



Investigación Administrativa

ISSN: 1870-6614

ISSN: 2448-7678

ria@ipn.mx

Instituto Politécnico Nacional

México

Implementación de programas sociales en los Centros Comunitarios de Ciudad Juárez

Álvarez González, Carmen Lucila; Montano Durán, Carlos Eduardo

Implementación de programas sociales en los Centros Comunitarios de Ciudad Juárez

Investigación Administrativa, vol. 48, núm. 124, 2019

Instituto Politécnico Nacional, México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=456059299005>

Implementación de programas sociales en los Centros Comunitarios de Ciudad Juárez

Implementation of Social Programs in Municipal Community Centers in Ciudad Juárez

Carmen Lucila Álvarez González 1

Universidad Nacional Autónoma de México, México

caalvare@uacj.mx

 <http://orcid.org/0000-0002-3995-9724>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?>

id=456059299005

Carlos Eduardo Montano Durán 2

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México

edmontano@mac.com

 <http://orcid.org/0000-0002-1888-7303>

Recepción: 06 Noviembre 2018

Aprobación: 29 Abril 2019

RESUMEN:

El objetivo del presente artículo es analizar los esfuerzos realizados por los centros comunitarios de administración municipal para favorecer la implementación de programas sociales provenientes de los tres órdenes de gobierno. Su originalidad consiste en analizar la implantación de dichos programas desde el enfoque del servidor público municipal como gestor social, y se limita a las especificidades sociales, la estructura municipal y el momento de coyuntura que favorecieron su desarrollo. Al ser una investigación cualitativa, se utilizaron como métodos entrevistas semiestructuradas, grupos focales y análisis documental. Los resultados muestran que las prácticas administrativas aplicadas durante la gestión municipal sujeta a estudio, favorecieron la implementación de programas sociales. Los hallazgos mostraron percepciones positivas de los participantes sobre los resultados obtenidos, porque priorizaron las estrategias de implementación de habilidades humanas sobre las administrativas en las tareas de gestión, y reconocieron la complejidad y el dinamismo de los problemas sociales afrontados.

PALABRAS CLAVE: Gerencia social, implementación, políticas públicas, centros comunitarios, administración municipal.

ABSTRACT:

The objective of this article is to analyze the efforts made by the municipal administration community centers to favor the implementation of social programs originating from all three government levels. Its originality consists in analyzing the implementation of said programs from the municipal public server's point of view as a social administrator and is limited to the social specificities, municipal structure, and the conjuncture moment that favored their development. This being a qualitative research, it used semi-structured interviews, focus groups, and documental analysis as methods. The results show that the applied administrative practices during the municipality's administration, which was subject to the study, favored the implementation of social programs. The findings demonstrated positive points of view from the participants over the obtained results because they prioritized human ability implementation strategies over administrative abilities in administration tasks and acknowledged the complexity and dynamism of the social problems dealt with.

KEYWORDS: Social management, implementation, public policies, community centers, municipal administration.

NOTAS DE AUTOR

- 1 Doctora en Ciencias Administrativas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora investigadora de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) Adscrita al Departamento de Ciencias Administrativas. Líneas de Generación y Aplicación del Conocimiento: Estudios Organizacionales y Organizaciones emergentes. Tel. 6563883800,
- 2 Doctor en Investigación por El Colegio de Chihuahua (COLECH). Profesor investigador de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) Adscrito al Departamento de Ciencias Administrativas. Líneas de Generación y Aplicación del Conocimiento: Estudios Organizacionales y Organizaciones emergentes. Tel. 6563883800

caalvare@uacj.mx

INTRODUCCIÓN

Al final del trienio 2010-2013, el gobierno municipal de Ciudad Juárez administraba cerca de 50 centros comunitarios, a través de los cuales se implementaron programas sociales de los diferentes ámbitos gubernamentales en varias colonias de la ciudad. Estos Centros, que sumaron un total de 60,000 personas atendidas y de 113 actividades comunitarias, fueron percibidos como un factor importante para la disminución de la violencia en la ciudad, y gozaron de una aprobación generalizada entre los habitantes. Incluso el municipio de Ciudad Juárez recibió el premio Hábitat Vivir Mejor en la Ciudad 2011, otorgado por ONU-HABITAT, porque se consideró que el trabajo realizado a través de los centros comunitarios impactó en la disminución de delitos en la región (La Crónica de Chihuahua, 2011).

