le fue encomendada si su sociedad padece de grandes desigualdades. En América Latina la pobreza es un claro reflejo de la desigualdad, y se ha tornado en uno de los grandes temas en las agendas de sus gobiernos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) calculó que en el 2014 el 28% de la población de América Latina vive en situación de pobreza, lo cual, en términos absolutos, representa 167 millones de personas. En México la pobreza afecta al 41% de la población (CEPAL: 2014).

Como se observa, este es un tema importante y cuya definición, de una manera u otra, influye en el sentido que tendrán muchas de las políticas sociales en México; por tanto, es de utilidad definir qué implica la pobreza y cómo se mide.

Feres y Mancero (2001) hacen un análisis de las principales formas en que se ha interpretado la pobreza, y llegan a la conclusión de que los indicadores de bienestar más aceptados son los que aluden a la satisfacción de ciertas necesidades, al consumo de bienes o al ingreso disponible.

En este sentido, las políticas públicas buscaron el desarrollo regional con base en aspectos económicos, con miras a incrementar el *ingreso per cápita* (PIB) lo cual dio como resultado indicadores positivos para el país. Sin embargo, posteriormente se observó que

el PIB no necesariamente reflejaba las condiciones de vida de la población. Al considerar esta forma de medir insuficiente para evaluar la pobreza, se planteó la creación de un indicador multidimensional, en donde se considerasen: a) diferentes marcos conceptuales sobre el desarrollo y el bienestar, basados en los enfoques de derechos humanos y capacidades y b) el desarrollo de metodologías que superaran algunos de los obstáculos para la agregación de distintas mediciones de la pobreza en un índice (Alkire y Foster, 2007 y 2011, en: CONEVAL (2013). Informe de pobreza en México – 2012).

En consecuencia, deja de medirse la pobreza en función del ingreso por persona, para convertirse en cambio en el reconocimiento de una combinación de factores monetarios y no monetarios, entre los que se consideran aspectos como la vivienda, acceso a los servicios básicos, estándar de vida, educación, empleo y protección social (CEPAL: 2014).La dimensión multidimensional incluye también elementos de las perspectivas de derechos, capacidades y necesidades básicas insatisfechas.

¿Para qué incluir estos enfoques? Por un lado, la garantía de derechos busca contribuir a que las personas cubran sus necesidades y logren funcionar adecuadamente; por el otro, la insatisfacción de las necesidades y el hecho de que no se logren funcionamientos esenciales reducen las posibilidades de que las personas exijan sus derechos, lo que a su vez conduce a la reproducción de la pobreza (CEPAL: 2013).

Es así que por medio de este tipo de mediciones se busca captar privaciones, carencias y vulneraciones de derechos, que impiden o dificultan que las personas y los hogares satisfagan sus necesidades básicas y alcancen funcionamientos esenciales para su bienestar (CEPAL: 2014).

1.2 ¿Qué deben hacer los gobiernos para erradicar la pobreza?

La forma generalizada a la que recurren los gobiernos para erradicar la pobreza es a través del desarrollo de un país; cabe señalar que ahora se habla del desarrollo como una combinación de aspectos que van más allá de las conceptualizaciones económicas. Para Sen (2000) el desarrollo es un proceso de expansión de las libertades fundamentales,

que obliga a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no solo en algunos medios que se adoptan. Afirma que, para que exista desarrollo, deben eliminarse las principales fuentes de privación de la libertad, tales como "la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos." (Sen, 2000).

Considerando estos argumentos, se concluye que fomentar el desarrollo de un país se convierte en un problema complejo, en donde convergen aspectos económicos, sociales, políticos y ambientales (Betancourt, 2004). En otras palabras, no se trata de generar solo una política pública, sino de garantizar la combinación de todas en beneficio del ser humano.

En lo que se refiere a las políticas sociales, no basta con generar políticas asistenciales, sino se debe buscar incidir en la generación de capacidades y el fortalecimiento de las relaciones de solidaridad, apoyo y convivencia entre las comunidades.

La implementación de las políticas sociales es parte de las acciones que realizan los gobiernos para garantizar el bienestar de su población. Cuando éstas se implementan en un Estado social de derecho, se asocian a la protección y garantía universal de las libertades y los derechos humanos (UNICEF: 2011).Por lo anterior, el gobierno debe recurrir a políticas sociales que reconstruyan el tejido social necesario para la generación del capital social que mejore la calidad de vida de sus habitantes.

En varios países se ha demostrado que existe una relación entre la generación de capital social en las comunidades y la reducción de la pobreza (Uphoff: 2003), y ya que la distribución del capital social altera los términos y niveles de intercambio, y éstos a su vez influyen en la distribución del ingreso, se cree que una de las causas importantes de la pobreza persistente es la falta de capital social de los pobres, dentro de redes ricas de recursos. En consecuencia, los términos y niveles de intercambio dependen no solamente del deseo de una persona de obtener bienes y servicios materiales y activos productivos,

sino también del capital social con el que cuente, y de su necesidad de recibir bienes socioemocionales (Robinson, Siles & Schmid: 2003).

Se entiende por capital social "las características de organización social tales como la confianza, las normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de acciones coordinadas." (Putnam, Leonardi, & Nanetti: 1994).

Siguiendo este concepto, se requeriría fomentar la construcción de lazos de confianza entre los ciudadanos, ya que esto permite predecir el comportamiento de otras personas, que es en donde se sustentan las normas de reciprocidad, mismas que, al ser generalizadas, fomentan la creación y continuidad en la forma de redes sociales; es a través de ellas que se sustentan las normas de conducta (Millán & Gordon: 2004).

Se ha observado que en las grandes urbes las personas suelen vivir apartadas de los demás, aún cuando estén rodeados de personas con costumbres similares (Holt, Fawcett, Schultz & Loewenstein: 2004). De ahí que la generación de espacios de convivencia forme parte de las políticas públicas sociales.

Sin duda, estos aportes teóricos marcan la pauta de las políticas sociales propuestas a nivel nacional, e instrumentalizadas por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de los diferentes programas sociales que coordina.

1.3 Proceso de las políticas públicas

Las políticas públicas se diseñan para resolver problemas específicos relacionados con aspectos públicos.

El diseño de las políticas públicas requiere de un proceso que incluye su discusión, aprobación e implementación, que se resumen en cinco etapas: establecimiento de una agenda política, formulación de la política, proceso de decisión, implementación y evaluación. (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne: 2006).

El establecimiento de una agenda política implica priorizar los asuntos que deben atenderse;para su definición se toman en cuenta las fuerzas sociales, políticas y económicas que pueden influir en los temas a tratar.

La formulación y decisión de una política implica comprender las características de un problema, definir los objetivos y metas relacionadas con la evaluación para definir el alcance los mismos, sopesar las posibles alternativas para solucionar el problema, discutir con los grupos de interés implicados en el proceso, yseleccionar una solución al problema, lo cual conduce a definir el diseño de la política pública a aplicar y a asignar los recursos necesarios para el logro de los objetivos establecidos.

La implementación es la parte operativa del proceso, en donde se pone en marcha la política seleccionada, se realizan las actividades necesarias para cumplir los objetivos, se utilizan las estructuras institucionales para desarrollarla o para supervisar la gestión. También se tienen que realizar las acciones necesarias para su cumplimiento. La implementación suele ser un proceso complejo, porque normalmente requiere la coordinación de varios actores y decisiones; en consecuencia exige, además de la coordinación, un determinado monitoreo.

La quinta etapa es la evaluación, que busca determinar en qué médida y cómo se han logrado los objetivos; además, puede retroalimentar el proceso en cualquiera de sus fases, con el fin de obtener los resultados esperados.

Todas estas etapas son importantes; sin embargo, el presente texto se centra en el análisis de la implementación de dichas políticas públicas. Comprender la lógica que les da origen es de utilidad para iniciar el análisis de los programas que desean implementarse. Desde la administración pública, Olivarría menciona la existencia de dos criterios: el primero es el "de arriba hacia abajo" en donde se crean políticas públicas que solo consideran la institucionalidad pública. En este esquema se da por hecho que las actividades diseñadas para su implementación deben realizarse según lo estipulado previamente, porque se piensa que ya cumplieron con requisitos de congruencia, que se cuenta con

los recursos humanos y financieros adecuados, y no se contemplan grandes variaciones en el ambiente en donde se realizarán.

Este plan de acción puede ser muy congruente con los aspectos técnicos descritos en cada política, pero elimina la subjetividad y percepción de los funcionarios que llevarán a cabo la implementación, así como de los beneficiarios de los servicios (Peroni & Palma: 2012). Olavarría (2007) afirma que este enfoque describe la implementación desde un nivel político hasta un nivel técnico, por lo que se trata de un modelo lineal o administrativista.

Puede inferirse que las políticas públicas pensadas "de arriba hacia abajo" serían más apropiadas (sin omitir las particularidades de cada situación) para la entrega de ciertos servicios con actividades estandarizadas, pero menos adecuadas cuando se trata de implementar políticas sociales: por ejemplo, podría haberse decidido pavimentar las avenidas cercanas a los Centros Comunitarios, ya que la pavimentación requiere de condiciones técnicas específicas que de llevarse a cabo, aunadas a una adecuada asignación de recursos humanos y financieros, otorgarían mayor certeza de que los objetivos se cumplirán en el tiempo determinado.

Otro ejemplo puede ser el programa de desayunos en comedores comunitarios, donde las especificaciones de los requerimientos de alimentación determinan la ingesta de determinados alimentos. En este ámbito,aunque se podría asumir que el alimento,al ser gratuito, será aceptado port odos los beneficiarios, en la realidad se observa que algunas personas, aún con fuertes problemas de desnutrición, no lo comerán porque no les gusta o porque no están familiarizados con el producto en la colonia donde se distribuye.

Problemas como el arriba señalado pueden no haber sido contemplados porque las acciones correspondientes formaban parte de programas aplicados en otros espacios, donde los aspectos contextuales - como las características socioeconómicas y culturales - son diferentes.

El enfoque de implementación de políticas públicas "de abajo hacia arriba" prioriza la interacción entre el personal administrativo y la ciudadanía, por lo que conceden un mayor grado de discrecionalidad en su implementación (Peroni & Palma: 2012), en donde predominan la adaptación a discreción burocrática y las relaciones de poder (Olavarría-Gambi, 2007). En este esquema, el proceso comienza a la inversa respecto al anterior, analizando en primera instancia el posible impacto que se producirá, para después examinar las interacciones entre los actores involucrados, la manera de intervenir y la realización de una política pública.

Si bien este esquema de implementación de política pública puede considerarse más cercano a reflejar la realidad, también se debe evitar otorgar un peso excesivo a la influencia de los implementadores en relación con el éxito o fracaso de una política.

Cualquiera que sea el enfoque de implementación de políticas públicas adoptado, éste deberá definir de otra manera las acciones a realizar, en función del contexto y el tiempo en el cual se desarrollan. Se reconoce que las acciones no siempre se implementan de la manera en que fueron pensadas: en numerosas ocasiones las situaciones en las que se encuentran los actores obligan a hacer modificaciones que no estaban contempladas, pero que tienen que realizarse para lograr el objetivo deseado.

Por lo tanto, el análisis de estos procesos puede servir a los gestores sociales para realizar un análisis a profundidad de la situación específica sobre la que trabajan, y así definir la mejor manera de gestionar las operaciones.

El Estado es una entidad de dirección y por consiguiente un agente de gestión. Ésta se refiere a realizar actividades que implican manejar, manipular o procesar y, como tal, puede considerarse una categoría sinónima de administración, lo cual no es otra cosa que servir públicamente. El Estado es un agente administrador por su naturaleza política (Guerrero, 1997); sin embargo, las prácticas administrativas utilizadas para la gestión tendrán implicaciones diferentes cuando se hable de la gestión que realiza un servidor público a la de un servidor público que gestione políticas sociales.

1.4 ¿Qué es la gestión social?

La gestión social es un área que se ubica dentro de la administración pública y que se caracteriza por contar con un alto contenido de interdisciplinariedad. El gestor social debe entonces conjugar distintas áreas del conocimiento.

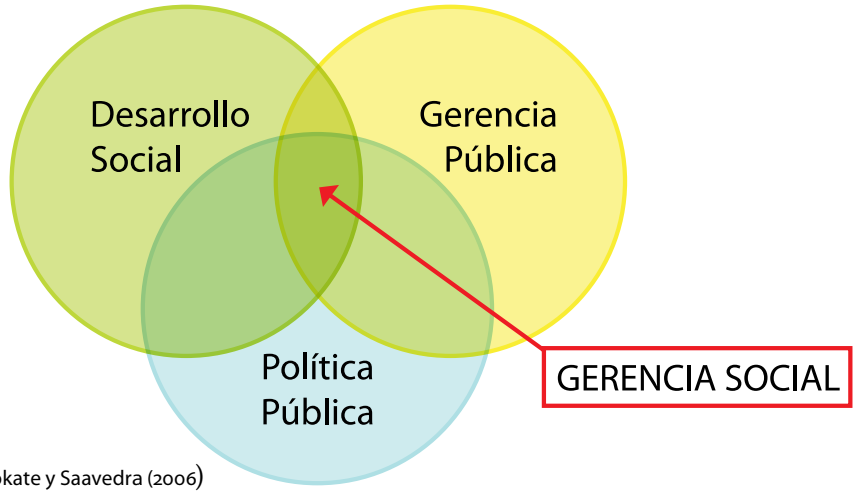
Existen varios conceptos de gerencia social, entre ellos, el que se adopta en este libro es de Metcalfe (1999), para quien la gerencia se define como un proceso en donde se asumen responsabilidades por el comportamiento de un sistema, y en donde también se coordinan los recursos a disposición para lograr los objetivos organizacionales (Mokate & Saavedra, 2006).

Cuando esta gerencia se traslada al ámbito público, las ideas y políticas se convierten en acciones y resultados gracias a que concentran conocimientos, procesos, técnicas, herramientas y destrezas gerenciales. En este sentido, cuando la gerencia es social, se establece un énfasis en el papel de los gestores, como actores que articulan y coordinan los procesos para buscar soluciones sociales (Mokate & Saavedra, 2006).

Entre las acciones a desarrollar como gestor social se encuentra la responsabilidad de lograr la implementación de los programas sociales, y es en esta última donde el gerente suele enfrentar problemas específicos que ponen en riesgo el logro de los objetivos (Cortázar, 2006).

El Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) ubica a la gerencia social como el punto de intersección entre la gerencia pública, las políticas públicas y el desarrollo social. Es decir, para su realización deben confluir tres áreas: desarrollo social, gerencia pública y política pública (V. Gráfico 1).

Gráfico 1. Espacio de acción de la gerencia social



Fuente: Mokate y Saavedra (2006)

El gerente social debe tener la capacidad de recurrir a los conocimientos de por lo menos estas tres áreas, e implementar la mejor combinación de todas ellas, con el fin de lograr soluciones sociales, tomando en consideración que estas soluciones sociales deberán crear valor público.

El concepto de valor público surge en un ambiente en donde se critican los esquemas tradicionales de administración pública, y se da paso al esquema de la *Nueva Administración Pública*, que considera que el administrador público debería asumir una posición más gerencial, con técnicas y conceptos trasladados de la administración privada.

Moore fue el principal exponente de este concepto, y lo asume como el interés de los administradores por encontrar la manera de representar las aspiraciones colectivas, de manera que la diferencia entre organizaciones privadas y gubernamentales es que las primeras se desarrollan en el ámbito del mercado y las segundas en el político (Moore: 1994, en Alford & O´Flynn: 2009). Por lo tanto, la razón de ser de las políticas públicas deberá orientarse a resolver problemas, satisfacer necesidades y habilitar el ejercicio de

derechos. En consecuencia, el valor público es considerado como parte de la estrategia que debe contemplar como su objetivo al usuario mismo.

Se define al desarrollo social como un "proceso dinámico y multidimensional que conduce al mejoramiento sostenible del bienestar de los individuos, las familias, comunidades y sociedades en un contexto de justicia y equidad." (Mokate y Saavedra: 2006).

Este concepto de desarrollo social es útil dada su capacidad de analizar los procesos, recursos y fenómenos que promueven o dificultan el desarrollo social de la comunidad en donde se establecieron los objetivos, para así implementar las acciones necesarias para lograr un desarrollo social.

Entre las políticas públicas se encuentran las actividades intencionadas que realiza un organismo público, a través de otras personas u organizaciones, y que buscan influir en la resolución de un problema público.

La gestión social es un área específica en la que confluyen varias ramas del conocimiento: sobre el proceso de desarrollo de las políticas, sus diseños, programas y resultados, así como sobre los procesos que generan consensos, alianzas y apoyos (Mokate y Saavedra: 2006). Esto facilita al gestor social la realización de análisis sobre los grupos de interés y las relaciones entre el Estado, sociedad civil y mercado, que podrán favorecer el logro de los objetivos.

La gerencia pública concentra los conocimientos, procesos, técnicas, herramientas y destrezas que pueden ser utilizadas para convertir ideas y políticas en acción y resultados (Mokate y Saavedra: 2006).

Además de los conocimientos adquiridos en diferentes áreas, el gestor social debe contar con ciertas aptitudes, tales como la capacidad para trabajar en equipo, de orientar a las demás personas, de enfocarse en los resultados, de realizar múltiples tareas, así como habilidades de control (Gaetani: 2007).

1.5 Políticas sociales del gobierno federal de México

El desarrollo social del país está a cargo de la SEDESOL, la cual, para cumplir esta función, administra recursos provenientes de áreas presupuestales contempladas por el gobierno federal dentro de la clasificación administrativa, que se relacionan tanto con el llamado *Ramo 20* de "Desarrollo Social" como con el *Ramo 33*, que está compuesto por recursos federales descentralizados hacia estados y municipios, bajo la denominación de "Aportaciones para entidades federativas y municipios" (Amparán & Sánchez: 2003).

La SEDESOL se crea en 1992 como órgano encargado de instrumentar la política social del gobierno federal y de coordinar las acciones convenidas con los gobiernos estatales y municipales, para superar las condiciones de pobreza y marginación del país (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: 2006).

Los recursos del *Ramo 33* fueron asignados para transferirse a los estados y municipios y se clasificaron en ocho fondos que, según la *Ley de Coordinación Fiscal*, establecen orientaciones específicas del recurso, entre los que se encuentra el *Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social*. Una parte de este fondo se destina a los proyectos de los gobiernos estatales, y otra para proyectos del orden municipal.