Lo anterior permite palpar los resultados positivos de los esfuerzos de los Centros Comunitarios; sin embargo, al buscar una explicación racional de los factores éxito, y con esto poder extraer la experiencia, encontramos fuertes limitaciones, ya que no se encontraron estudios que demuestren una correlación entre las actividades implementadas en estos Centros y la disminución de la violencia; tampoco hay evidencia sobre las evaluaciones del impacto de los programas implementados (International Crisis Group, 2015). Adicionalmente, no encontramos en los manuales de operaciones del Municipio de Juárez, en concreto para los centros comunitarios (Dirección General de Centros Comunitarios y Forestación, 2011), ninguna descripción de actividades que incluya el seguimiento de los programas ofrecidos, lo cual hubiera ayudado al menos en la evaluación de los resultados esperados, ni los factores a considerar. Por lo tanto, quedan abiertas las preguntas orientadas a conocer los factores percibidos positivamente entre los diversos grupos de interés, así como las prácticas de gestión que detonaron dicha percepción. Esto nos llevaría a las siguientes preguntas de inicio: ¿Cómo fueron gestionados los recursos, los procesos y la información para el desarrollo de estos programas sociales? ¿Cómo se mantuvo el enfoque en los objetivos sin perder de vista los aspectos emergentes? ¿Cómo se balanceó lo esperado por los beneficiarios y lo establecido en los supuestos organizacionales?

Este artículo pretende contribuir al análisis de las prácticas que favorecieron la implementación de programas sociales (en función de las condiciones de la organización y demandas sociales enmarcadas en las especificidades locales y realizadas por los servidores públicos en el campo de la gestión social) con el fin de resaltar las estrategias susceptibles de ser replicadas en otras localidades. Con este objetivo, el presente trabajo inicia planteando la relación entre las políticas públicas, su implementación como un problema de gestión, y las formas de coordinación que adoptan los gobiernos locales ante la centralización de los programas sociales, la escasez de recursos financieros y las limitaciones relacionadas con la capacidad gerencial de los mismos.

Se analiza asimismo el contexto socioeconómico y de seguridad pública que influyó en las decisiones de los tres niveles de gobierno para implementar políticas sociales de prevención en los centros, y se explican los orígenes de la inclusión del municipio como administrador de estos espacios.

Por último, se profundiza en las prácticas administrativas y gestiones realizadas por la Dirección de Centros Comunitarios de Ciudad Juárez para implementar los programas sociales de los tres niveles de gobierno. Estas prácticas se analizan en concordancia con las tres categorías de las funciones gerenciales que a consideración de Cortázar (2006) componen el proceso de implementación, y son presentadas en tres apartados en la sección de resultados. De este análisis se desprenden algunos aspectos que quedaron pendientes al término del trienio. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones relativas al reto que para los servidores públicos representa equilibrar las funciones de un administrador público con las de un gerente social, para lograr los beneficios sociales esperados.

MÉTODO

La implementación de los programas sociales se aborda desde la perspectiva gerencial, entendiendo que requiere de rutinas, actividades e interacciones cuyo conjunto permite poner en marcha un programa social.

Para analizar este tema, se utilizaron como categorías de análisis las tres funciones gerenciales que componen el proceso de implementación y que Cortázar (2006) distingue como aquellas relacionadas con la generación y provisión de bienes o servicios, aquellas dirigidas a establecer control en el proceso de gestión y aquellas orientadas a desarrollar capacidades. Estas últimas, a su vez, son transversales en todo el proceso de gerencia.

Una vez definidas las categorías de análisis, se utilizaron como métodos para la recolección de datos las entrevistas semiestructuradas, el análisis documental y el análisis de la información proveniente de grupos focales, en los que participaron los usuarios de los servicios; esta variedad en métodos responde a la necesidad de contrastar y complementar la información recabada y disminuir la subjetividad en la interpretación de la misma.