Por su parte, para el periodo fiscal 2012 los recursos del *Ramo 20* fueron asignados a promover el desarrollo social que incluyen alrededor de 23 programas sociales (Madrid & Ladrón de Guevara: 2013), entre los cuales el programa *Hábitat*, que contempla el rescate de espacios públicos y la construcción de centros comunitarios.[1]

Dicho programa surgió en 2003 con el objetivo de dar apoyo a obras y acciones en sectores urbanos marginados y espacios que presentaban un estado de marginación, pobreza, inseguridad o violencia social. Por tanto, se enfocó a incluir o modernizar la infraestructura y equipamiento urbano elemental, además de fomentar acciones para el mejo-

1 A partir del 2 de enero del 2013, las reglas de operación del programa de infraestructura emitidas en el DOF reubican los programas de Rescate de Espacios Públicos y el de *Hábitat* de la SEDESOL, para trasladar su coordinación a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

ramiento de capacidades particulares y comunitarias en localidades de más de 100,000 habitantes y que fueran zonas de atención prioritarias. Los enfoques de ayuda del programa son el desarrollo social y comunitario, mejorar el entorno humano y promover el desarrollo urbano (SEDESOL: 2012).

El enfoque de mejoramiento del entorno humano le permite asociarse con los CDC, con el objeto de apoyar la construcción, mejoramiento y equipamiento de estos últimos. El programa Hábitat exige un trabajo coordinado de los tres niveles de gobierno, con el objetivo de que se cumplan los procedimientos y metodologías establecidos, de modo que el desarrollo del programa no se vea afectado en su base conceptual-metodológica y plan de acción (Corona, Jardón & Macías: 2010, p. 45).

Adicionalmente, todos los proyectos financiados por *Hábitat* tienen un enfoque regido por los objetivos y lineamientos de política social plasmados en los instrumentos normativos, planes y programas que regulan la política social en México: las aportaciones federales son hasta el 50% del costo total del proyecto, mientras que las del gobierno estatal, municipal y - en caso de aplicar – de los beneficiarios deben cubrir el 50% restante, con una aportación de los beneficiarios no mayor al 10% (SEDESOL: 2012).

La SEDESOL, a través del programa *Hábitat*, acordó con gobiernos estatales y municipales el cofinanciamiento de obras y acciones en zonas urbanas marginadas y en las áreas donde se requería disminuir las condiciones de marginación, pobreza, inseguridad o violencia social, a través de la mejora de infraestructura y equipamiento urbano básicos. Por lo tanto, se dio prioridad a mejorar el entorno físico y construir o mejorar centros de desarrollo comunitario, así como apoyar acciones para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, entre otras (SEDESOL: 2012). Como parte de estos acuerdos, los gobiernos locales tuvieron que aportar por lo menos el 10% del costo total del proyecto (Secretaría de Gobernación: 2011).

En este sentido, los apoyos del programa *Hábitat* se ofrecieron a los proyectos que buscaran incidir en el desarrollo social y comunitario, el mejoramiento del entorno urbano,

y la promoción del desarrollo urbano. Como parte de las líneas de acción contempladas, se incluyó la construcción, habilitación, ampliación y equipamiento de los Centros de Desarrollo Comunitario.

¿Para qué construir centros comunitarios? Porque la existencia de espacios de esta naturaleza en los lugares donde se encuentran las personas que conforman el grupo objetivo permitiría acercar las acciones del gobierno e incentivar la cohesión social entre los habitantes de la zona, lo que a su vez llevaría a un mayor desarrollo de las comunidades beneficiarias.

1.6 Definir políticas, proyectos y programas sociales

En las páginas anteriores se hizo referencia a una de las funciones del Estado: garantizar el bien común. Su brazo ejecutor es el gobierno, el cual, conformado por instituciones, estructuras administrativas y personas, debe realizar las acciones necesarias para cumplir este cometido.

Los gobiernos realizan actividades directamente o a través de otras personas u organizaciones, con la intención de influir en un problema público. Este conjunto de actividades intencionadas se llama políticas públicas. Una definición muy sencilla de estas últimas es la que proporcionan Mintzberg y Jurgensen (1995), al identificarlas como una guía, un plan o un conjunto de directrices orientadas a influir sobre ciertas decisiones o actos en el futuro, y que deberían tener cualidades de emergencia y flexibilidad para afrontar los cambios que puedan presentarse.

Por su parte, Olavarría (2007) identifica como una finalidad de las políticas públicas la de generar un valor público, representado por la satisfacción de aspiraciones percibidas, y en su implementación con apego a valores y procedimientos institucionalizados apreciados por los ciudadanos.

De las políticas públicas se desprenden las políticas sociales, cuya orientación ha dejado de limitarse a un esquema tradicional - en donde se hace referencia a servicios sociales

como educación, salud o seguridad social - para incluir aspectos como distribución, protección y justicia social.

En el espacio de las políticas públicas se debe ubicar al ciudadano en el centro de la política social, en la cual se incorporan las necesidades y la voz de todos los ciudadanos. En práctica, muchos gobiernos utilizan las políticas sociales para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo (Ortiz: 2007).

En este mismo sentido, Chac y Soto (2002) consideran a las políticas públicas como los cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos, en una situación de complejidad social y de relaciones de poder.

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

De las políticas sociales se desprenden los proyectos sociales, que se identifican como ciclos de acción o conjuntos de productos, resultados e impactos que buscan "satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan." (Martínez Nogueira: 1998).

Los proyectos conforman los programas sociales, en donde se establecen las construcciones técnicas que buscan expresar la complejidad del problema a tratar (Fernández & Schejtman: 2012). El encargado de implementar los programas sociales debe realizar "un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos, expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordina-

dos entre sí y que son de similar naturaleza." (García: 2012: 6).

Las acciones a desarrollar para la implementación de los programas sociales varían en función de la naturaleza de los mismos; si bien existen diferentes tipologías de programas sociales, la sugerida por Martínez (2006) permite identificar el grado de interacción con el beneficiario del servicio y el nivel de programabilidad de las rutinas que requieren implementarse: es información útil para un gestor social, cuando tiene que definir las estrategias y el tipo de organización administrativa que desea implementar.

En este texto se considerará la tipología propuesta por Martínez (2006), a partir de la cual se se procederá en el análisis,en las siguientes secciones. En esta clasificación se consideran cuatro tipos de programas sociales:

a) los que realizan la transferencia de bienes y recursos,
b) los que proveen servicios sociales profesionales,
c) los servicios humanos de desarrollo de capacidades y de inserción social, y
d) prestaciones asistenciales y de emergencia.

Los programas sociales que realizan transferencias de bienes y servicios requieren parámetros más estandarizados. Si se imagina que un programa incluye la construcción de centros comunitarios, las acciones tenderán a ser estandarizadas, porque se necesitarán procedimientos de autorizaciones y especificaciones muy concretas sobre las características de los inmuebles que se desean construir.

Si lo que se implementa son programas que proveen servicios sociales profesionales - como pueden ser los servicios de salud - se tendrán que realizar algunas actividades estandarizadas, que sin embargo podrán modificarse en función de la situación que se presente, por lo que su grado de estandarización será moderado.

Por otro lado, si el programa que se implementa comprende generar habilidades para el empleo entre los jóvenes, las acciones a realizar dependerán en gran medida de la relación entre el usuario y el proveedor de este servicio, por lo que el nivel de variabilidad

de las actividades se incrementará, y quedará un nivel mínimo de estandarización. Esto se justifica, en gran parte, porque el éxito o fracaso de estos programas depende de la percepción de las personas involucradas en el proceso.

Por último, cuando se requiere implementar programas asistenciales ante una situación de emergencia, como puede ser una inundación, las actividades realizadas se organizarán en un solo momento, por lo que, si bien pueden existir determinados procedimientos establecidos, el nivel de estandarización es muy bajo, dada la naturaleza de la actividad realizada.

La persona responsable de la implementación deberá identificar el o los tipos de programas sociales que le son encomendados, para - dependiendo de su clasificación -poder determinar el tipo de organización que se favorecerá, el perfil de las personas necesarias para ese puesto, el nivel de supervisión que se requiere, lo cual a su vez influye en los niveles de coordinación necesarios para lograr los objetivos de los programas.

2. Ciudad Juárez: el contexto de una ciudad golpeada por la violencia

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

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

Estas problemáticas se agudizaron, en parte, como resultado de la crisis económica mundial aunada a los altos niveles de violencia que vivió la ciudad, en especial durante el período 2007-2013: tan solo en un lapso de tres años cerraron alrededor de 10,000 establecimientos (Otero: 2010) y se contrajo la oferta laboral en el sector manufacturero. Cabe destacar que la participación de este sector en el empleo de Ciudad Juárez representa más del 27% (C230 Consultores: 2011).

Se considera que estas situaciones influyeron el número de posiciones laborales registradas ante el *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), que en Ciudad Juárez se contrajeron en un 18.8% entre 2007 y 2009; en contraste, a nivel nacional la contracción fue

sólo del 1.6%. Adicionalmente, al cierre de 2010, el número de plazas en Ciudad Juárez seguía siendo un 16% menor respecto al nivel de 2007 (C230 Consultores: 2011): se considera que provocaron la pérdida de 58,867 empleos permanentes y eventuales registrados ante el IMSS (*Plan Estratégico de Juárez* - PEJ, A.C.: 2014).

Por otra parte, el número de homicidios dolosos registrados en el periodo del 2010 al 2011 sumó más de 4,200 (Mesa de Seguridad de Ciudad Juárez: 2013) y el porcentaje de juarenses víctimas de algún delito se incrementó del 17% al 21% tan solo del 2008 al 2009 (C230 Consultores, 2011).

El déficit de espacios públicos agravó la situación de calidad de vida de los habitantes, pues se considera que en Ciudad Juárez existen 4.8m^2 de espacio público por habitante,[1] por debajo de lo calculado en una de las ciudades más pobladas del mundo, la Ciudad de México donde se cuenta con 5.4m^2 por habitante (SEDESOL: 2010).

La falta de espacios públicos ha sido un problema recurrente en la ciudad, que ha ocasionado que los niños y jóvenes jueguen en las calles, con el consecuente peligro para su integridad física. Asimismo, ha obligado a adolescentes y jóvenes a construir en las esquinas sus grupos y modelos identitarios, pues las opciones recreativas son escasas en las colonias marginadas, lo cual repercute en diversas conductas antisociales (Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres: 2009).

Por otro lado, un estudio realizado por SEDESOL (2010) concluyó que uno de los principales aspectos que mermaron la calidad de vida de los juarenses fue la existencia de espacios públicos reducidos y deteriorados, que limitaron las actividades recreativas; además muchos espacios fueron dominados por actividades delictivas. Tal vez sea esta una de las causas por las que las actividades mayormente realizadas por la ciudadanía son ver televisión y escuchar radio, y las de menor frecuencia son las actividades de tipo cultural (Plan Estratégico de Juárez: 2013).

1 Si se considera que la Organización Mundial de la Salud recomienda para una buena calidad de vida, una superficie no menor a 9m^2 por habitante, puede inferirse que la situación no es adecuada.

Una de las estrategias propuestas por el municipio de Ciudad Juárez fue buscar la reconstrucción del capital social, a partir de la generación de acciones comunitarias, utilizadas en grupos sociales donde se agudizan las desigualdades.

Para Llena y Úcar (2006) fomentar la acción comunitaria permite reconstruir los lazos comunitarios y mejorar la coordinación entre los agentes que operan en los barrios, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Lograrlo requiere promover el involucramiento de los habitantes en el mejoramiento su nivel de vida, apoyarlos con grupos técnicos que fortalezcan la generación de capacidades a petición de los ciudadanos - con carácter inter y multidisciplinario -, así como tener en consideración que la finalidad de estas acciones consiste en mejorar la calidad de vida de sus protagonistas y destinatarios (Marchioni: 1999; Fung: 2004; Fagotto y Fung: 2009, en: Cano Hila & García Cabeza: 2012).

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

Si bien en ese entonces se contaba con políticas de choque para dar respuesta a los niveles de violencia -se enviaron a la ciudad 2,500 efectivos federales-, las políticas sociales serían fundamentales para reconstruir el tejido social, a través de acciones sustentadas en 10 ejes temáticos, considerados indispensables para el desarrollo comunitario.

Las actividades realizadas en estos espacios se orientaron a sustentar dichos ejes temáticos para el desarrollo comunitario, que tiene el objetivo de cubrir las necesidades básicas de todo ser humano que le permitan salir adelante en su vida diaria y contribuir a la formación de su futuro. Éstos son: vivienda, vestido, alimentación, salud, educación, trabajo, recreación, cultura, deporte y seguridad (Fuentes: 2013).

Los espacios asignados para este propósito fueron los centros comunitarios (CC) también llamados *Centros de Desarrollo Comunitario* (CDC), definidos como los inmuebles donde se impulsan acciones para mejorar la calidad de vida, se promueve la convivencia comunitaria, se fomenta la identidad colectiva y se facilita la prestación de servicios sociales (*Dirección General de Centros Comunitarios*: 2012).

Esta iniciativa se convirtió en una estrategia de acercamiento del gobierno municipal hacia las colonias necesitadas, lo cual ha permitido evitar el carácter asistencial, sustituido por la promoción del desarrollo de habilidades útiles para la vida diaria.

3. Municipio y gestión social

3.1 Funciones asignadas al municipio en México (Código Municipal)

En estas páginas no se profundizará en el marco legal al que están sujetas las organizaciones públicas; sin embargo, se busca conocer su comportamiento,por lo cual debemos partir del reconocimiento de que una organización gubernamental está obligada a hacer unicamente lo que se establece en su reglamentación. En este sentido, identificar la reglamentación relacionada permitirá tener un panorama más completo dela lógica gubernamental que influye en las gestiones administrativas.

No es muy común que los municipios mexicanos implementen políticas sociales complejas; al contrario, generalmente se limitan a algunas acciones de tipo asistencial que, si bien son benéficas, no contribuyen a la solución de los problemas sociales de fondo.

Cuando algunos grupos de ciudadanos solicitan el involucramiento del municipio en problemáticas relacionadas con temas como la niñez, la adolescencia, las madres solteras, los adultos mayores, etc., sería lógico pensar que la institución que respondería con mayor rapidez, dada su cercanía, sería el municipio. Sin embargo, esto no solo no sucede, sino que se aprende que estas acciones no forman parte de las funciones y servicios públicos encomendados a esa instancia de gobierno.

En efecto, el artículo 115 de la Constitución Política faculta a los municipios para la realización de funciones y servicios relacionados con el agua potable, drenaje, alumbrado público, recolección y tratamiento de basura, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles y jardines y seguridad pública, así como para participar en la formulación

de planes de desarrollo regional en concordancia con los planes generales en la materia, y participar en la elaboración de proyectos federales y estatales, pero no aparecen las funciones de apoyo a la comunidad de manera explícita.

En este mismo sentido está redactado el *Código Municipal del Estado de Chihuahua*, en donde no es muy clara la responsabilidad de los municipios en el ámbito de los aspectos sociales, de manera que en la realidad se limitan a promover planes de desarrollo regional focalizados hacia aspectos económicos, que buscan generar empleos sin contemplar el impacto social de las políticas económicas en los comportamientos sociales.

Aún así, el *Instituto de Desarrollo Municipal* (1999) considera como parte de las responsabilidades del municipio relacionadas con el Bando de Policía y Buen Gobierno no solo el funcionamiento de la administración pública general, sino también sus relaciones con la comunidad. Entre éstas se encuentra el bienestar social, definido como la realización de acciones enfocadas a garantizar la salud, educación, establecer normas para la realización y fomento de actos cívicos y actividades culturales y deportivas así como realizar acciones relacionadas con la asistencia social.

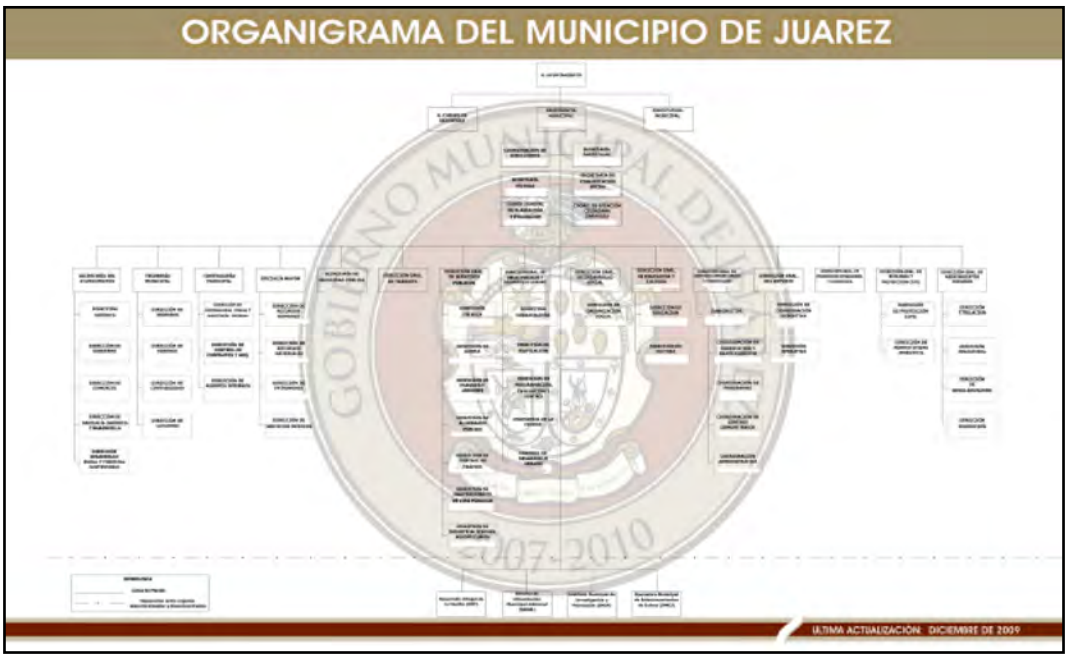
Se considera que a través de este ordenamiento se regula el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y se garantiza la tranquilidad y seguridad de los mismos (Instituto de Desarrollo Municipal, 1999). Desde esta lógica se organiza la administración del municipio de Ciudad Juárez la cual, por lo regular, se integra por 18 dependencias y 4 organismos descentralizados, toda vez que este número puede incrementarse o disminuir en función de las necesidades del municipio (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2005). A su vez, cada una de estas dependencias cuenta con varias direcciones que le permiten desarrollar sus funciones.

La Dirección General de Centros Comunitarios cuenta con un director y tres coordinaciones: una para los programas, la segunda para los centros comunitarios y la tercera es la coordinación administrativa (Art. 87, *Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Ciudad Juárez*).

3.1.1 Organigrama municipal 2010-2013 (Comité de regidores y dificultades de esta forma de organización) en la estructura administrativa municipal

Identificar el organigrama del municipio facilita el conocimiento sobre la organización. La organización gráfica permite dar cuenta de las relaciones de jerarquía y da una idea de quien es el responsable y las acciones que le competen, así como de las formas de relación entre las diferentes dependencias. Sin embargo, en municipios de gran tamaño, es difícil visualizar todo el entramado de direcciones (V. Imagen 1), áreas de apoyo y otras formas de organización que funcionan en los hechos.

Imagen 1. Organigrama General del Municipio de Ciudad Juárez



Fuente: www.juarez.gob.mx, período 2010-2013.

Como se observa en la imagen 1, el organigrama de este municipio cuenta con una gran cantidad de direcciones, secretarías, unidades de apoyo y organismos descentralizados. Una de las dificultades de este tipo de organización es que cada dependencia crea sus propios proyectos de trabajo y con base en ellos sus presupuestos.

Dada la naturaleza de sus atribuciones, muchas de estas direcciones priorizan la producción de bienes que cumplen requisitos técnicos: podría afirmarse que sus acciones no estarían contempladas propiamente como temas transversales, y su grado de interrelación con otras dependencias se considera menor. Por su parte, las dependencias que favorecen la prestación de servicios sociales, para lograr sus objetivos, suelen depender de una mayor coordinación entre ellas y otras dependencias.

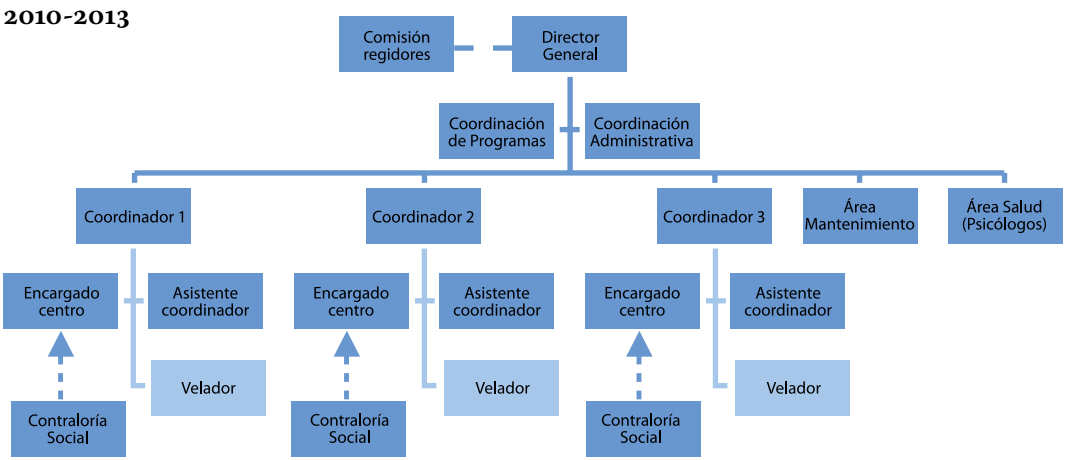
Por ejemplo, la *Dirección General de Servicios Públicos* elabora sus presupuestos y proyectos en función de las necesidades establecidas en el plan municipal de desarrollo, de manera que en algún momento puede existir coordinación con otras dependencias, como la *Dirección General de Obras Públicas* o, en menor grado, con la de *Desarrollo Social*. Las características de una de sus tareas, como podrían ser las desempeñadas por la *Dirección de Alumbrado Público*, están establecidas previamente y están contempladas en su presupuesto de manera específica, ya que les es posible definir cuantas lámparas necesitarán, qué características técnicas deben tener y el costo aproximado de adquisición e instalación.

Por otro lado, la *Dirección General de Centros Comunitarios*, al ser una dependencia que debe otorgar servicios sociales, mismos que tienen una naturaleza emergente, debe buscar establecer una mayor coordinación con las demás dependencias municipales, según se presenten las situaciones a atender y de acuerdo con las necesidades cambiantes de la población objetivo. En consecuencia, el presupuesto de esta dirección contempla aspectos como gastos de salarios, mantenimiento y costos de programas, entre otros, pero tiene que recurrir al apoyo de la *Dirección de Obra Pública* para obtener recursos para la construcción o reconstrucción de Centros Comunitarios.

Para identificar con mayor claridad la relación entre las actividades que se realizan en cada dirección es necesario consultar el *Manual de Organización y Procedimientos*, con el que deben contar todas las direcciones, y donde se pueden observar los puestos que se requieren para el funcionamiento de cada dirección.

En este caso, el organigrama de la *Dirección General de Centros Comunitarios* se organiza de la siguiente manera:

Gráfico 2. Organigrama de la Dirección de Centros Comunitarios - Administración 2010-2013



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas y en el *Manual de Operaciones para Centros Comunitarios de Ciudad Juárez* (2012).

En función de las actividades que se realizan en esa Dirección pueden distinguirse dos niveles de las mismas: las operativas, que se ubican en la parte baja de este organigrama, y las propiamente administrativas, localizadas en los altos niveles.

La definición de las actividades operativas se encuentra en el *Manual de Organización y Procedimientos*, en donde se especifican los servicios que se ofrecen, los objetivos de cada uno de ellos y el proceso que debe realizarse: se diseña también el *Manual de Procedi-*

mientos, que ayuda a capacitar al personal que se incorpora en la operación de los Centros Comunitarios. Como parte del *Manual de Organización* se describen también los perfiles y las actividades a desarrollar en cada cargo, con la finalidad de evitar duplicar funciones.

Después de analizar la información presentada en estos manuales, se ha podido representar en un organigrama la división de puestos que funcionaron en esta administración (Gráfico 2).

Cabe señalar que la figura de la contraloría social no es una figura formal dentro de la organización municipal, sino que fue creada con la función especial de incluir al beneficiario del servicio en la supervisión de los recursos que obtiene cada centro comunitario.[1]

Este esquema de contraloría social se conforma por seis personas de la comunidad y por talleristas. Según lo establecido en el reglamento de contralorías sociales de los CC, sus ingresos provienen de una parte de las cuotas generadas por los talleres o cursos (que no hayan sido financiados por ningún programa gubernamental) y por los que se cobra una aportación única a los usuarios; de los talleristas, que reciben las aportaciones voluntarias de los talleres y cursos que imparten, y que deben aportar un porcentaje semanal de sus ingresos (el cual no podrá ser mayor al 10%) y, aunque el manual no lo contempla, las *Contralorías Sociales* también administrarán los recursos originados por las actividades recaudatorias que organizan.

El destino de los recursos recaudados es exclusivamente para cubrir las necesidades de mantenimiento, limpieza, material y mano de obra de reparaciones que requiriera un centro. Esto permite promover el sentido de pertenencia de los usuarios con su centro. Como dependencia municipal, esta dirección debe efectuar reuniones mensuales con la *Comisión de Centros Comunitarios del Cuerpo de Regidores*, para analizar y discutir las actividades que se realizan. En el caso de Ciudad Juárez, el crecimiento de los centros comunitarios, aunado a la cantidad de recursos públicos aplicados y el número de personas atendidas condujeron a crear una comisión de supervisión.

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

3.2 *La Dirección de Desarrollo Social* y la *Dirección de Centros Comunitarios*

Los CC con administración municipal nacen en el año 2004. Desde su creación, en la estructura administrativa municipal, los CC aparecían como una sub-dirección dependiente de la *Dirección de Desarrollo Social*.

Durante la administración 2010-2013 se decidió separar funciones y crear dos direcciones, considerando que sus actividades son distintas: algunas son de carácter asistencial y de ejecución puntual, mientras que otras tienen objetivos de más amplio alcance y son enfocados al desarrollo, por lo cual mantenerlas juntas ocasionaría dificultades operativas.

Desde el 2005 el *Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Ciudad Juárez* establece como funciones de la Dirección de Desarrollo Social las siguientes:

1. Ejecutar y coordinar los planes y programas que, para el bienestar social y mejoramiento comunitario, operan en el Municipio;
2. Promover y coordinar la participación de la comunidad en los programas de bienestar social, promoción de obras comunitarias y solidaridad social;
3. Coordinarse con todo tipo de instituciones públicas y privadas que realicen programas de acciones tendientes al cuidado y atención de la salud;
4. Impulsar acciones solidarias entre la comunidad, promover la organización juvenil comunitaria para fomentar su responsabilidad social y su sano desarrollo así como su participación en actividades del municipio,
5. Promover la organización de la sociedad de acuerdo a los lineamientos de los *Comités de Vecinos*, en donde se promueve la autogestión;
6. Fomentar un desarrollo pleno e integral de niñas, niños y adolescentes, mediante la implementación de programas que impliquen la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad;
7. Las demás relacionadas al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de la población, las demás que señalen las leyes, reglamentos y manuales de organización (Art. 80) (*Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Juárez*, 2005).

Su carácter asistencial se observa en los informes de gobierno municipales, que reportan principalmente el reparto de agua potable en pipas, ayuda mediante materiales construcción o remodelación de casas, atención a grupos vulnerables como niños, mujeres y adultos mayores (Municipio de Ciudad Juárez, 2013). Las actividades realizadas por esta Dirección se enfocaron a la búsqueda de las personas que - según se consideró - requerían de los apoyos mencionados, con el fin de llevar a sus casas este tipo de ayuda.

Si bien las acciones asistenciales son necesarias, dado el nivel de emergencia que viven muchas familias, no pueden ser las únicas, ya que se trata de programas temporales para el alivio de situaciones específicas, principalmente de acuerdo con criterios de edad (niños o adultos mayores) o de condición (embarazo, enfermedad) (Lluis: 1998). Sin embargo, también se requiere la intervención de programas sociales enfocados al desarrollarlo de habilidades o actitudes complementarias, que ayuden a romper el círculo vicioso de la pobreza y que fortalezcan el capital social de las comunidades.

A partir del 2010 el *Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Juárez* dio origen a la *Dirección General de Centros Comunitarios*, en donde se crearon dos áreas estratégicas de trabajo: la primera es la de desarrollo comunitario, calidad de vida y bienestar, cuya función es promover en los centros comunitarios espacios de expresión cultural y artística - por ejemplo, la creación de los mecanismos para el acceso a las distintas manifestaciones culturales – y la segunda se dedica a proveer infraestructura comunitaria para estos mismos espacios, para vincular - a través de la Dirección - a los diferentes sectores de la sociedad involucrados en la vida comunitaria, y en vista de acciones conjuntas, facilitar su interacción (Art. 87).

Las actividades que se favorecieron en estos espacios fueron la atención a la salud dental, la capacitación para el autoempleo, la capacitación para búsqueda de empleo en otras áreas, los programas de educación continua, la promoción de becas para estudios y las actividades culturales y recreativas (Municipio de Ciudad Juárez: 2013).

4. ¿Qué es un *Centro de Desarrollo Comunitario*?

Los lineamientos de operación del programa *Hábitat 2010* definen a los centros de desarrollo comunitario como "inmuebles donde se impulsan acciones para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los *Polígonos Hábitat*, se promueve la vida comunitaria, se fomenta la identidad colectiva y se facilita la prestación de servicios sociales" (*Lineamientos de operación del programa Hábitat*: 2010). En sus espacios se realizan actividades para el desarrollo de capacidades y habilidades individuales, superación personal, convivencia, organización y participación comunitaria.

Los centros pueden contar con espacios para brindar capacitación laboral, acciones formativas para el desarrollo personal y humano, asesoría psicológica y legal, así como para servicios recreativos, culturales, ludoteca, centro de atención infantil, espacios deportivos y para la convivencia comunitaria, módulos para la promoción de los programas sociales, módulos interactivos de comunicación, entre otros (*Lineamientos de operación del programa Hábitat*: 2010).

Además, solicitan que los ejecutores procuren que estos espacios "cuenten con instalaciones para ofrecer servicios de: salud, educación en el sistema abierto y no formal, capacitación para el trabajo y cuidado para el medio ambiente, cultura, recreación y deporte, área para atención jurídica, módulos interactivos de comunicación y de promoción de programas sociales, lechería LICONSA, tienda comunitaria, área para atención a víctimas de violencia familiar y comunitaria" (*Lineamientos de operación del programa Hábitat*, 2010).

Pero, ¿qué se entiende por desarrollo comunitario? Para la SEDATU, es el proceso en que los grupos de desarrollo y las instituciones se vinculan de manera corresponsable y asumen el compromiso de fortalecer el capital social y humano. La finalidad de este fortalecimiento es que tanto las personas como los grupos sean sujetos partícipes de su propio desarrollo, que a través del conocimiento de su entorno participen en el cambio de las condiciones que impactan negativamente su calidad de vida, y que determinen por sí mismos su visión de futuro (*Reglas de Operación del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes*, 2014).

Además de todos los beneficios que implica otorgar servicios de capacitación en estos espacios públicos, uno de los aspectos que vale la pena resaltar es que la creación de entornos de interacción social es considerada por varios autores un factor clave para fomentar el sentido de pertenencia de la población en su comunidad, y además favorece la relación entre personas de ideales diferentes, un entorno social positivo, seguro y sustentable que permite hacer frente a diversos problemas comunitarios.

Asimismo, da la oportunidad de participar en actividades culturales, físicas e intelectuales a sectores que - por su condición de vulnerabilidad - no la tenían la oportunidad. Adicionalmente, sepueden dar las condiciones para implementar servicios de ayuda comunitaria, buscar solución a problemas sociales, mejorar la economía del sector, y cuidar de los espacios que se sientan como propios (Holt, Fawcett, Schultz, & Loewenstein, 2014).

Los centros de desarrollo comunitario pueden ser administrados por dependencias gubernamentales (las cuales costean los gastos de operación y mantenimiento y proporcionan los servicios comunitarios), por integrantes de la comunidad o de alguna organización de la sociedad civil, así como entre instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad de manera conjunta en el mantenimiento de las instalaciones y ofrecimiento de los servicios (*Hábitat*, 2005).

Algunas de las condiciones que debieron cumplirse para que se aprobara el subsidio para construcción o equipamiento de bienes inmuebles fueron:[1]

a) Que el predio sea propiedad del gobierno municipal, estatal o federal;
b) Que cuente con servicios de agua potable, energía eléctrica y drenaje;
c) Que no se ubique en zona de riesgo natural o social;
d) Que esté debidamente registrado en el inventario del *Sistema Integral de Información de los Programas Sociales* (SIIPSO);
e) Que en el municipio no existan inmuebles apoyados por el Programa y que éstos no estén en funcionamiento;
f) Que las instalaciones o servicios correspondan al tipo de inmuebles apoyados por el Programa (Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2010).

Para solicitar el equipamiento de los inmuebles se debe, en primer lugar,

a) Contar con el inventario y resguardo de mobiliario y equipo adquirido en ejercicios fiscales anteriores;
b) Que éstos se encuentren en los inmuebles correspondientes, y
c) Que el mobiliario y equipo solicitados correspondan a las instalaciones y servicios propios del inmueble a apoyar (Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2010).

Con el fin de impulsar el desarrollo de diferentes actividades de atención social y comunitaria, los centros de desarrollo comunitario deberán contar al menos con los siguientes espacios: área administrativa, salón de usos múltiples, módulo de capacitación y sanitarios.

4.1 Los *Centros Comunitarios Municipales* se crean por exceso de presupuesto. (Antecedentes)

Los CC no solo son espacios físicos, sino espacios de convivencia, considerados seguros, en donde se conoce a los vecinos. La idea de construir recintos para utilizarlos como CC

1 Para verificar la vigencia de estos requisitos, se deberá examinarlos lineamientos del programa Hábitat para el ejercicio correspondiente.

surgió en el 2002, por la necesidad de aplicar los recursos remanentes derivados de una subutilización del presupuesto municipal (Meza: 2014).

Más adelante, con el apoyo de la *Secretaría de Desarrollo Social* a través de la *Dirección General de Desarrollo Social del municipio*, se crearon 18 nuevos espacios para los cuales se dio prioridad a las zonas más necesitadas. Para el 2004, según datos de la DGDS, se contaba con 25 CC, que representaron una inversión total de $44,948,900 pesos (PEJ: 2004).

La intención inicial fue que estos espacios fueran centros de barrio, por lo que se construyeron salones de usos múltiples y equipamientos de salud, educación y cultura, así como áreas de deporte, que serían administradas por organizaciones de la sociedad civil (OSC) (PEJ: 2004). Sin embargo, estos espacios han sido administrados y controlados por el municipio, con la excepción de tres, que fueron otorgados en comodato a asociaciones civiles.

Al iniciar la administración 2004-2007, el alcalde en turno pareció interesarse en el desarrollo de los CC no solo como una estrategia de desarrollo social, sino también como un foco de interés político, por lo cual convocó a varios empleados municipales, que laboraban en la DGDS, para encomendarles buscar espacios municipales que pudieran ser habilitados como centros de convivencia en las colonias urbanas: "Había como seis o siete delegaciones policiacas, unas delegaciones chiquitas, entonces ya estaban cerradas, no estaban en uso…. Empezamos así, levantando censos." (Entrevista a Abdón Absalón, coordinador de CC municipales, 14 de septiembre de 2013).

En la primera audiencia pública organizada por la alcaldía, un grupo de mujeres vecinas de la Colonia Francisco I. Sarabia solicitó un espacio, una casa en donde hacer tejido, a raíz de lo cual inició formalmente el incremento en número de estos espacios.

Fue entonces cuando se creó la *Subdirección de Centros Comunitarios y Forestación de Parques*, dependiente de la *Dirección de Desarrollo Social*, que tuvo por objetivo desarrollar el capital social y crear espacios de convivencia. Durante los dos siguientes trienios, cinco personas encabezaron esta subdirección, que le inyectaron su propia for-

ma de trabajo, pero se limitaron a mantener los centros existentes y profesionalizar el trabajo de los talleristas.

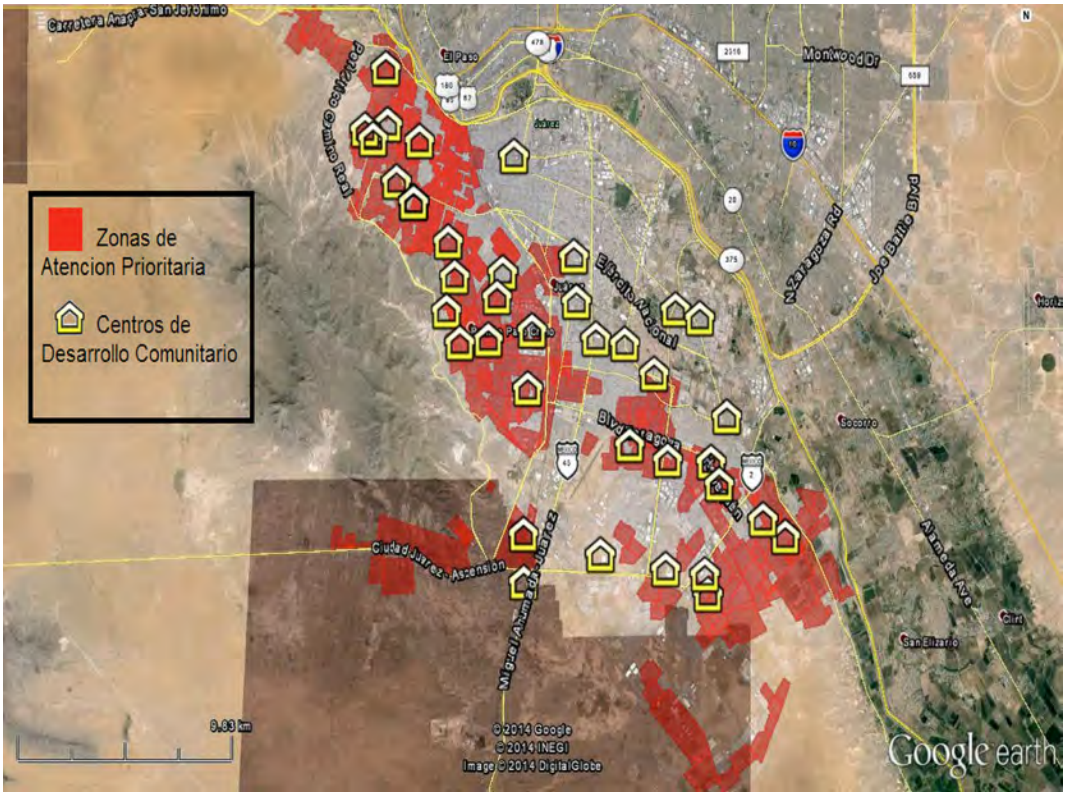
Aún cuando durante el primer trienio el número de estos espacios se incrementó de 7 a 29 - entre los que se encuentra una escuela *Montessori* - éstos disminuyeron a más de la mitad cuando se verificó en práctica una parálisis del gobierno municipal ante los altos niveles de violencia por los que atravesó en ese entonces la ciudad.