Se aplicaron entrevistas semiestructuradas a 42 encargados de Centros Comunitarios. Estos instrumentos se ajustaron en función de las experiencias y vivencias de los entrevistados, con la finalidad de recopilar información que diera cuenta de la trayectoria laboral de los encargados; su nivel de conocimiento sobre las necesidades de la comunidad receptora de los programas sociales y las actividades administrativas que se requieren para el desarrollo de sus funciones; el cambio organizacional percibido; las acciones que se implementaron para superar los obstáculos que no se tenían contemplados, así como aquellas que permitieron cumplir los objetivos sociales.

También se entrevistó al director general en funciones, para identificar la visión y criterios considerados para llevar a cabo la transformación interna de la dependencia y las acciones implementadas ante la contingencia que se estaba viviendo en el momento, así como las estrategias administrativas desarrolladas para facilitar la implementación de los programas sociales.

Por otro lado, se analizó la información resultante de 17 grupos focales de los usuarios de los servicios (Garibay, 2015) (Monreal, 2015). Las preguntas detonantes se orientaron a identificar las razones por las cuales asistían a los centros comunitarios, su percepción de los beneficios para su vida personal, su apreciación sobre los servicios y las causas por las que sus vecinos o conocidos no asistían a estos espacios. De manera complementaria, se realizó un análisis documental de los manuales de operación municipales, de informes de gobierno y de fuentes periodísticas.

Una vez reunida toda la información, se identificaron las gestiones y prácticas administrativas realizadas por los gestores públicos, enmarcadas en las condiciones organizacionales y en respuesta a demandas sociales características de cada colonia en la cual se ubicaba un Centro. Sucesivamente se clasificó en las tres funciones gerenciales, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Se entienden como acciones implementadas para mejorar los procesos de generación y provisión de bienes y servicios aquellas que promuevan y faciliten el flujo de recursos humanos y financieros, el flujo de información interna y el reajuste de las rutinas diseñadas para contribuir a la agilización de los procesos.

b) Se consideraron como acciones implementadas hacia el control de gestión aquellas orientadas a buscar oportunidades, a las que evitan la dispersión de acciones y contribuyen al logro de objetivos y resultados y las estrategias emergentes que surgieron como respuesta a las situaciones inesperadas.

c) Por último, se clasifican como acciones dirigidas al desarrollo de capacidades organizacionales de implementación aquellas que contribuyan a fomentar características que tanto ciudadanos como servidores públicos destinados a la atención directa consideraron valiosas, las que promovieron la sensibilidad para detectar oportunidades de acción y las que se consideraron difíciles de recuperar en caso de perderse o deteriorarse.

MARCO TEÓRICO

Acciones contra la violencia: el resurgimiento de los Centros Comunitarios en Ciudad Juárez

Durante más de tres décadas, Ciudad Juárez ha experimentado cambios en los ámbitos económicos, sociales, políticos y estructurales. Una de las principales causas de estas transformaciones fue el crecimiento industrial de la región que generó diversos beneficios económicos para un sector de la sociedad juarense, sin que esto se derramara en gran parte de la población.

Las desigualdades sociales, el incremento de la pobreza urbana, los altos niveles de desempleo, aunados al incremento de los niveles de violencia y a la falta de espacios públicos apropiados para la realización de actividades de esparcimiento, generaron una situación de emergencia social que sobrepasó las capacidades institucionales de respuesta. Al año 2010, el 37.7% de la población juarense vivía en condiciones de pobreza (Secretaría de Desarrollo Social, 2010); se calcula que de este porcentaje el 4.8% presentaban condiciones de pobreza extrema (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2012), lo que representa a 445,605 juarenses que sufrían hambre y 337,314 sin seguridad social (El Diario de Juárez, 2013).