A finales del 2010, el inicio de operaciones de la nueva administración municipal coincidió con la decisión del gobierno federal de destinar miles de millones de pesos al apoyo de Ciudad Juárez. Inició entonces la reestructura municipal, y se llevó a cabo un conjunto de acciones que fortalecieron la gestión administrativa de la *Dirección General de Centros Comunitarios* y permitieron el incremento en el número de CC, no solo por medio de recursos provenientes del programa *Hábitat*, sino también a través de la articulación y apoyo entre los tres niveles de gobierno, el sector empresarial y el social.

De esta manera, se planteó la idea de los centros comunitarios, según comenta uno de sus pioneros, como "un punto medio para las comunidades, como una interrelación de sociedad y gobierno donde pudiéramos interactuar, pero más que interactuar, que fortaleciera, que llevara fortalecimiento a esas comunidades" (Entrevista a Abdón Absalón, *cit.*).

A partir del trienio sujeto de análisis de la presente investigación se incrementó considerablemente el número de estos espacios, que inició con 12 CC en funcionamiento para llegar a 45 al término de la administración (V. Imagen 2).

Imagen 2. Mapa de localización de *Zonas de Atención Prioritaria* y *Centros Comunitarios municipales* de Ciudad Juárez



Fuente: Elaboración de B. Monreal basada en *Google Earth* con información de SEDESOL 2013 y http://centroscomunitariosjrz.wordpress.com/; Junio de 2014.

De los casi 50 centros comunitarios que existían en Ciudad Juárez a finales del 2013, solo tres son administrados por organizaciones de la sociedad civil y el resto está a cargo de la administración municipal.

Una gran cantidad de centros comunitarios en funcionamiento no fueron financiados con recursos federales, y por lo tanto no están condicionados a seguir las especificaciones establecidas por el gobierno federal. Aun así, el análisis realizado por Graizbord (2007) a los CDC financiados por el programa *Hábitat* a nivel nacional no señala diferencias significativas entre la operación de CDC administrados por dependencias gubernamentales y sociedad civil, e incluso resalta que diversas formas de administración de los centros pueden funcionar adecuadamente en una combinación de factores internos y externos situacionales, como pueden ser condiciones de cumplimiento por el organismo financiador, recursos disponibles, intereses y enfoques de las organizaciones que las administran, la capacidad de organización y participación de otros grupos de interés entre los cuales organizaciones sociales y la comunidad beneficiaria.

5. Proceso de las políticas públicas y la gestión social. Actividades complementarias

Como se puede apreciar a partir de lo arriba expuesto, el ámbito del conocimiento interdisciplinario y las aptitudes de los gerentes sociales son temas comúnmente estudiados por algunos expertos. Sin embargo, no pueden omitirse ciertas características de actitud que, relacionadas con el carácter del gerente social, tienen un impacto diferenciado en la población objetivo de un espacio geográfico específico. Éste fue el caso de los encargados y talleristas de los centros comunitarios en Ciudad Juárez. En la investigación realizada a estas formas de organización, fue notorio identificar que la asistencia a muchos centros, y por lo tanto la buena percepción de los usuarios, dependió en gran medida al trato que recibían los usuarios de los servicios y las relaciones afectivas que se fueron fortaleciendo con el paso del tiempo.

La actitud del gerente social y la capacidad de relación que logre establecer con los usuarios del servicio impactan positiva o negativamente en la implementación de políticas sociales y en el resultado esperado.

5.1 La importancia de la implementación en la gestión social en el ámbito municipal

Según Olivarría (2007), hasta principios de la década de los 70 la principal preocupación de los administradores públicos se centraba en analizar el diseño y la decisión de las políticas públicas, de manera que se asumió que todo resultaría bien, pues la implementación consistiría solo en seguir los pasos estipulados en el diseño. En esta misma

década, los administradores públicos también centraron sus discusiones y análisis en los motivos por los cuales las políticas no estaban dando los resultados esperados, e identificaron al proceso de implementación como la causa de esa ineficacia; por lo tanto empezaron a poner especial atención en este tema.

Olivarría continúa señalando que no se tomó en consideración que el fracaso de una política pública podría verificarse en el momento de su implementación, al descubrir que la política pública diseñada no tenía relación con el problema que se quería resolver, que el problema era mucho más complejo de lo que se tenía contemplado, que los recursos asignados eran insuficientes, que sobrepasaban las capacidades del gobierno para afrontarlos, que las personas encargadas de implementar las políticas y los usuarios no compartían el sentido que dio origen a la política, o porque tuvieron lugar cambios inesperados en relación con la situación analizada inicialmente.

Por su parte, Guerrero (1997) hace hincapié en la importancia de la colaboración para el logro de los objetivos planteados: afirma que dado el carácter amplio y diversificado de la acción, el éxito de la implementación de los programas sociales exige la colaboración en un grupo de organizaciones públicas, privadas, laborales y cívicas.

Pese a lo problemático de estas situaciones, se asume que los errores o dificultades identificados durante su implementación sirven de retroalimentación, que permite prever problemas o contemplar variaciones en los siguientes programas sociales. Estos últimos, cuando son del orden federal, corren el riesgo de no lograr los objetivos planteados, porque puede suceder alguno de los problemas planteados en los párrafos anteriores.

En México, los programas sociales siguen realizándose desde una lógica centralizadora, que delega la implementación de ciertas acciones al ámbito local (Cogco, Rodríguez& Pérez: 2010). El organismo que concentra las políticas sociales es la Secretaría de Desarrollo Social la cual, a través de su programa *Hábitat*,[1] acuerda con los gobiernos es-

1 El programa Hábitat surge en el 2003, con el objetivo de combatir la pobreza patrimonial a través de la aplicación de subsidios federales, obras y acciones en zonas urbanas marginadas, contribuyendo a la mejora de infra-

tatales y municipales los cofinanciamientos para la ejecución de obras y acciones en espacios considerados zonas urbanas marginadas (SEDESOL: 2012).

Por otra parte, y como una actividad independiente, los municipios suelen desarrollar una agenda de políticas sociales que se restringe a la provisión de bienes y servicios básicos e infraestructura urbana y territorial y, cuando surgen programas de bienestar social comunitario, éstos suelen enfocarse a los de tipo asistencialista (Ziccardi: 2008) (Cogco, Rodríguez & Pérez: 2010). Si bien estas acciones obran como una forma de contención a las problemáticas de pobreza, no contribuyen a la solución del problema en sí.

Cuando los municipios asumen la responsabilidad de implantar programas sociales propios o delegados por el gobierno federal o por el estatal suelen enfrentar problemas que dificultan la implementación. Varias investigaciones relacionadas con el ámbito municipal han identificado problemas relacionados principalmente con la capacidad institucional de los mismos, que afectan su desarrollo, entre los cuales destacan:

Las competencias y capacidades administrativas de los gobiernos locales para generar una acción pública social por lo general son restringidas (Cabrero: 1996; Guillén: 1996);

Descentralización de funciones y la limitación de los recursos para los gobiernos locales (Ziccardi: 2000);

Reclutamiento de personal gubernamental basado principalmente en criterios partidistas y lealtades de grupo (Ziccardi: 2008);

Falta de coordinación institucional, espacios de participación ciudadana subordinada y orientada a legitimar decisiones tomadas en el ámbito gubernamental (Ziccardi: 2008).

Es así que la implementación se convierte en un problema administrativo, el cual otorga a la gestión un carácter estratégico, que permite visualizar la efectiva complejidad de ac-

---

estructura y equipamiento urbanos básicos, mejora el entorno físico, construcción o mejorar de centros de desarrollo comunitario, así como el apoyo a acciones para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, entre otras. Cfr.http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_Habitat_

ciones que, en cambio, se suelen considerar ordinarias y por lo tanto poco importantes (Cortázar: 2006).

La implementación de programas sociales requiere, por un lado, partir del reconocimiento de que es un proceso complejo y, por el otro,concebir al funcionario público como un gestor social que buscará garatizar un valor público.

En este sentido, los gobiernos locales deben asumirse como gerentes sociales creativos, dotados de la voluntad política para llevar a la práctica los compromisos adquiridos y sortear los inconvenientes que se presenten.

5.2 Etapas de la implementación en la gestión social

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

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

Los CC son espacios físicos en donde se impulsa la implementación de programas sociales que proveen bienes y servicios sociales.[2]

El gobierno municipal es el administrador y el responsable de los gastos operativos que ahí se generan, como salarios de los encargados, servicios públicos, mantenimiento y limpieza. Los talleres, cursos y actividades que se realizan pueden ser financiados por el gobierno federal, estatal o municipal, y también por organizaciones sociales y organismos internacionales. Por otra parte, se realizan talleres o cursos que implican

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

el pago de una pequeña cuota, que se destina a cubrir honorarios del instructor y a solventar los gastos de limpieza.

La naturaleza de estas actividades va desde fines educativos, culturales, deportivos, de salud y de capacitación laboral, hasta las actividades recreativas. Se implementan en función de las características de la población objetivo, del tamaño del espacio físico, presupuestos autorizados, y los intereses de los habitantes de las colonias, entre otros. De esto deriva que los procesos en este tipo de organizaciones tiendan a no ser estandarizados.

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

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

Durante la administración objeto de este análisis se realizaron algunas acciones que favorecieron la generación y provisión de bienes sociales, entre las que destacan: 1) una mayor autonomía en las gestiones; 2) la realización de un diagnóstico; 3) la sectorización de las colonias; 4) la búsqueda de recursos financieros 5) la reorganización de la estructura administrativa.

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

Tradicionalmente la DGDS ha cumplido una función asistencial, limitándose a programas que incluyen la distribución de despensas, materiales de construcción y otros tipos de apoyo.

Por su parte, los centros comunitarios deberían cumplir una función orientada al desarrollo de capacidades y a la realización de actividades de bienestar social útiles para la vida diaria. En consecuencia, la implementación de funciones de los CC requeriría la articulación con otras dependencias municipales, estatales, federales, organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas.

La separación de funciones favorece la flexibilidad de las acciones, la autonomía en la toma de decisiones y la disminución en el tiempo de acción, e impacta directamente en la eficacia de las gestiones.

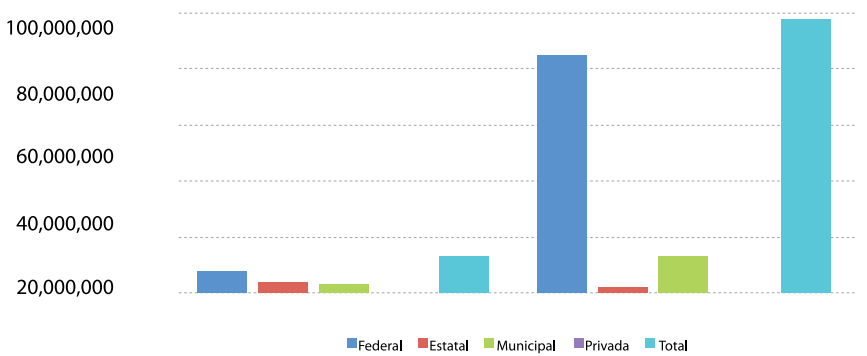
Otro aspecto útil para acelerar la gestión y favorecer la generación y provisión de bienes y servicios fue la realización de un diagnóstico, que permitió establecer estrategias y planear el trabajo por realizar en el lapso de un trienio. Una vez acordada la creación de la dirección y designada la persona que asumiría el cargo, se realizó un recorrido por los CC existentes en ese momento y se entrevistaron los encargados de los mismos, con la intención de desarrollar diagnósticos particulares y analizar las situaciones que se presentaban en cada colonia.

Además, se elaboró una matriz de actividades que se realizaban en esa fecha, se definieron requerimientos de infraestructura, se identificaron niveles de alta marginación y violencia en 220 colonias, una notable falta de espacios públicos, y se conoció el perfil de los encargados de los centros, la manera en que atienden los espacios y su trato con la gente. Con esta información se diseñó un plan de trabajo que permitió establecer la estructura administrativa que se requería para esta dirección.

El Municipio de Ciudad Juárez recibió una gran cantidad de recursos financieros provenientes del programa *Hábitat* y destinados a la construcción de centros comunitarios[3] y a la implementación de programas sociales en *Zonas de Atención Prioritaria* (ZAP). Las ZAP son territorios donde se concentra la población con un alto nivel de pobreza: en Ciudad Juárez se identificaron 342 manzanas con estas características (SEDESOL: 2013).

Al iniciar la administración, Ciudad Juárez estaba atravesando por condiciones sociales, económicas y de seguridad tan adversas que le valieron el título, incluso a nivel internacional, de la ciudad más violenta del mundo. Esta situación condujo al gobierno federal a destinar durante el periodo 2010-2013 - a través del programa *Hábitat* - más de 65 millones de pesos a la inversión en infraestructura, misma que incluyó la construcción de edificios, pavimentación de calles, rehabilitación de espacios públicos, mobiliario para la realización de talleres y equipo médico lo cual benefició a 35 centros comunitario.[4] Además, se destinaron recursos a la implementación de más de 38 programas, que alcanzaron aproximadamente al 27% del total de los usuarios (V. Gráfico 3).

Gráfico 3. Inversiones realizadas en los centros comunitarios periodo 2006-2013



Elaborada por E. Garibay (2015) con base en información de IFAI e ICHITAIP.

3 Denominados por el programa Hábitat Centros de Desarrollo Comunitario.

4 La mayoría de los CC fueron rehabilitados con recursos no provenientes del programa Hábitat; sin embargo, de igual modo recibieron recursos para la implementación de talleres, la distribución de desayunos, etc.

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

Sin embargo, los lineamientos de operación del programa *Hábitat* excluyeron de estos beneficios a muchas otras colonias, argumentando una imprecisión en la definición de indicadores de pobreza, y excluyendo así lugares donde se estaban verificando condiciones de pobreza, inseguridad y desempleo que los ubicaron en situación de vulnerabilidad (entrevistas a encargados: 2013).

El municipio realizó entonces gestiones extraordinarias para buscar recursos que permitieran construir o remodelar CC en estos lugares, que consistieron en buscar recursos del *Fondo de Infraestructura Municipal* y organizar a los habitantes de algunas colonias para que realizaran actividades recaudatorias destinadas a la compra de material de construcción (donaciones de empresas o de conocidos tanto del director como de los encargados de los centros comunitarios y búsqueda de recursos o apoyo de recursos humanos ante otras dependencias municipales).

Como puede observarse en la Imagen 2, en diciembre del 2013 la mayoría de los CC se ubicaban en las *Zonas de Atención Prioritaria* (ZAP), y aproximadamente 14 se encontraban en zonas no consideradas pobres.

Otra acción administrativa que favoreció la agilización de los procesos fue el rediseño de la estructura administrativa de la dirección: este procedimiento es útil - según Criado (2009) - para establecer la división de las actividades que se realizan y la coordinación de las mismas. Sin embargo, esta organización interna de la dirección de *Centros Comunitarios* (V. Imagen 1) no se reflejó en el organigrama general del municipio, ni fue acompañada por la descripción de todos los puestos.

Se considera importante para la implementación contar con la descripción de puestos, ya que ésta ayuda a comprender, en función de la naturaleza de las actividades realiza-

das, el grado de estandarización requerido para los mismos o, en su caso, otorgar cierto nivel de libertad de actuación para las personas que desempeñan el puesto (Kelman: 1987, en Cortázar: 2006).

En su calidad de dependencia municipal, esta dirección debe rendir informes mensuales a la *Comisión de Centros Comunitarios del Cuerpo de Regidores del municipio*. Una de las tareas de estos últimos es supervisar el buen funcionamiento de la dirección y proponer, en caso necesario, las modificaciones a la organización y a los sistemas de trabajo respectivos (Nueva Alianza: 2012).

Además de rendir informes a diferentes dependencias gubernamentales, el director de los centros es responsable de la correcta aplicación de los programas y de establecer la relación interdepartamental en el municipio y fuera de él. Se observó la importancia del capital relacional, liderazgo y de la voluntad política para coordinar proyectos con otras dependencias, y de concretarlas para su puesta en operación en los centros comunitarios.

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

Con la intención de organizar los servicios, la dirección clasifica a los centros comunitarios en función de los que ofrece, considerando como un mínimo de cuatro talleres y un máximo de 38; al distribuir de manera uniforme los talleres se decidió identificarlos en tres categorías: 1) centros pequeños, donde se imparten de 4 a 15 talleres, 2) medianos, de 16 a 26 talleres, y 3) los grandes ofrecen de 27 a 38 talleres. Con base en la información proporcionada por el ex-coordinador de los CDC, en el periodo 2010-2013 se contaba con 22 centros pequeños, 14 medianos y 4 grandes (Fuentes: 2013).

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

Los encargados, por su parte, fungen como gestores municipales ante la comunidad, coordinando talleres, responsabilizándose del equipo y las instalaciones que se administran y canalizando ante diversas dependencias las problemáticas que presenta la comunidad (*Dirección General de Centros Comunitarios*: 2012).

Debido al gran incremento de centros comunitarios, fue necesario crear una área de mantenimiento, que apoyó en la remodelación y mantenimiento de las instalaciones, así como una coordinación médica que respaldó el trabajo de 10 enfermeras, 16 odontólogos, alrededor de 30 médicos y 6 psicólogos.

Una de las figuras consideradas como novedosa entre dichas actividades, es la llamada *contraloría social*, vigente en casi todos los centros, que consiste en la conformación de un grupo de vecinos usuarios de los servicios y de talleristas en estos espacios, a quienes fue asignada la tarea de recaudar y administrar los recursos generados por cuotas de recuperación de talleres impartidos sin el financiamiento de alguna dependencia, o por la organización de eventos recaudatorios. Esto tuvo la doble intención de eliminar la posibilidad de acusaciones de malos manejos financieros de los encargados y también de desarrollar un sentido de propiedad en la comunidad misma.