La situación social de la ciudad empeoró a consecuencia de la crisis económica internacional que afectó a la industria local, al incremento en los niveles de violencia y a la falta de espacios públicos. En el sector manufacturero, que emplea a más del 27% de la población económicamente activa de la ciudad (C230 Consultores, 2011), a causa de la recesión económica internacional, se perdieron más de 58,000 empleos permanentes y eventuales registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Plan Estratégico de Juárez, 2014). El incremento en los homicidios dolosos llegó a niveles alarmantes: 4,200 casos registrados en tan solo dos años, toda vez que el porcentaje de víctimas de hechos delictuosos se incrementó del 17% al 21% del 2008 al 2009, (C230 Consultores, 2011). La falta de espacios públicos empeoró la calidad de vida de los juarenses: se estima que la ciudad cuenta con 4.8 m² de espacio público por habitante,[1] una cantidad muy inferior a lo calculado en una de las ciudades más pobladas del mundo, la Ciudad de México, donde cada habitante cuenta con 5.4 m² de espacio público (Secretaría de Desarrollo Social, 2010).

Para afrontar esta crisis social y de seguridad, la administración municipal decidió desarrollar políticas sociales dirigidas a reconstruir el capital social a través de la implementación de acciones comunitarias; estas últimas han sido utilizadas previamente en sociedades en donde se habían agudizado las desigualdades sociales. En ese momento se conjugaron la intención del municipio por impulsar los centros comunitarios como espacios en donde implementar las políticas sociales y la disposición del Gobierno Federal de incrementar el envío de recursos públicos para promover redes de apoyo comunitario, cohesión social entre los vecinos, actividades deportivas y recreativas, capacitación laboral y el otorgamiento de servicios de salud en general. En suma, la meta principal de los centros consistió en acortar la distancia entre los servicios públicos y la población beneficiaria (Secretaría de Desarrollo Social, 2005).

La incursión del municipio como administrador de los Centros no inició de manera planeada, sino, en el 2002, surgió como una idea ante la necesidad de aplicar recursos remanentes de una subutilización del presupuesto municipal (Meza, 2014); gracias a este remanente se construyeron salones de usos múltiples, que fueron equipados para otorgar servicios de salud y educación y en donde se promovieron actividades culturales y se crearon espacios deportivos (Plan Estratégico de Juárez, 2014).

Absalón (2013), señala que a finales del 2010 resurge el interés de la nueva administración municipal por retomar los centros comunitarios como un programa social que fuera considerado como un espacio en donde pudieran interactuar sociedad y gobierno para de esta manera, fortalecer a las comunidades.

Durante la siguiente administración, los centros disminuyeron a más de la mitad, a causa de los niveles de violencia en la ciudad, pero vuelven a crecer gracias al momento de coyuntura entre el interés de la nueva

administración municipal de reactivar estos espacios y la decisión del gobierno federal de invertir miles de millones en apoyo a Ciudad Juárez. Este momento favorece una reestructuración municipal, que permite implementar un conjunto de acciones que fortalecieron la gestión administrativa de la Dirección Centros Comunitarios y Forestación (DGCCF) y no solo dieron pie a un incremento de Centros con recursos provenientes del programa Hábitat (Dirección General de Centros Comunitarios y Forestación, 2011) sino también lograron la articulación y apoyo entre los tres niveles de gobierno, el sector empresarial y social para poner en funcionamiento 44 espacios (Imagen 1).

La problemática social, económica y de seguridad por la que atravesaba en esos momentos la ciudad obligó a replantear las políticas sociales municipales. Este replanteamiento se basaría en buscar una incidencia que fuera más allá de las acciones asistenciales, y poner mayor énfasis en los programas que buscaran incidir en la reconstrucción del capital social de las colonias de la ciudad. Lograr esto, dado el corto tiempo de acción del que dispone el municipio, requería perfeccionar la capacidad de respuesta municipal a los problemas locales y eficientar la gestión del capital humano y financiero, así como realizar las acciones necesarias para apoyar los aspectos de organización y participación ciudadana, salud comunitaria, educación, competencias laborales, desarrollo personal, cultura, deporte y recreación (Dirección General de Centros Comunitarios y Forestación, 2011).