5.2.2 Control de gestión: conservar la coherencia con la estrategia

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

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

En la gestión social, en cambio, la entrega de servicios se genera mediante la interacción entre los proveedores y los usuarios. Estos últimos pueden o no resistirse a recibir un programa social, por lo que el éxito depende del nivel de aceptación del usuario. Cortázar explica que, al diseñar programas sociales, se establece un conjunto de supuestos, especificaciones y acciones a realizar que no siempre son acatadas en el momento de su implementación, porque dependen en gran medida de lo que los "proveedores y usuarios hacen durante la experiencia de co-producción." (2006: 41)

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

Para Simons (1995), el control de gestión debe promover entre su personal: 1) buscar nuevas oportunidades, 2) establecer lo que no está permitido 3) obtener los objetivos y resultados trazados y 4) estimular la creación de nuevas estrategias.

La *Dirección de Centros Comunitarios* favoreció la búsqueda de oportunidades a través del trabajo coordinado con dependencias de los tres niveles de gobierno, organismos privados e internacionales y la sociedad civil, así como con los mismos beneficiarios del servicio. Se registró la coordinación de por lo menos 13 dependencias de los diferentes niveles de gobierno, gracias a lo cual la captación de recursos no solo fue para el desarrollo de infraestructura, sino también para la realización de talleres, cursos, actividades deportivas, atención psicológica y médica en general, programas de educación abierta, capacitación laboral y distribución de alimentos.

El principal criterio fue promover la mayor colaboración posible con otras instituciones, al considerar que cuanto más amplia es la oferta de servicios para la comunidad, mayor será el impacto de las acciones y la optimización de recursos (*Centros Comunitarios*: 2012).

En cuanto al establecer límites a las acciones, no se encontró un documento oficial en donde se asentaran algunas limitantes, más allá de lo que establecen los lineamientos de programas federales que no permiten la utilización de programas para fines políticos o religiosos.

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

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

Sin embargo, se realizaron acciones de control, como las reuniones semanales con los encargados de los centros, donde se expusieron problemáticas generales y se tomaron acuerdos sobre acciones a desarrollar; el director de los Centros realizó visitas a los encargados de los centros para supervisar las actividades que se realizaban y las condiciones de los espacios, durante las cuales se entrevistó también con los usuarios de los servicios, y los recibió en su oficina en caso de que las personas así lo decidieran. La opinión de los usuarios y su involucramiento en la mayor cantidad de actividades organizadas fue una actividad altamente valorada dentro de la administración municipal.

Tomar en consideración la experiencia de los usuarios del servicio es importante, porque influye en el curso efectivo que siguen los programas sociales: efectivamente la im-

plementación no depende exclusivamente de cumplir los lineamientos o normas estipuladas, sino también de la experiencia que viven tanto los proveedores como los usuarios del servicio (Cortázar: 2006).

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

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

Los encargados, coordinadores y el director general de los centros establecieron contacto con las personas que solicitaron la creación o habilitación de centros comunitarios[5], así como con quienes ejercían cierta influencia sobre los vecinos. Se partió de la premisa de que no podrían establecerse estos espacios si las personas no los aceptaban: incluso se verificó un caso donde - debido a fricciones entre la líder de una colonia y la encargada del centro comunitario cercano - se decidió construir otro espacio, a distancia de cierto número de calles del sitio, al cual pudieran asistir personas consideradas como de otro grupo (Fuentes: 2013); esta solución limó asperezas y mejoró las condiciones de convivencia entre vecinos.

Un gran número de CC fue construido con recursos de la comunidad, ya sea porque se agotaron los recursos provenientes del erario destinados a ese propósito, o porque las

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

colonias beneficiadas no se consideraron zonas de pobreza. En algunas de ellas, los mismos ciudadanos organizaron fiestas populares durante las cuales recabaron material de construcción. Una vez identificado el espacio municipal en donde se edificaría el centro y recolectado el material de construcción, la DCCF enviaba al personal de su área de mantenimiento para iniciar la construcción o rehabilitación del espacio seleccionado (Centros Comunitarios: 2011).

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

Una manera de generar la confianza y el involucramiento de los beneficiarios con el CC fue la implementación de la figura de la llamada *Contraloría Social*, encargada de administrar las finanzas de las actividades no gratuitas, tales como clases de *zumba*, aplicación de uñas, estética y otras, que cobran cuotas de recuperación a los asistentes. El dinero obtenido es administrado por dicho comité, conformado por usuarios del servicio y capacitadores, que destina estos recursos monetarios a cubrir los honorarios del capacitador, los gastos de limpieza del CC y las otras necesidades que surjan.

Como estrategia de generación de capital social, se organizaron eventos como festejos del día de la madre y festivales navideños; también se prestaron los espacios para realización de *baby showers* o reuniones de vecinos, y en actividades organizadas por el municipio se buscó involucrar a los grupos musicales que se fueron conformando en los centros, e incluso se rentaron autobuses para trasladar a las personas a los eventos masivos organizados por el municipio.

Una manera de medir el éxito de los centros es a través de la afluencia, por lo que fue necesario incluir en las actividades talleres que la gente considerara necesarios, ya sea para mejorar sus condiciones de bienestar físico y mental, ya sea para insertarse en el ámbito laboral. Para lograr lo anterior, numerosos encargados dedicaron algún tiempo a

preguntar directamente a los beneficiarios cuáles cursos o talleres estarían interesados en tomar, para iniciar los trámites y organización de los mismos.

En definitiva, la coordinación entre todas las organizaciones formales e informales permitió combinar esfuerzos para la realización de proyectos.

5.2.3 Acciones enfocadas al desarrollo de capacidades de implementación

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

La capacitación del personal, en específico la de los encargados de los centros, es un elemento esencial para otorgar certeza sobre el cumplimiento de las funciones y las actividades que deben realizarse en los centros comunitarios. Sin embargo, por sí sola la capacitación no es suficiente para desarrollar la totalidad de las capacidades deseables, ya que éstas se generarán durante las etapas de operación y de control, mediante espirales de cambio adaptativo a las actividades de implementación, mismas que tienen que ser percibidas por los gerentes sociales (Cortázar: 2006).

En el caso de los centros comunitarios, estas adaptaciones se dan en función de las experiencias y necesidades específicas de cada colonia, sin dejar de reconocer que estas necesidades, al igual que los problemas sociales, están en constante movimiento.

Los encargados de los centros comunitarios son las personas en contacto directo con los usuarios. Entre las funciones que les son asignadas como gestores ante la población objetivo resaltan la coordinación de talleres y verificación de las capacidades de los talleristas, responsabilidad de las condiciones y limpieza de los inmuebles y muebles que conforman el centro comunitario, identificación de las necesidades de la colonia y

apoyos para los ciudadanos, el conocimiento de programas de apoyo social, así como de las instancias a las cuales se pueden canalizar las personas que lo requieran, y la organización de eventos.

Para homologar las funciones a desarrollar por los encargados se editó un manual de gestión. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que realizar todas las actividades requiere de sensibilidad social y de un conjunto de habilidades que no siempre son compatibles con la formación profesional de los encargados; por lo tanto, se puso en marcha un programa de capacitación que otorgó una certificación en promoción de servicio de asistente social (Universidad YMCA, 2011).

Dicho curso permitió a los encargados aprender a realizar diagnósticos, identificar las necesidades de las colonias en donde trabajan, aplicar técnicas para promoverlos talleres y acercarse a la gente, así como a solicitar ayuda a otras organizaciones.

Durante la operación y control de los programas sociales se conformó una espiral de conocimiento. La mayoría de los encargados sabían que era importante promover una mayor comunicación con las personas que asisten a sus centros, y que sus actividades iban más allá de las establecidas en los manuales de operación, ya que el éxito de la implementación depende del conocimiento y sensibilización sobre las necesidades particulares de los grupos atendidos.

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

En este mismo sentido se expresaron también los usuarios de los centros: en el estudio realizado por Monreal (2015) se pudo observar que los usuarios valoran significativamente el trato del encargado, consideran importante la relación entre la actitud de éste y

el cumplimiento de los programas, el ambiente y la influencia en la asistencia al centro. En este mismo estudio se observó que las actividades más relevantes para determinar asistir a un centro fueron la socialización y convivencia, ayuda y apoyo, cambio de vida e ideales, aprendizaje, desahogo y ejercitación y, por último, mejorar el nivel de ingreso.

Sin embargo, al terminar la administración, esta espiral de cambios adaptativos y de desarrollo de capacidades, que estaba siendo fortalecida por los coordinadores y el director de los centros, se quebró con el cambio de la mayoría de los encargados de los mismos, lo cual se basó en consideraciones políticas. Por consiguiente, la nueva administración no inició su labor a partir de la experiencia generada por los funcionarios anteriores, ni recibió documentos sobre las mejores prácticas y las habilidades que más éxito tuvieron en la implementación de programas a favor de la generación de capital social.

6. Coproducción de servicios sociales

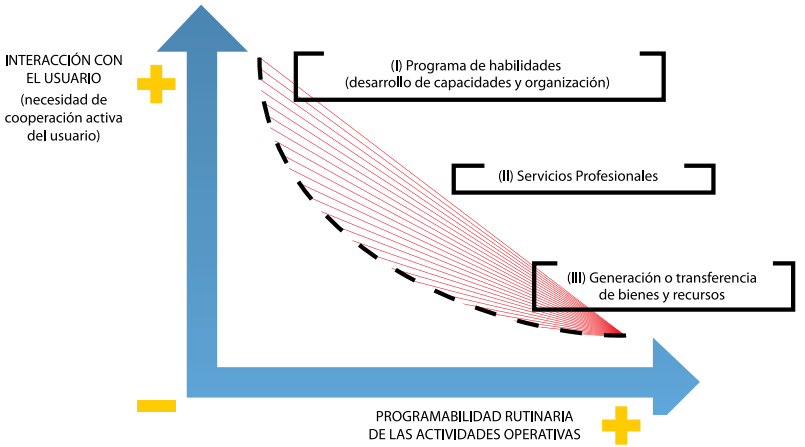
6.1 Proveedores de los servicios / encargados de los centros

Se considera que el éxito de un *Centro de Desarrollo Comunitario* se puede medir en términos de asistencia y participación de los usuarios, los cuales dependen, en gran parte, de la correspondencia entre los servicios que demandan los habitantes del barrio y los que el Centro ofrece (*Hábitat*, 2005). En este sentido, Guerrero (1997) afirma que la evaluación del desempeño social, el éxito o el fracaso, son identificados mediante mecanismos de opinión pública más que por medio de procedimientos técnicos.

Estas afirmaciones abren espacio para el análisis desde un enfoque administrativo que ubica la complejidad de las actividades a realizar en función de la programabilidad rutinaria de las actividades operativas y la interacción con el usuario. En este ámbito, resalta que cuanto mayor sea el grado de interacción con el usuario para generar un servicio, menor será el grado de programabilidad de las rutinas operativas que tengan que realizarse (Ver Gráfico 3).

El éxito o fracaso de un programa social también depende en gran medida de la manera en que se da la interacción entre el usuario del servicio y el encargado del centro comunitario, así como con el tallerista.

Gráfico 3. Tipología de programas sociales según el grado de programabilidad operativa y de interacción con el usuario



Fuente: Martínez Nogueira (1998)

6.2 La importancia del encargado del centro comunitario y su relación con la comunidad

En la literatura relacionada con la administración pública se ha discutido ampliamente sobre la importancia de que el personal de la administración pública asuma un puesto público en función de sus capacidades profesionales, y se ha sugerido como opción promover un servicio profesional de carrera, en el cual se cumplan ciertos requisitos de formación y experiencia.

Por el contrario, los equipos de trabajo en el ámbito público municipal - a excepción del personal sindicalizado - se modifican cada tres años, y se conforman con personas que los directivos seleccionan, asignadas - o en ocasiones incluso impuestas - con base en criterios partidistas.

Esta misma situación se da en los CC administrados por el municipio de Ciudad Juárez: con la excepción de un grupo de personal sindicalizado, que fue asignado a esta área

tras el cierre de una sección municipal de mecánica, la mayoría de los encargados fueron nombrados por el director en turno, por ser conocidos de periodos anteriores o por recomendaciones de otras personas. Efectivamente, de los 44 encargados de CC entrevistados, 40 manifestaron haber laborado en administraciones pasadas con los mismos funcionarios, ya sea en otras dependencias municipales (sobre todo en la *Dirección General de Desarrollo Social*) o en apoyo a las campañas políticas del presidente municipal en turno. Sólo tres personas afirmaron no haber tenido ninguna relación política previa, sino que habían trabajado en algún centro comunitario como talleristas.

La imposición o selección de personal a partir de estos criterios tienen las siguientes desventajas:

La inexperiencia genera costos de aprendizaje.

La necesidad de reiniciar lazos de confianza con la comunidad con la cual se trabaja, lo cual repercute en el tiempo que se requiere para obtener un impacto del programa social en la comunidad objetivo.

Se pierde la inversión inicial de capacitación del encargado anterior; en consecuencia el gobierno debe volver a invertir recursos públicos para este fin, lo cual se traduce en un desaprovechamiento de los recursos monetarios.

La selección de personal basada en criterios partidistas incrementa significativamente el riesgo de manipulación política hacia los miembros de las comunidades en cada periodo electoral.

El encargado de los CC es una figura importante porque, al igual que el tallerista, como proveedor de un servicio, es la persona que establece una relación directa con los vecinos de las colonias, y que a su vez se convierte en intermediario entre éstos y los niveles administrativos medios y altos, a quienes hace llegar las inquietudes o problemáticas de cada colonia en particular.

Hay que recordar que cuando se ofrece un programa social, éste se considerará exitoso en función de la cooperación que se logre entre el proveedor y el usuario y la percepción positiva de ambas partes.

Durante la interacción intervienen las visiones, valores e intereses de las personas que fungen como proveedores y de los usuarios. Estos elementos normalmente no se consideran en una planeación, pero pueden influir de una manera tan importante que incluso impida el logro de los objetivos, ya sea porque la falta de un buen trato, porque no se cumplieron las expectativas de los beneficiarios (que no percibieron la utilidad), o simplemente se suscitaron conflictos debidos a diferencia de caracteres.

Adicionalmente, es importante señalar que cada colonia en donde se encuentra un CC presenta una conformación poblacional y social distinta. Por ejemplo, las clases de *zumba* fueron una de las actividades recreativas más exitosas en los CC, excepto en la zona del Valle de Juárez, donde las vecinas no asistieron a ellas simplemente porque no son de su agrado. También la implementación de clases y talleres de mecánica se dieron en pocos espacios, porque no se reunió el número suficiente de interesados para completar un grupo, pese a que se tratara de una *Zona de Atención Prioritaria*.

Asimismo, también se verificó el caso de un centro comunitario en donde la encargada tuvo que enfrentar varios intentos de asalto a mano armada - incluso en una ocasión ella y su hija desarmaron a un sujeto y se lo entregaron a la policía - al parecer debidos a su mala relación con una vecina del lugar, considerada la líder de las colonias cercanas; los intentos de asalto terminaron cuando la encargada del centro fue trasladada a otra colonia.

En resumen, la implementación de programas sociales se entreteje con una amplia gama de relaciones personales, que puede determinar su éxito o fracaso, y que no está contemplada en el diseño del mismo; sin embargo, es necesario afrontarla y solucionarla para lograr el objetivo. Por lo anterior, Cortázar (2007: p.13) afirma que la implementación debe considerarse como un elemento estratégico que "supone tomar en

consideración los valores e intereses en juego, así como las interacciones y conflictos que ellos suscitan", de manera que esto permita reaccionar y resolver las situaciones que se vayan presentando.

Hasta este momento se ha planteado la importancia de la función del encargado de un CC y las limitantes que suelen enfrentar los municipios en cuanto a la selección del personal con el perfil adecuado. Si bien éstas no representan las condiciones idóneas de trabajo, el director deberá buscar los mecanismos para desarrollar y aprovechar todas las cualidades y capacidades del capital humano con el que cuenta.

Por otro lado, considerando que el éxito o fracaso de un programa social depende en gran medida de la percepción de los usuarios y de su experiencia en la relación con el encargado de un CC, indudablemente se puede hablar de una coproducción de los servicios.

En este sentido, es recomendable para la administración municipal establecer mecanismos que capten el sentir de los usuarios, con la intención de realizar mejoras continuas relacionadas con el aprovechamiento de los recursos, la focalización de las actividades planeadas para cada colonia en función de su población, y una reestructuración de las estructuras administrativas.

6.2.1 La percepción esencial en la coproducción de los servicios

La administración de los CC de administración municipal en Ciudad Juárez consideró que la manera de evaluar el impacto de los programas sociales en las colonias se mediría a través del número de personas que asisten a estos espacios, y de las quejas que llegaran a formular los vecinos al *Director de los Centros Comunitarios*.

Si bien efectuar un conteo del número de personas que asisten es aceptable en términos políticos, en el ámbito social no es una evidencia suficiente para demostrar el cambio en el comportamiento de las personas. Sin embargo, debemos recordar que la mayoría de los programas sociales implementados en los CC se llevó a cabo cumpliendo los requisitos establecidos por el gobierno federal (como los provenientes del programa *Hábitat*) y los

del gobierno estatal (educación para adultos, capacitación para el empleo), de manera que no contemplaron, en ninguno de los casos, un presupuesto o procedimientos de medición de impacto, por lo que no fue responsabilidad del gobierno municipal realizarlos.

Además, el gobierno municipal tampoco consideró necesario evaluar sus propios programas o actividades, y prefirió destinar todos los recursos humanos y financieros al desarrollo de un mayor número de actividades.

Cabe preguntarse para qué es necesario evaluar. La respuesta reside en la necesidad de conocer si las acciones que se están realizando cumplen con su objetivo y de sopesar la necesidad de modificar algunas de éstas. Asimismo, y dado que los recursos provienen del erario, la evaluación debe utilizarse para rendir cuentas sobre la eficiencia y eficacia de las acciones realizadas.

¿Cómo puede realizarse una evaluación de los programas sociales? *La caja de herramientas comunitarias* que publica la Universidad de Kansas (Grupo de Trabajo de KU para la Salud y el Desarrollo, 2014) proporciona guías valiosas para las evaluaciones de programas orientados hacia la comunidad.

El diseño de las evaluaciones variará en función de los programas aplicados, y podrán ser cuantitativas, cualitativas o mixtas. Una evaluación cuantitativa puede realizarse a través de encuestas con preguntas específicas y respuestas preestablecidas, en la cual cada respuesta tiene un valor determinado; sus resultados se presentan en números que son interpretados. Si bien estos estudios son adecuados, resultan insuficientes cuando se desea conocer lo que las personas sienten o piensan. De esto deriva la importancia de los estudios cualitativos ya que, a través de las entrevistas a profundidad o de los grupos focales, se puede saber qué es lo que los beneficiarios de los servicios sienten o piensan.

En este orden de ideas, Monreal (2015) realizó 20 grupos focales (un pequeño grupo de personas quienes, guiadas por un entrevistador, expresan opiniones sobre un tema determinado) en igual número de CC, para conocer lo que los usuarios perciben como

necesidades respecto a las instalaciones, el personal y los servicios ofrecidos en los CC a los que asisten.

Con base en las respuestas obtenidas a partir de estos grupos focales, en los cuales participó un total de 203 personas, este texto realiza un análisis de los aspectos que influyeron positivamente en la coproducción de los servicios sociales de los CC de Ciudad Juárez.

Percepción de los usuarios sobre sus necesidades

Para comprender la percepción de las personas que conformaron los grupos focales, es necesario identificar sus características generales: el 95.6% de los participantes fueron mujeres, con una media de edad de 40 años; más del 70% es casada o mantiene una relación en unión libre (Monreal: 2015).

Aunque muchas de las actividades que se imparten en los CC se orientan indistintamente a hombres y mujeres, de hecho el espacio de los CC es utilizado principalmente por mujeres. Esto señala la necesidad de espacios en donde estas últimas puedan pasar algún tiempo que les permita distraerse de sus actividades rutinarias.

Como se mencionó en el apartado de antecedentes de Ciudad Juárez, esta ciudad carece de espacios públicos gratuitos; a esto se agrega la queja de las madres de no poder asistir o llevar a sus hijos a los escasos parques públicos cercanos a causa de la inseguridad, y de que la ciudad no cuenta con suficientes actividades orientadas hacia las mujeres. De esta forma, los CC se convirtieron en espacios que cubren las necesidades de esparcimiento de las colonias en donde no se cuenta con otras actividades.

De lo anterior nace la afirmación de una usuaria del CC Salvácar quien declaró que asistía al centro porque: ''Buscaba un lugar donde distraerme, donde echar relajo."

Lo anterior se confirma en la Tabla 1, que reporta las personas que conformaron los grupos focales identificaron como principales necesidades: esparcimiento, realización de

actividades de autoempleo, capacitación para el empleo formal, mejorar su autoestima, socialización y, en menor medida, la búsqueda de ayuda.

Tabla 1: Principales necesidades percibidas por los usuarios

Posición	Tipo de necesidad
1	Esparcimiento
2	Mejorar economía familiar
3	Desarrollo personal
4	Aprendizaje de oficios
5	Fomento de capital social
6	Salud física y mental
7	Gestiones

Fuente: Elaboración propia con información de las transcripciones de los grupos focales de acuerdo con la metodología de Monreal (2015)

Para los usuarios de los CC el esparcimiento y socialización se dan en espacios a los cuales asisten varias personas, por lo que cuanto mayor el número de personas que asisten, tanto más el espacio será percibido como un lugar de buen ambiente.

En este sentido, el grupo focal del CC *Lázaro Cárdenas* (2015) expresó la importancia para los usuarios de sentirse en un lugar frecuentado por numerosas personas:

> "... incluso en (el CC) *La Montada* estábamos ahí donde estaban los caballos1, estaban los espejos y había muy buen ambiente y ahora que ya pusieron el edificio pues con más ganas, pero el ambiente allá como que hay más gente. Hay personas para trabajar, que les cortamos el cabello, allá hasta para modelos de uñas. Yo creo que por lo mismo, por el trato que le dan a la gente, y allá aunque ni nos conozcan -¿cómo está y cómo le ha ido?- y aquí es muy diferente yo digo que por eso no hay tanta gente que se preste a venir. De hecho hasta niños hay allá. De hecho Edgar [el encargado] allá nos dice, que si aquí no nos dejan hacer

1 *La Montada* fue una pequeña delegación de policía ubicada en una zona de difícil acceso ya que se encontraba en una zona no pavimentada. En lugar de utilizar autos, se utilizaron caballos para patrullar esa zona. Con el tiempo, esas colonias se han urbanizado y las instalaciones de *La Montada* se convirtieron en un *Centro Comunitario* que adoptó el mismo nombre.

convivios vayamos y los hagamos allá, que nosotros lo que queramos hacer allá, lo podemos hacer allá."

Aquí es oportuno resaltar que para los CC de Ciudad Juárez no es suficiente ofrecer buenos talleres y actividades, sino es necesario que los encargados de los mismos generen las condiciones idóneas de convivencia y socialización entre los usuarios, así como buscar los mecanismos para que los vecinos de esas colonias continúen asistiendo a los centros.

Las actividades de esparcimiento en ambientes sanos y seguros son necesarios ya que forman parte de las condiciones de salud mínimas para un estado de completo bienestar físico, mental y social (Salud, 2009). Por lo tanto, es obligación del gobierno garantizar estas condiciones .

Por lo tanto, no es sorprendente que las actividades más solicitadas por los beneficiarios sean las de recreación y cultura, deportes y autoempleo, y en un lugar secundario las de educación, vestido, salud y alimentación (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Actividades más realizadas por los beneficiarios

Posición	Tipo	Actividades
1	Recreación y cultura	Talleres sobre valores, manualidades, zumba, música y consejo del adulto mayor
2	Deportes	Spinning, zumba, tae kwon do, aerobics, kick boxing, body pump, karate, football, box
3	Autoempleo	Uñas, estética, cosmetología, corte y confección, carpintería, elaboración de piñatas, costura, manualidades, repostería
4	Educación	Computación, primaria, secundaria y preparatoria para adultos, asistente de enfermería y criminología.
5	Vestido	Costura, corte y confección, bisutería, bordado, etc.
6	Salud	Atención psicológica, médica, rayos X, nutriólogo, etc.
7	Alimentación	Club de nutrición, nutriólogo

Fuente: Elaboración propia con información de las transcripciones de los grupos focales de acuerdo con la metodología de Monreal (2015)

Percepción de los usuarios sobre la atención del encargado

El encargado del centro comunitario es quien debe garantizar que los espacios estén limpios, que los cursos, talleres o actividades que se ofrezcan cuenten con un número suficiente de personas, y asegurar que el CC siempre tenga un flujo de asistentes.

El encargado es el primer contacto con la comunidad y tiene la responsabilidad de dar cuenta de los problemas y necesidades que se viven en la colonia donde trabaja. En este sentido, los beneficiarios de los centros lo identifican como una persona con quien deben establecer relación, y el responsable de garantizar un ambiente de convivencia ameno así como del logro de los objetivos de muchas de sus actividades.

El grupo focal del CC *Lázaro Cárdenas* expresa la importancia para los usuarios de poder poner en práctica las habilidades aprendidas y de la forma en que la persona responsable del centro puede intervenir en las actividades que realizan:

> "La encargada, no podemos salir a hacer prácticas, porque el curso es gratis y revisan que se esté dando la clase, por eso no están dando permisos de salir, eso es lo que nos tiene al punto del ahogo, porque queremos prácticas. Hay muchas diferencias entre el centro de La Montada y éste. Tan solo al llegar hay una atención muy diferente a la de aquí, el encargado tiene una atención desde que entramos por la puerta hasta que salimos; aquí es muy diferente, si entras y saludas que bien, y si no ni modo. "

El trato del encargado efectivamente influye en la percepción positiva o negativa sobre un centro, así como en la asistencia de los vecinos de las colonias.

El grupo focal de la colonia Felipe Ángeles consideran a la encargada del CC como una persona "muy cooperativa, nos gusta de ella la amabilidad y el trato". E incluso se resiente el cambio de encargado como un factor determinante de la calidad del servicio y trato que se ofrece.

> "Nos sentimos más o menos con él. No lo conocemos, bueno no es que los deba conocer, pero de perdida saber quiénes son. Antes el encargado sí venía a ver quienes estaban, y se da uno cuenta porque le dicen 'ese es el encargado'. El de antes si venía a ver, pero este ya no." (CC *Anapra*).

Destaca, de esta forma, la importancia de establecer relaciones afectivas y de confianza entre el encargado y los usuarios, que se construyen poco a poco. Se requiere también contemplar una curva de aprendizaje, durante la cual identificar lo que los usuarios necesitan, y las acciones que deben implementarse, en función de la población objetivo. Esto es confirmado por la siguiente opinión:

> "Antes teníamos unos encargados que te daban confianza, te daban la posibilidad de decir lo que te gusta y lo que no te gusta, acarreaban a la gente con un convivio, a que la gente viera todo lo que se presentaba aquí, los niños eran a los que más acarreaban, a los niños les daban baile y cositas así. Últimamente han cambiado más de coordinador, porque teníamos un coordinador que duró bastante tiempo, el Ing. Vidrios y – n'ombre - él se prestaba con toda la gente, llámese niños, llámese persona mayor, llámese quien se llamara y con él nos tocó estar en estética, el andaba al pendiente y viendo por qué no nos traían las cosas y así, o sea él se preocupaba por el centro, por la gente y por lo que se ocupara, se involucraba mucho con la gente al grado de que [decía] -¿Qué pasó güera, por qué no están trabajando? – No, pues es que no nos han traído el material. - No pues hay que hablar, hay que ver por qué-. Porque él decía, porque si me están ofreciendo este programa, que me traigan todo lo que me prometieron, él andaba y vámonos, venia el día del niño y él andaba consiguiéndonos dulces y vámonos, se hacía un convivio hasta para todo niño que no fuera del centro: -¡Eh chaparro vente, vamos a tener piñata! - y se traía a los niños; o sea creo yo que sí tiene que ver también eso." (CC *Francisco Villarreal*)

Como ha podido apreciarse, el encargado del CC tiene una responsabilidad en el éxito o fracaso de un CC, no sólo porque es la persona responsable de que se realicen las actividades que los vecinos perciben como útiles, de acuerdo con las necesidades propias de cada colonia, sino también porque son promotores de la creación de lazos de confianza con los vecinos de las colonias.

6.3 La percepción de los usuarios acerca de la utilidad de los servicios obtenidos

Los CC llegaron a brindar un total de 113 talleres y actividades ofrecidas por las diferentes dependencias gubernamentales, que fueron implementadas en los centros en función de las características socioeconómicas de cada colonia. En el mes de septiembre del 2014 se contabilizó la asistencia de más de 62,400 personas.

Los servicios que se ofrecen se ubican en diferentes áreas de acción para desarrollar organización y participación comunitaria, salud comunitaria, educación, competencias laborales, desarrollo personal, cultura, deporte y recreación (ver Tabla 3).

Tabla 3. Áreas de acción implementadas en los CC

Áreas de acción	Características	Actividades
Organización y participación comunitaria	Se implementan modalidades de organización comunitaria donde se plantean las necesidades del sector, se ponderan de acuerdo con la prioridad o urgencia, se toman decisiones y se realiza un plan de acción.	Radio, juntas, pláticas individuales, material impreso, platicas de responsabilidad civil, *kermeses* y rifas.
Salud comunitaria	Se encarga del bienestar físico y mental de las personas y familias. Considera mecanismos preventivos y de autocuidado por medio de consultas. Se realizan pláticas y capacitación para la población del sector.	Consulta psicológica, dentista, enfermería, ferias de la salud, ginecólogo, médico general, oftalmólogo, pláticas sobre cáncer, diabetes, embarazo, nutrición, psicología, radiología, tanatología, etc.
Educación	Se desarrollan habilidades en los habitantes (niños y adultos) que les permitan salir de su situación actual y ampliar sus oportunidades.	Ciencias, computación, inglés, regularización escolar, educación para adultos (primaria, secundaria y, preparatoria).
Competencias laborales	Se impulsan acciones de capacitación que contrarresten el desempleo para contar con mejores oportunidades en el mercado laboral y también con actividades de autoempleo.	Aduanas, asistente de enfermería, asistente educativo, bisutería, bordado, carpintería, chocolatería, corte y confección, cosmetología, costura, criminología, decoración de pasteles, envasado al vacío, escultura de barro, papel *maché*, estética, gastronomía, incubadora de empresas, etc.
Desarrollo personal	Dirigida a la creación de una comunidad donde las personas puedan motivarse para la superación y desarrollo personal, familiar y social.	Cursos de valores, escuela para padres, pláticas de psicología, salud mental, taller sobre la violencia de género, unión de familias, etc.
Cultura, deporte y recreación	Tiene como finalidad propiciar el uso artístico y creativo del tiempo de los habitantes, promover el deporte para mejorar la salud, convivencia, prevenir pandillerismo y drogadicción, desarrollar la autoestima de los individuos y reforzar las tradiciones sociales.	*Zumba*, danza, teatro, *taekwondo*, salsa, rap, pintura, consejo del adulto mayor, ping pong, pentatlón, música, *kick boxing, graffiti*, gimnasia, futbol, *fitness*, ensambles musicales, diseño artístico, box, ballet, actividad física, etc.

Fuente: Monreal (2015)

La percepción de los usuarios sobre los programas a los que asisten aporta información que ayuda a conocer los motivos por los cuales los usuarios los consideran de utilidad, y con esta información se pueden planear las actividades a implementar.

En varios centros comunitarios se percibió que los usuarios consideraron útiles los talleres que les permiten desarrollar habilidades para el autoempleo y que les hubiera sido imposible obtener en otro lado. La necesidad económica fue una de las principales motivaciones para asistir al centro: "Buscábamos como superarnos. Pues casi todas por la economía, aprender para mejorar la economía. " (CC *Lázaro Cárdenas*).

Muchos de los talleres ofrecidos fueron una opción que los vecinos pudieron tomar gracias a que se ofrecieron a bajo costo: "Pues buscaba algún taller y empezar a estudiar algo que iba ir a pagar a otro lado y te cuesta demasiado por ejemplo vas y estudias estética y allá te cuesta muy caro y aquí te ayudan demasiado." (CC *Francisco Villarreal*).

Además permitieron desarrollar fuentes de ingreso: "Yo estoy en el taller de conservas y a mí me ha servido como para un autoempleo pequeño, lo que elaboramos ahí nos sirve para venderlo, por ejemplo las mermeladas y pues con el de las uñas también ya le saca uno ganancia, que va uno a que le pongan uñas, pues ya sabe uno; pero ya todo eso es como un dinerito extra para nosotras." (CC *Díaz Ordaz*)

Si bien los talleres para fomentar el autoempleo fueron importantes, para muchos usuarios, los talleres de valores - financiados por el programa *Hábitat* – también fueron bien recibidos porque implicaban "ayudar a la familia, como tener valor nosotros y como valorarnos nosotras, nuestra persona." (CC *Nueva Galeana*) "Cuando funcionaba con normalidad, a mí las clases de valores me fascinaron y las de cocina más, para mí la cocina es mi vida entera y yo me vengo caminando, colonia tras colonia a pie desde temprano." (CC *Plutarco E. Calles II*)

Por otro lado, la atención psicológica fue también de ayuda para varias usuarias, que expresaron que, aunque fueron pocas las sesiones, les ayudaron a sentirse mejor:

"…Sólo vino un mes el psicólogo, pero estuvo bien, a mí me rescató, yo me siento de más de bien." (CC *Manuel Valdez*)

Al respecto, la *Dirección de Centros Comunitarios* observó que en muchas colonias los jóvenes eran quienes más delinquían, a lo que se veían impulsados por contribuir al sustento de sus familias, al ver a sus madres en un mal estado emocional, ocasionado por sus condiciones económicas. De esta forma, cuando se ofreció atención psicológica a sus madres, con la consiguiente disminución de su tensión, esto repercutió favorablemente también en los jóvenes, quienes vieron a sus mamás más tranquilas (Fuentes: 2013).

Las afirmaciones de los usuarios permiten apreciar que los talleres y servicios ofrecidos fueron importantes para los ellos, porque promovieron su autoestima, mejoraron su calidad de vida familiar en algunos casos, contribuyeron a disminuir la violencia y promovieron el compañerismo y la cohesión social en las colonias, como fue el caso de una vecina que tuvo una desgracia familiar, que relató así:

"Vi en la TV que habían matado a un muchacho aquí en la callecita esta y entonces vi que su mamá es la señora que dejó de venir en ese entonces y cuando la vi en la calle le dije: oiga, era su hijo el muchacho y me dijo que sí y le di el pésame, aquí te ayudan mucho a que no caigas en la depresión. (CC *Frida Kahlo*).

También algunas personas se conocen y se convierten en muy buenas amigas:

"A mí me ha ayudado mucho a conocer más a las personas, saber sus gustos y convivir con ellas, y yo aquí he conocido a dos personas que sí realmente son mis amigas; y luego yo soy de las que viene y luego se va, pero sí es muy gratificante que cuando vuelves, te digan ¿por qué no habías venido?... se siente bien rico." (CC *Salvarcar*).

De ahí que para muchos beneficiarios los CC signifiquen: "…ayuda para la comunidad, apoyo para todos, consuelo, alegría, motivación, ayuda." (CC *Frida Kahlo*) "…una esperanza, algo para salir adelante." (CC *San Antonio*)

6.4 Áreas de oportunidad y mejora según los usuarios

Como se comentó anteriormente, el éxito de un centro comunitario se ve comúnmente reflejado por el número de personas que asisten, porque supone que los beneficiarios están satisfechos y que existe un ambiente favorable para establecer relaciones de confianza entre los vecinos. En consecuencia, es conveniente que los administradores busquen maneras de promover al centro y fomentar el compañerismo entre los usuarios, y así promover su permanencia.

Algunas acciones exitosas, o cuya ausencia fue percibida como una carencia durante la administración sujeta a análisis fueron:

promoción de las actividades realizadas en los centros,
generación y cuidado de espacios,
desarrollar las actividades deseadas por los vecinos,
garantizar las condiciones de seguridad pública para los usuarios,
apoyo para la venta de los productos que se realizan en el CC,
actitud de los encargados de los centros.

El estudio realizado mostró que la mayoría de los beneficiarios se enteró de la existencia de estos espacios por recomendaciones de sus vecinos, volanteo y publicidad, por vivir en las proximidades, o porque se encuentran otros espacios - comedores, kinder, espacios deportivos, etc. - en las cercanías.

Aunque para los beneficiarios los talleres ofrecidos son muy útiles, una queja recurrente es la escasez de actividades orientadas a otros grupos de la población, así como la disminución del número de actividades gratuitas: "Queremos algo para los niños mientras nosotros estamos en alguna actividad, por ejemplo ahorita aquí estamos a gusto, aquí está cerrado, estamos tranquilas, pero al centro comunitario entra mucha gente, entonces si ellos estuvieran en un salón mientras nosotras estamos ocupadas haciendo alguna actividad." (CC *Estancia infantil Montessori*)

Según Monreal (2015), las actividades que los usuarios participantes en los grupos focales señalan faltar en sus centros son las relacionadas a la recreación y cultura, como

música, baile hawaiiano para niñas y manualidades. A éstas se agregan actividades de autoempleo, como costura, elaboración de artesanías y piñatas, así como servicios de asesoría legal y guardería. Además, consideran necesarios programas dirigidos a hombres (mecánica, herrería, computación y carpintería) y niños (ballet, guitarra y guardería). Adicionalmente, los usuarios buscan actividades de aprendizaje escolarizado, actividades de apoyo a la salud y a una sana alimentación, elaboración de ropa y actividades para jóvenes.