Espacios físicos y gestión social en la implementación de políticas públicas

El concepto de los centros comunitarios como espacios para promover el desarrollo de las comunidades, el mejoramiento de los espacios físicos, del nivel educativo y la calidad de vida surge como propuesta de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y ha sido adoptada en otros países como Perú, Chile y México (Huamanchumo, 2015). En este sentido, los centros comunitarios se han utilizado como espacios intermedios entre sociedad civil y gobierno para hacer llegar diversos programas sociales a las comunidades objetivo, pero siguen siendo evidentes los problemas de gestión de éstos para asegurar el logro de los objetivos sociales.

Durante la revisión de literatura, resalta la existencia de programas sociales enfocados a combatir la pobreza y la exclusión social, que no han obtenido los resultados esperados. Al realizar un recorrido histórico por los programas sociales de esta índole en nuestro país, Barajas (2002), argumenta que éstos han sido utilizados como modelos clientelares tendientes a disminuir la posible inestabilidad política o social en tiempos electorales. Lo mismo identifica Hevia (2014), quien distingue en el programa Progresa/Oportunidades, un enfoque de gestión social que, si bien generó nuevos mecanismos de control e interacción que favorecieron la posición de enlaces al interior de las comunidades, también fortaleció las prácticas clientelares en otros actores quienes fungieron como prestadores de servicios.

Algunos estudios concluyen que estos programas no han obtenido los resultados esperados, ya sea por enfrentar problemas de gestión y coordinación entre programas nacionales (Ordoñez-Barba, Alegría-Olazábal, McIntosh, & Zenteno-Quintero, 2013), o a causa de deficiencias en las capacidades técnicas y de gestión de los gobiernos locales, falta de diagnósticos, deficiencias en el diseño y planeación de programas sociales, así como la persistente carencia en la oferta de servicios e infraestructura social básica (Yaschine, 2012). Desde nuestro punto de vista, estas reflexiones reafirman la importancia de tomar en consideración las especificidades de las comunidades y a los sujetos que las integran al momento de diseñar e implementar las políticas sociales.

Aún sin dejar de reconocer como principal responsable al sector gubernamental, (Ziccardi, 2012), considera que los procesos de planeación y gestión participativos entre los vecinos o beneficiarios y los comités de administración, son alternativas idóneas para afrontar las deficiencias planteadas en el párrafo anterior. Además, la autora considera mas importante garantizar el mantenimiento de una corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía mediante la normatividad y fórmulas jurídicas, que a través del aseguramiento de los procesos de gestión. Esta idea es sustentada por Mier, Vázquez & Ziccardi (2012), quien a través del análisis y reflexión en particular sobre dos casos de estudio, sustentan el éxito de la relación gobierno-sociedad en

la pre-existencia "de una sólida y democrática organización social y política" (p.152), que establecería lo que podría ser la base de recepción del programa social, destacando que la carencia de esta base y la presencia de relaciones clientelares generarían por el contrario, conflictos y debilidad en los lazos comunitarios. Al final, las reflexiones sugieren valorar la importancia de la calidad en las prácticas organizativas, lo que desde nuestro punto de vista, refuerza la idea de fomentar las relaciones humanas entre los participantes y los gestores sociales.

Es de este análisis, de donde se hace evidente que el rol de la gestión social en el desarrollo comunitario, es un tema de discusión académica, sin embargo, es interesante notar que en la literatura no hay aún un enfoque organizacional explícito que aborde esta problemática.

Los centros comunitarios como objeto de acción de la gerencia social

La DGCCF (2013) define a los centros comunitarios como los espacios físicos a través de los cuales se promueven acciones enfocadas al mejoramiento del nivel de bienestar y desarrollo social. Su meta principal fue acortar la distancia entre los servicios ofrecidos y la población (Secretaría de Desarrollo Social, 2005).