En las familias de los asistentes al grupo focal, la mayoría de quienes asisten al centro son los hijos. Aquellos que no asisten al centro son los esposos de las madres de familia, debido a consideraciones de tiempo: "No se involucra mi familia porque trabajan, van a la escuela y no se coincide en los horarios." (CC *Anapra*)

Otros aspectos importantes a considerar para fomentar la asistencia a estos espacios es contar con los salones, equipo de trabajo, áreas verdes, guardería y espacios amplios suficientes para llevar a cabo las actividades: "Podría haber como un parque en el mismo centro, en lugar de guardería para traer a mis hijos, ya los trae uno y ya los miramos desde aquí.'' (CC *La Montada*) Y también: "Había temor de que cerraran al centro, muchos maestros se fueron por eso, ahorita ya están abriendo nuevos talleres, había muchísimos talleres, era el centro comunitario que tenía más y se cerró el consejo de adulto mayor." (CC *San Antonio*).

Entre otras menciones, también se afirmó que "Hacen falta mesas. Quitaron los columpios hace ya mucho, quién sabe por qué. Hace falta material para la clase de estética porque es únicamente para la maestra.'' (CC *Lázaro Cárdenas*).

La implementación de varias actividades enfocadas a niños, jóvenes y adultos mayores depende en gran medida de los espacios disponibles. La falta de espacios públicos gratuitos convierte a los CC en los lugares en donde se llevan a cabo actividades de convivencia entre vecinos: "Parque por aquí no, nada más está el centro. Aquí sí era un parque antes, verdad, pero ya se hizo centro y hace falta uno; por mi casa hay uno y se puede ir

con confianza pero sí queda retirado." (CC *Francisco I. Madero*). "El único parque es el que está atrás de la escuela, pero no está en aptas condiciones y el que está enseguida de la iglesia, pero más bien es cancha de futbol rápido, no es tanto un parque; allá arriba también hay otro pero no está apto.'' (CC *Estancia infantil Montessori*)

La habilitación y el cuidado de estas áreas y el nivel de seguridad que ofrecen influyen en el nivel de asistencia del público. En cuanto al cuidado de los espacios, se resalta: "La limpieza, a veces la hacen y a veces no; pero sí exigen que uno pague. El baño está muy feo y es de hombres y mujeres." (CC *Santiago Troncoso*)

Como comentarios positivos, los asistentes mencionan apreciar los espacios en buenas condiciones: en el CC *Palo Chino* se expresaron conformes porque el centro estaba en remodelación, y en el CC *Riveras del Bravo*, considerado el más grande de la ciudad (2013, Juárez Noticias), los entrevistados expresaron que "Está bien el centro y está muy calientito.''

En relación con la sensación de seguridad se consideró que:

> "La vigilancia, sobre todo en las tardes, hay guardia pero que manden seguridad pública, de que estén al pendiente de que no lo destruyan. O que sea una persona destinada aquí al centro comunitario, porque bien pueden pasar las patrullas y nada mas despacito y no hacen nada y ya. Yo digo que más bien se necesita una persona uniformada, porque el uniforme impone respeto'' (CC *Felipe Ángeles*)

Entre las funciones asignadas a los CC está otorgar servicios a la mayor cantidad de personas que viven en las colonias cercanas. Si bien se han analizado algunos de los aspectos que ejercen influencia sobre la permanencia de los usuarios, también se considera necesario saber por qué muchos de los vecinos no asisten a estos espacios.

Destaca, en el estudio de Monreal (2015), que muchas personas no asisten a los CC por falta de tiempo, o porque las actividades realizadas no concuerdan con los tiempos libres, o no existen espacios de cuidado para los hijos mientras los padres realizan activi-

dades, o las vías de acceso no son adecuadas, o simplemente no se han enterado de que estos espacios están cerca de su colonia.

En conclusión los centros comunitarios muestran ser espacios necesarios para la recreación, capacitación y fomento de las relaciones que dan paso a la generación de capital social. En estos aspectos radica la importancia de que estos espacios continúen funcionando aún ante un cambio de administración.

En este sentido, una estrategia utilizada por el Director de los CC fue fomentar el sentido de propiedad de los usuarios sobre sus centros.

Algunas de las acciones implementadas fueron fomentar las actividades de convivencia (posadas, *babyshowers*, despedidas de soltera, asistencia a las actividades culturales organizadas por el municipio) y generar un esquema de control de los recursos propios, a través de la conformación de las llamadas "contralorías sociales".[2] Las contralorías sociales se conforman por un grupo de beneficiarios y talleristas que administra el dinero de las cuotas de recuperación provenientes de algunos talleres o cursos; con este recurso se cubren los gastos de limpieza u organizan actividades para cubrir gastos de mantenimiento, como puede ser el suministro de gas.

Estas acciones fueron positivas y fortalecieron la solidaridad en algunos centros, como en el caso de un CC que se incendió, y donde los vecinos organizaron una Kermesse para reconstruirlo.

6.5 Las mejores prácticas del encargado como gestor social

Los encargados de los centros comunitarios son las personas que tienen el contacto directo con los usuarios, gracias a lo cual fungen como sensores de las problemáticas más sentidas en sus colonias.

2 El término utilizado por la DGCC difiere del concepto utilizado en la literatura especializada en ese tema.

Para desempeñar esta responsabilidad, el encargado de los centros requiere desarrollar habilidades y realizar prácticas administrativas que permitan acercarse a la personas, motivarlas a asistir a los centros y ofrecer las actividades, talleres o cursos que promuevan el desarrollo humano y mejoren la calidad de vida de los usuarios.

Para efectos de este texto, se consideran como prácticas administrativas, aquéllas acciones que se refieren a la forma de dirigir a la organización y realizar la toma de decisiones fundamentadas en conocimientos.

La investigación de Rodrigo Grimaldo[3], realiza una aproximación a las principales prácticas administrativas de los encargados de los centros comunitarios de Ciudad Juárez que se consideraron tuvieron una influencia positiva en el desarrollo de sus funciones (Ver Tabla 4). Los resultados obtenidos se obtuvieron de entrevistas realizados a 43 encargados, cabe resaltar que el 56% de los encargados fueron mujeres, y más de la mitad tenían de los encargados de todos los centros, contaban con estudios a nivel licenciatura, seguidos por los que habían terminado la preparatoria, una persona con la secundaria terminada, una más con la primaria y otra con una preparación de posgrado.

Pudo observarse que el nivel académico de los encargados de los centros no guardaba relación con el nivel de asistencia a estos espacios; en cambio, el conocimiento de los encargados sobre las actividades que deberían realizar, así como su nivel de sensibilidad hacia los problemas de la colonia en donde trabajaban tuvieron efectiva influencia.

La importancia de obtener esta información radica en identificar las acciones que se implementaron y que resultaron comunes en la mayoría de los espacios, recordando que cada colonia en donde se instala un centro comunitario tiene su propia dinámica de actuación y respuesta diferenciada en función de las características socioeconómicas de la población que le rodea.

3 Tesina de investigación para optar por el título de maestro en administración de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, bajo la tutoría de la autora. Mimeo, (6.5.1 al 6.5.4)

Tabla 4. Prácticas administrativas de los encargados de CC

Prácticas administrativas
• Realización de diagnóstico social de la comunidad a la que pertenece el CC.
• Promoción y difusión de las actividades y servicios que ofrece el CC.
• Control y dirección de maestros talleristas, usuarios y funcionamiento del CC.
• Selección del personal que labora en el CC.
• Selección de los cursos, talleres y programas que se importen en el CC.
• Actividades recaudatorias adicionales para la obtención de recursos económicos.
• Administración de recursos financieros del CC.
• Creación de una contraloría social.
• Préstamo de instalaciones del CC a organismos federales, estatales o municipales para proporcionar servicios a la comunidad.
• Creación de bases de datos actualizadas y directorios que permitan al encargado tener información al día de usuarios y maestros talleristas.

Fuente: Grimaldo (2015)

Como se observa en la Tabla 5, las prácticas administrativas consideradas como mas relevantes por los entrevistados, se orientaron a: conocer a las personas y las necesidades de las colonias en donde trabajan, algunos inclusive manifestaron haber identificado a sus lideresas, a través de las cuales podrían acercarse mas fácilmente a ciertos grupos de usuarios; a garantizar el éxito de las actividades o servicios otorgados – medido éste en función del número de personas que asisten-, mediante la implementación de actividades que facilitan el proceso administrativo; pero también la realización de prácticas que orientadas a generar la confianza e involucramiento del usuario en las actividades del centro, que es el caso de la generación de grupos conformados por usuarios y talleristas con el objetivo de generar actividades recaudatorias para la adquisición de material de limpieza u otros necesidades del CC y administrar los recursos obtenidos.

6.6 Gestiones administrativas

Como resultado del proceso administrativo surge la gestión, a la que consideraremos como el conjunto de actividades realizadas y necesarias para lograr los objetivos planteados.

Las principales gestiones realizadas por los encargados, además de las relacionadas con la implementación de las actividades propias del CC, fueron aquéllas relacionadas con la obtención de recursos.

El manual de operaciones menciona que es oportuno que los CC cuenten con múltiples fuentes de financiamiento, por lo que la gestión de estos recursos - ya sea en especie, dinero, servicios o trabajo voluntario - es una tarea permanente de los encargados de CC (SEDESOL, 2005). Estos últimos mencionaron, en un 90% de los casos, que realizan gestiones administrativas ante diversas dependencias municipales, estatales, asociaciones civiles y empresas privadas (Grimaldo, 2015) (Ver Tabla 5).

Tabla 5. Gestiones administrativas de los encargados de CC

Tipo de gestión	Organización donante	Beneficio obtenido
Económica	*Coca Cola*, *Smart*, PEMEX, *Johnson Controls*, empresas maquiladoras.	Recursos económicos para la construcción de aulas y espacios físicos.
Materiales e insumos	Desarrollo social, *Fundación Zaragoza*, *Delphi*, *Hotel Lucerna*, Iglesias, Banco misericordia.	Entrega de despensas para adultos mayores, desayunos para niños y adolescentes, material para construcción, alimentos para adultos mayores, recolección de chamarras y materiales escolares para niños.
Servicios de apoyo	FECHAC, DIF, Procuraduría, *Escuela Camp*, Junta de Agua y Saneamiento, Policía Judicial, Recaudación de renta, Instituto Chihuahuense de la Mujer, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, APRODEA, Registro Civil.	Cursos y talleres, pláticas para los padres de familia, información del consumidor, descuentos en los recibos de agua para adultos mayores, descuentos en el impuesto predial, asesorías jurídicas, prácticas de estudiantes de servicio social, vacunación gratuita para las mascotas de la localidad, trámite de la credencial INSEN y registro de personas que no poseen acta de nacimiento o identificación oficial.

Fuente: Grimaldo, 2015.

Las actividades relacionadas con la gestión son recurrentes en los centros comunitarios, y dependen en gran medida de la capacidad de los encargados para asumir su responsabilidad como gestores sociales y del nivel de capital relacional con el que cuenten. Por ejemplo, muchas de las gestiones recaudatorias se realizaron ante diferentes dependencias gubernamentales, pero también una gran cantidad de apoyos fueron solicitados por el director de los Centros y algunos encargados a sus amigos personales - dueños de negocios o miembros de la industria maquiladora -.

La importancia de recopilar la información mas relevante sobre las prácticas y gestiones realizadas, radica en que éstas se convierten en insumos necesarios para instituir programas de capacitación en competencias que permitan instituir el comportamiento deseado en estos espacios.

Sin embargo, las administraciones públicas locales suelen enfrentar una situación recurrente, como consecuencia de una ausencia de profesionalización en el servicio público: la asignación de puestos por recomendaciones relacionadas con intereses partidistas. Ante esta situación, y dada la importancia del puesto de encargado, es altamente recomendable implementar programas de capacitación continua, que permitan desarrollar las actividades de la mejor manera posible.

Durante el inicio de la administración municipal 2010-2013, la *Dirección de Centros Comunitarios de Ciudad Juárez*, llevó a cabo la capacitación de quienes fungían como encargados y directivos en ese momento. Los cursos impartidos por una universidad ayudaron a los asistentes a desarrollar habilidades que les permitiera: 1) realizar diagnósticos sobre las colonias en donde estaban trabajando, útiles para ayudar a determinar cuáles son las necesidades y programas específicos que podrían aplicar para cada de ellas; 2) a sensibilizarse sobre las situaciones que la población atravesaba; 3) aprender técnicas para promover la asistencia a los talleres impartidos; 4) acercarse y tratar con la gente, y 5) aprender a solicitar ayuda a otras organizaciones (Fuentes: 2015).

6.7 Capacitación

Para Chiavenato (2011) la capacitación es un proceso educativo planificado, sistemático y organizado que sirve para mejorar y ampliar los conocimientos, habilidades y actitudes de la planta laboral.

En el ámbito público, la capacitación debe ser útil para fortalecer las capacidades y estar en posibilidad de brindar mejores resultados para la ciudadanía (SFP & Asociación Mexicana en Dirección de Recursos Humanos A.C., 2012).

La capacitación usualmente se determina en función de las necesidades requeridas, es decir, si es necesario que el personal requiera aprender procedimientos, técnicas, utilización de máquinas, etc., con la finalidad de solventar deficiencias, promover cambios, incentivar el desarrollo del personal o simplemente mejorar el desempeño del personal con el que se cuenta.

En este sentido, la OECD (2011) resalta el hecho de que cada vez mas gobiernos optan por transitar hacia una gerencia basada en competencias, considerada ésta como un sistema en donde resaltan habilidades específicas como pueden ser los conocimientos, habilidades y comportamientos necesarios en un puesto de trabajo, y así asegurar la eficiencia de las acciones realizadas por el funcionario público.

De ahí que se favorezca la adopción de una administración por competencias que busque promover el cambio cultural para que los miembros de las organizaciones sean mas flexibles, adaptables y emprendedores (Hondeghem, 2005, Mencionado en OECD, 2011).

La administración por competencias puede considerarse el esquema administrativo adecuado a implementar en los CC, debido a la naturaleza de las actividades que implican una relación personal y directa con los usuarios de los servicios, además del reconocimiento de que cada colonia tiene población con características y necesidades propias. La gerencia de los *Centros Comunitarios* debe por lo tanto, buscar garantizar determinado comportamiento del personal de los CC hacia los usuarios de los servicios. Muchas de los comportamientos deseados están directamente relacionados con las características personales del encargado.

6.8 La administración por competencias, una alternativa para la gerencia social

Basados en la experiencia de implementación en las administraciones públicas de sus países asociados, la OECD (2011) sugiere cinco pasos para adoptar una administración por competencias. El primer paso es la planeación, en donde se busca establecer claramente el problema o la necesidad que deba atenderse y definir los objetivos que la organización deberá alcanzar, sin embargo, en esta etapa debe quedar claro el por qué

la administración por competencias favorece el cumplimiento de los objetivos y su relación la misión y visión.

El segundo paso incluye la etapa de organización en donde se definen los responsables de desarrollar e implementar la administración por competencias, así como la persona que coordinará la implementación, ésta no podrá llevarse a cabo sin haber definido cuáles áreas específicas de la organización requieren competencias específicas. La siguiente etapa es la planeación en donde se busca definir los conceptos para evitar confusiones y llegar a la tercera etapa que implica el desarrollo e implementación de los planes, dando importancia a la acción y la comunicación entre los miembros de la organización.

El tercer paso sugiere identificar competencias y desarrollar modelos de competencias para grupos específicos de la organización. Pero, ¿qué hacer para identificar competencias específicas del personal? ¿Por dónde empezar?. Aunque la OECD sugiere iniciar con los grupos de enfoque. Las autoras por su parte, aconsejan como metodologías complementarias, identificar y analizar las características de las personas que demuestran mejor desempeño en lo que hacen así como preguntar a los usuarios de los servicios sobre las características que consideran apropiadas para su trato hacia ellos.

Según lo observado en los países miembros quienes implementaron la administración por competencias en sus administraciones públicas, la OECD identifica dos formas para definir las competencias, pueden definirse las competencias desde los niveles altos de la organización y permearlo hacia el resto de la organización, o identificarlas desde la base de la organización y estructurarlas en un modelo.

Para identificar los diferentes tipos de categorización de competencias, el lector puede buscar en el *Diccionario de Competencias* de Spencer y Spencer ó el *Diccionario de comportamientos, Gestión de Competencias* de Martha Alles, con la intención de darse una idea de lo que pudiera aplicarse en el tipo de organización que se trabaje.

Una vez definidas las competencias, se deben establecer una descripción clara de cada una, para evitar confusiones y que los miembros de la organización sepan lo que se espera de ellos.

Retomando las sugerencias de la OECD (2011), se continúa el proceso con el cuarto paso que consiste en integrar las competencias en los procesos de selección, capacitación y desarrollo del personal de la organización, para concluir con la revisión y actualización del sistema en caso de que lo implementado no esté dando los resultados esperados.

En el caso de los *Centros Comunitarios Municipales de Ciudad Juárez*, la capacitación formal se realizó dos veces al inicio de la administración, y se orientó principalemente a otorgar instrucciones sobre las activiades a realizar así como desarrollar habilidades para diagnosticar y promover el involucramiento del encargado con las personas cercanas a su colonia.

Esta capacitación fue percibida como positiva entre los encargados de los centros, sin embargo, durante el desarrollo de sus actividades, estas personas desarrollaron habilidades que les permitió integrarse mejor a las comunidades que atendieron y que se relacionan directamente con competencias técnicas, de comportamiento y de valores.

6.8.1 ¿Qué competencias se desarrollaron en los *Centros Comunitarios*?

Como resultado de las entrevistas realizadas a los encargados de los CC y de los grupos focales realizados, se lograron identificar algunas competencias relevantes que se presentan a continuación.

Competencias técnicas; se identifican directamente con la realización de las actividades para atender necesidades específicas como gestionar para la realización de talleres, cuidar de las instalaciones y seguridad de los usuarios, reportes de usuarios atendidos, coordinación con otras dependencias gubernamentales, sociales o empresariales. Éstas se mencionaron entre las prácticas y gestiones admnistrativas que se muestran en el apartado 6.5, mismas que muy bien pueden considerarse como genéricas.

Competencias de comportamiento; se refieren a aquéllos comportamientos esperados durante el desempeño del trabajo del encargado del centro. La definición de estos comportamientos considerados como deseables, varían en función de las características socio económicas de las colonias en donde se trabaje, pero además, la complejidad se incrementa, cuando observamos que muchas competencias de comportamiento –Allen identifica como competencias generales que coinciden con valores- se relacionan unas entre otras. Durante el estudio realizado resaltaron las siguientes:

1. *Trato con la gente*. Cuando se realizó la pregunta a encargados de CC, ¿Por qué considera que su CC tiene éxito? Una respuesta pareció englobar el sentido de muchos otros entrevistados: "porque los trato como a mi familia". Este comportamiento es apreciado por los usuarios para quienes se convierte en un elemento importante para asistir a un CC (Ver apartado 6.2). Lo que reafirma la idea de que es necesario crear espacios de convivencia en un ambiente de confianza y amabilidad.
2. *Empatía y capacidad de escucha*. La capacidad de ponerse en el lugar de la otra persona y escucharla, es para muchos encargados, esencial en la labor que realizan. Muchos de los entrevistados declararon haber fungido a veces como la persona a la que recurren para contarles sus problemas personales, reconociendo que, aunque en muchas ocasiones no pudieron solucionar el problema debido a que estaba fuera de su alcance, ese momento de desahogo fue muy importante para hacer sentir mejor a las personas.
3. *Compromiso y motivación.* El compromiso de los encargados para cumplir su función y motivar a los usuarios para que asistan a los centros. Para fortalecer este aspecto, muchos de los encargados hablaron de la importancia de que la gente de la colonia los conozca, esto, genera confianza de la comunidad hacia el CC. Durante las entrevistas algunos encargados destacaron el hecho de la relación de amistad que establecieron con los vecinos de las colonias, de hecho uno de ellos se mudó a vivir a la colonia en donde atiende su CC. Por su parte, los usuarios destacaron la importancia de conocer a los encargados, el verlos en su lugar de trabajo, de que platiquen con ellos, conozcan sus necesidades y sobre todo, que se preocupen de que en los talleres o cursos se cuenten con el material que requieran. Estas acciones, desde el punto de vista del usuario, definen el nivel de compromiso y motivación.

4. *Integración de la comunidad.* Fomentar la socialización entre los vecinos de las colonias, incluye la habilidad de motivar a las personas a relacionarse entre ellas, fue un elemento que influyó significativamente en la asistencia de los vecinos y aportó positivamente en la conformación de relaciones que favorecen el tejido social de una comunidad. Las actividades de convivencia pemitieron que los vecinos se conocieran y confiaran entre ellos. Cabe resaltar, que esta competencia es tan importante para los usuarios, que pudo observarse que cuando un encargado de un CC fallaba en la integración de la comunidad, esta acción fue asumida por varios talleristas.
5. *Conflictos o crisis.* La capacidad para evitar o solucionar conflictos o crisis causadas por diferencias de personalidades, debe enfocarse no solo entre las personas que laboran en el CC, sino también entre los líderes de las colonias en donde se trabaje. Si bien los encargados de los CC, no tienen la capacidad de mediar en todos los problemas que se presenten, sí puede influir en crear ciertas condiciones de atención para los diferentes grupos de interés.
6. *Confianza.* Cuando las acciones son congruentes con las palabras, se asume un nivel de confianza entre las personas que le rodean. Para los entrevistados, resultaba importante el cumplir con lo que se comprometían, porque en ello se fomenta la confianza mutua.
7. *Liderazgo.* Implicar orientar las acciones del personal del centro y de la comunidad hacia comportamientos esperados. En el estudio realizado llamó la atención una encargada quien en momentos fungía como líder moral, y por ello, acudían a ella para resolver problemas de pareja y personales. Tal vez por ello, en cuanto esta persona convocaba a las vecinas, todas asistían rápidamente al llamado.
8. *Competencias de valo*res. En el diccionario de competencias laborales, Alles (2002), identifica a los valores como aquellos a los que la compañía se adhiere, pero cuando se convierten en el comportamiento cuando se definen como una conducta deseada. En este sentido, y partiendo de los resultados obtenidos en esta investigación, a continuación se mencionan un mínimo de valores que si bien se relacionan con las competencias anteriormente especificadas son importantes a identificar en el gestor social para el logro de los objetivos sociales:

9. *Compromiso*. Sentirse obligado a cumplir con la función y los objetivos que están establecidos, este valor tiene una relación directa con la razón de ser de los centros comunitarios.
10. *Servicio*. Que los encargados orienten todas las acciones hacia el beneficio del usuario, este valor, se identifica en la percepción de un encargado sobre lo que representa para él el CC cuando expresa: un *Centro Comunitario* es como un sistema nervioso, te dice en donde está el problema.
11. Integridad. Obrar con rectitud y respeto hacia todas las personas. En una de las áreas mas conflictivas de ciudad en términos de violencia, fungió como encargado un exmilitar, de carácter serio, quien fue aceptado por los vecinos por mostrar respeto hacia los usuarios.
12. *Transparencia y rendición de cuentas*. Entregar a beneficiarios de los servicios, el control y administración de las cuotas de recuperación para destinarse a los gastos

La capacitación realizada se enfocó mas hacia desarrollar competencias técnicas, pero nunca se capacitó formalmente para el desarrollo de competencias de comportamiento y valores, aunque de manera informal se fomentaron en la administración sujeta a estudio, cuando en las reuniones semanales de todos los encargados, plantearon y compartieron las experiencias de sus casos de éxito a los centros comunitarios con mayor asistencia.

CONCLUSIONES

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

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

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

Con el fin de ejemplificar estas afirmaciones, en este texto se analizan las prácticas realizadas por la *Dirección General de Centros Comunitarios de Ciudad Juárez*, que favorecieron los procesos de generación y provisión de los bienes y servicios otorgados, cumplir los compromisos asumidos y, a la vez, promover la generación de oportunidades en beneficio de la comunidad, así como desarrollar capacidades que retroalimentan las funciones anteriores. Todas estas prácticas parecieron influir positivamente en la asistencia de los beneficiarios a estos espacios.

En el caso de los *Centros Comunitarios de Ciudad Juárez*, las principales prácticas implementadas se enfocaron en agilizar los procesos de entrega de bienes y servicios, favoreciendo la coordinación con otros organismos públicos y privados y la comunidad beneficiaria.

En cuanto a las acciones relacionadas con el control de gestión, resaltan las exigencias propias de la naturaleza pública de la institución, la cual, además de contar con mecanismos de rendición de cuentas ante otras dependencias - como la *Comisión de Regidores Municipales* - tiene naturaleza de proveedor de servicios sociales con recursos públicos, lo cual implica incluir al usuario del servicio en actividades relacionadas con el control.

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

La característica propia de los servicios sociales es que su éxito depende en gran medida de la cooperación entre el proveedor y el usuario del servicio. Por lo anterior, la función del encargado como primer punto de contacto con los beneficiarios de los servicios adquiere relevancia, ya que garantiza, de cierta manera, que los objetivos planteados en el diseño de las políticas públicas no se pierdan en la implementación.

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

Cada centro acumula sus propias experiencias y formas de trabajo en función de las características propias de la comunidad que le rodea; un factor importante para el usuario es la atención y actitud percibida por el encargado del centro, de manera que los usuarios se enfocan menos en la percepción de los cambios administrativos que en el trato recibido.

Se observa que, si bien la capacitación de los encargados es importante, la experiencia que se adquiere durante la implementación y control de los programas sociales genera una espiral de conocimiento que puede influir positivamente en la eficacia de los programas implementados. Lamentablemente, ésta se rompe con un cambio de administración: cuando, por razones partidistas, se cambian los encargados de los centros comunitarios se pierde el conocimiento adquirido.

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

La naturaleza del trabajo realizado por el encargado de un centro comunitario, requiere de un alto nivel de interacción directa con el beneficiario del programa social, que puede incluso, definir el éxito o fracaso del mismo.

Dada la naturaleza del trabajo, este libro resalta la importancia de tomar en consideración, desde el ámbito administrativo, el fortalecimiento de competencias técnicas, de comportamiento y de valores que se demostraron fueron efectivas durante la administración 2010-2013 en los centros comunitarios de Ciudad Juárez, Chihuahua.

En este caso de estudio en específico, queda demostrada la utilidad de adoptar la administración por competencias, que parta de las experiencias consideradas exitosas de ciertos encargados e incluirlas como parte de la selección y capacitación de las personas quienes fungen como primer contacto con la comunidad.

Hacer esto implica un incremento en las posibilidades de éxito en la implementación de los programas sociales.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

CC	Centro Comunitario
DGCC	Dirección General de Centros Comunitarios
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
CDC	Centros de Desarrollo Comunitario
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo Social
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
ZAP	Zonas de atención prioritaria

GRUPOS FOCALES

Grupo focal CC *Felipe Ángeles*.
Entrevistadores: Monreal, Grimaldo, Garibay, 1 de octubre de 2014.
Ciudad. Juárez, Chihuahua.

Grupo focal CC *Riveras del Bravo*.
Entrevistadores: Monreal, Grimaldo, Garibay, 8 de diciembre de 2014,
Ciudad. Juárez, Chihuahua.

Grupo focal CC *Santiago Troncoso*.
Entrevistadores: Monreal, Grimaldo, Garibay, 1 de diciembre de 2014,
Ciudad. Juárez, Chihuahua.

Grupo focal CC *Francisco I Madero*.
Entrevistadores: Monreal, Grimaldo, Garibay, 9 de diciembre de 2014,
Ciudad. Juárez, Chihuahua.

Grupo focal CC *Lázaro Cárdenas*.
Entrevistadores: Monreal, Grimaldo, Garibay, 10 de diciembre de 2014,
Ciudad. Juárez, Chihuahua.

Grupo focal CC *San Antonio*.
Entrevistadores: Álvarez, Monreal, Grimaldo, Garibay, 18 de septiembre de 2014,
Ciudad. Juárez, Chihuahua.

Grupo focal CC *La Montada*.
Entrevistadores: Monreal, Grimaldo, Garibay, 9 de diciembre de 2014, Ciudad. Juárez, Chihuahua.

Grupo focal CC *Anapra*.
Entrevistadores: Monreal, Grimaldo, Garibay, 16 de diciembre de 2014, Ciudad. Juárez, Chihuahua.

Grupo focal *Estancia Infantil Montessori*.
Entrevistadores: Monreal, Grimaldo, Garibay, 16 de septiembre de 2014, Ciudad. Juárez, Chihuahua.

Grupo focal CC *Frida Kahlo*.
Entrevistadores: Monreal, Grimaldo, Garibay, 7 de octubre de 2014, Ciudad. Juárez, Chihuahua.

Grupo focal CC *Plutarco Elías Calles II*.
Entrevistadores: Monreal, Grimaldo, Garibay, 9 de diciembre de 2014, Ciudad. Juárez, Chihuahua.

Grupo focal CC *Nueva Galeana*.
Entrevistadores: Monreal, Grimaldo, Garibay, 11 de diciembre de 2014, Ciudad. Juárez, Chihuahua.

Grupo focal CC *Díaz Ordaz*.
Entrevistadores: Monreal, Grimaldo, Garibay, 11 de diciembre de 2014, Ciudad. Juárez, Chihuahua.

Grupo focal CC *Francisco Villarreal*.
Entrevistadores: Monreal, Grimaldo, Garibay, 8 de octubre de 2014, Ciudad. Juárez, Chihuahua.

Grupo focal CC *Lázaro Cárdenas*.
Entrevistadores: Monreal, Grimaldo, Garibay, 10 de diciembre de 2014, Ciudad. Juárez, Chihuahua.

Grupo focal CC *Francisco Villarreal*.
Entrevistadores: Monreal, Grimaldo, Garibay, 8 de octubre de 2014, Ciudad. Juárez, Chihuahua.

ENTREVISTAS

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

Alford, J., & O´Flynn, J. (2009). *Making sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings*. Int'l Journal of Public Administration (32), 171-191.

Amparán, J., & Sánchez, F. (2003). *Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Barraza, L., & Independiente, O. P. (2009). *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua*. México: CONAVIM.

Barzelay, M., & Cortázar, J. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington.

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

Bentacourt, M. (2004). *Teorías y Enfoques del Desarrollo*. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.

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

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

Carballeda, A. (2008). *La intervención en lo social y las problemáticas sociales complejas: los escenarios actuales del trabajo social*. Revista Margen 48 .

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

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

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2006). *Ramo 33 Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios*. México: Palacio Legislativo de San Lázaro.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*. XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, CLAD, Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo.

CEPAL. (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

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

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

CONEVAL. (2012). *Informe de Pobreza en México en 2012*. México: CONEVAL.

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

Corona, R., Jardón, E., & Macías, G. (2010). *El programa* Hábitat*: un análisis de su cobertura, operación e impactos en zonas de atención prioritaria intervenidas*. Cofactor, 42-60.

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

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

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

El Diario Juárez. (12 de Abril de 2013). *Tiene Juárez 432 mil pobres y 62 mil en pobreza extrema*. El Diario .

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

Feres, J. C., & Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Santiago de Chile: CEPAL.

Gaetani, F. (2007). *¿Qué retos plantea la implementación a la profesionalización...* . En J. Cortázar, *Entre el diseño y la evaluación El papel crucial de la implementación de los programas sociales.* New York: Banco Interamericano de Desarrollo.

García, J. (2012). *Elaboración de proyectos de desarrollo para OSC.* Monterrey: Secretaría Desarrollo Social Estado de Nuevo León.

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

Gobierno Federal; Gobierno del Estado de Chihuahua; Gobierno Municipal de Ciudad Juárez (2011) *Estrategia Todos Somos Juárez, reconstruyamos la ciudad*. En: [Consultado en abril 10 de 2013]

Gómez, G. (2009). *Actores sociales colectivos y construcción de ciudadanía a nivel municipal* . México: Plaza y Valdés.

Grimaldo, R. (2015). Tesina de maestria: *Análisis de prácticas y gestiones administrativas en los Centros Desarrollo Comunitario en Ciudad Juárez*. Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Guerrero, O. (1997). *La Administración Pública de las Políticas Sociales.* Tecnología Administrativa XI (23).

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

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

Hobbes, T. (2000). *El Estado.* México: Fondo de Cultura Económica.

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

Kansas University. (2016). *Caja de Herramientas Comunitarias.* Recuperado el 15 de noviembre de 2016, de http://ctb.ku.edu/es/tabla-de-contenidos

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

Lluis, M. (1998). *Política asistencial y pobreza. Escenarios concretos de fin de siglo. La globalización y su impacto en el Trabajo Social hacia el siglo XXI.* Chile: ALAETS/ACHETS.

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

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

Metcalfe, L.; (1999). *De la Gestión Pública: de la imitación a la innovación*. En Losada, Carlos. *¿De Burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Millán, R., & Gordon, S. (2004). *Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas*. Revista mexicana de sociología, 711-747.

Ministerio de Hacienda. (1996). *Capacitación en el sector público*. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Chile

Mintzberg & Jergensen. (1995). *Una estrategia emergente para la política pública*. Gestión y Política Pública IV, 25-46.

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

Mokate, K., & Saavedra, J. J. (2006). *Gerencia Social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas*. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social .

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

Municipio de Ciudad Juárez. (2013). *Segundo Informe de Gobierno Juarez 2010-2013*. Juárez: Municipio Ciudad Juárez.

Nueva Alianza. (2012). *Manual del regidor y la regidora*. México: Partido Nueva Alianza.

Otero, S. (12 de Febrero de 2010). *Desde 2007, 10 mil negocios han cerrado en Juárez*. El Universal .

Olavarría-Gambi, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Chile: Eolo Díaz-Tendero.

Ortiz, I. (2007). *Política social*. New York: Naciones Unidas.

Peroni, A., & Palma, C. (2012). *Perspectivas y racionalidades presentes en la gestión de los funcionarios públicos: análisis de la implementación de programas sociales en el espacio local . Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales.* La Plata: Jornadas de Sociología de la UNLP.

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

Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. (1994). *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Galac.

Robinson, J., Siles, M., & Schmid, A. (2003). *El captial social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro*. En CEPAL, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

SEDESOL. (2005). *Modelo de operación para los centros de desarrollo comunitario*. México D. F.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* . Bogotá: Editorial Planeta.

SFP & asociación mexicana en dirección de recursos humanos A.C. (2012). *Mejores prácticas de recursos humanos en el sector público*. Mexico: LETO.

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

Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). *Progreso económico y social en América Latina*. México: Editorial Planeta Mexicana.

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

UNICEF. (2011). *Hechos y Derechos. Decisiones y acciones gubernamentales que reconocen a adolescentes y jóvenes como sujetos de derechos y protagonistas del desarrollo*. Bogotá, Colombia: Obra independiente.

Uphoff, N. (2003). *El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza*. En CEPAL, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

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

FUENTES DE INTERNET

Alles, M. (2002). *Dirección estratégica de recursos humanos. Gestión por competencias*. El diccionario. Buenos Aires, Argentina: Granica. En: https://docs.google.com/file/d/0BwA-YABKaMNoZG1xZ3VkTkRtYUE/edit. Consultado en mayo de 2017.

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

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

Centros Comunitarios. En: http://centroscomunitariosjrz.wordpress.com/Centros Comunitarios. Consultado el 12 de marzo de 2012. Coordinación de Centros Comunitarios. En: http://manualescc.blogspot.mx/2012/03/manual-de-operacion-y-procedimientos.html. Recuperado el 30 de septiembre de 2016.

Manual de Operación y procedimientos: ICLEI Gobiernos Locales por la Sustentabilidad. En: http://www.iclei.org.mx/web/index.php/noticias/reconoce_onu_habitat_municipios_mexicanos. Recuperado el 27 de septiembre de 2016, de Las Ciudades y el cambio climático.

International Crisis Group. (2015) *Ciudad Juárez ¿Transitando el abismo a la redención? Informe sobre América Latina No. 54*. En: https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/54-back-from-the-brink-saving-ciudad-juarez-spanish.pdf. Consultado el 5 de enero de 2017

OECD. (2011). *The Government Shift to Competency Management*. En OECD, *Public Servants as Partners for Growth: Towar a Sronger, Leaner and More Equitable Workforce*. OECD Publishing. En http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/public-servants-as-partners-for-growth/executive-summary_9789264166707-2-en#page1. Consultado en mayo de 2017

Rabinowitz, P. (2015) *Caja de herramientas comunitarias*. Universidad de Kansas. Estados Unidos. En: http://ctb.ku.edu/es/tabla-de-contenidos/estructura/contratacion-y-entrenamiento/programas-de entrenamiento/principal. Extraído el 18 de Septiembre de 2015

Reglamento orgánico de la Administración Pública del Municipio de Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua. Municipio de Ciudad Juárez. En: www.juarez.gob.mx. Recuperado el 1 de febrero de 2017.

SEDESOL. *Documento Diagnóstico de Rescate de Espacios Públicos*. En:http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PREP.pdf. Recuperado el 10 de Octubre de 2014, Atención ciudadana Sedesol, en: www.2006-2012.sedesol.gob.mx. Recuperado el 3 de Agosto de 2014

Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federal. Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2012*. En: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5228701&fecha=30/12/2011. Recuperado el 20 de enero de 2016

Universidad YMCA. *Mensaje del Rector*. En: http://www.uniymca.edu.mx/Nuestra_Uni_Rec.html. Recuperado el 5 de mayo de 2014.

El libro ***Implementación y gestión social en los gobiernos locales. El caso de los Centros Comunitarios de administración municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua***
se publicó en forma digital en la Ciudad de México
durante el mes de diciembre de 2017.

En su diseño y formación se utilizaron fuentes de las familias
Myriad Pro y *Warnock Pro* en diferentes variables
de peso, posición y tamaño.

El diseño editorial corrió a cargo de Víctor M. Martínez
(vmartinez68@hotmail.com / 044 55 1850 7809)