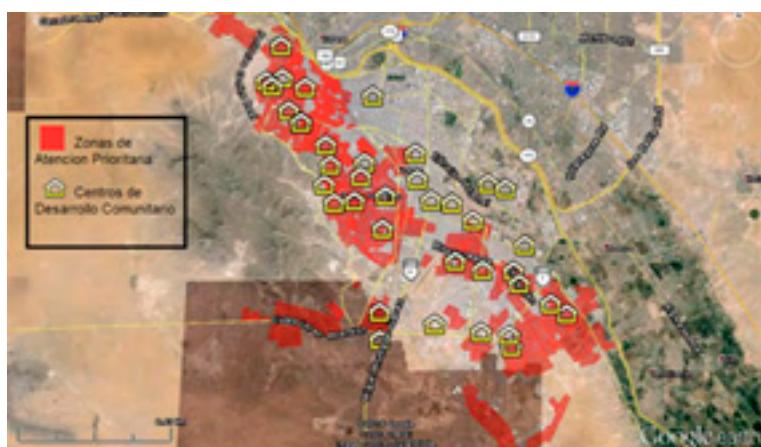


IMAGEN 1.

Mapa de localización de zonas de atención prioritaria y centros comunitarios municipales de Ciudad Juárez
Elaboración de B. Monreal basada en Google Earth con información de SEDESOL 2013 y <http://centroscomunitariosjrz.wordpress.com/>; Junio de 2014.

La entrega de los servicios se realizó en función de la capacidad de los espacios para otorgarlos. Durante esta administración, se otorgaron de 4 a 15 actividades en 22 centros pequeños, de 16 a 26 actividades en 14 centros medianos, y de 27 a 38 actividades en 4 centros grandes (Garibay, 2015). La coordinación de las acciones de implementación de los programas sociales federales, estatales y municipales en estos espacios requiere que el servidor público se asuma como gestor social y considere enmarcar estas acciones en la noción de gerencia social.

Se entiende a la gerencia social como el campo de acción y de conocimientos que se dedica a la promoción del desarrollo social y se encarga de garantizar la generación de valor público (Oyola-García & Soto-Cabezas, 2013). Cuando es trasladada al ámbito público, las ideas y políticas se convierten en acciones y resultados gracias a su capacidad de concentrar conocimientos, procesos, técnicas, herramientas y destrezas gerenciales. De ahí que el gestor social tenga la responsabilidad de implementar los programas sociales y adquirir las herramientas necesarias para afrontar los diversos problemas que surjan durante el proceso de implementación, y lograr garantizar el cumplimiento de los objetivos sociales.

La noción de implementación como objeto de estudio en la gestión social

En la literatura hemos observado que se favorecen principalmente tres tipos de estudio para analizar las prácticas de gestión social: a) los que se enfocan a evaluar los resultados de programas sociales (Cohen & Franco, 2000) (Cardozo, 2006) (Torres, 2007) (Velázquez & Arzate, 2015); b) los enfocados a los procesos de generación de los programas sociales desde el enfoque de administración pública (Guerrero, 1997) (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013); y c) los orientados a la percepción de los usuarios y los prestadores de los servicios (Arzaluz & Montelongo, 2016) (Graizbord & González-Alva, 2012) (Velázquez & Arzate, 2015).

Sin embargo, aunque se reconoce a la implementación como un proceso crítico en el análisis de cualquier política pública, también se observa una insuficiente discusión en la literatura relacionada con la gestión social respecto a la que pueda ser la adecuada para implementar programas públicos (Jaime et al., 2013) que respondan a nuestras preguntas de investigación, por lo que se requiere una perspectiva que considere la complejidad de la interrelación entre la gerencia pública, la política pública y el desarrollo social. Por lo tanto, creemos que el enfoque de gerencia social propuesto por Mokate & Saavedra (2006) es el más pertinente para el análisis desarrollado en el presente artículo.

Se considera a la implementación de políticas públicas como un proceso complejo, en el cual colaboran diversos grupos de interés para realizar un conjunto de acciones y comportamientos dirigidos a transformar las intenciones u objetivos de una política en resultados palpables (Jaime et al., 2013). Cuando se trata de políticas sociales, esto se convierte en “un conjunto de lineamientos e intervenciones tanto públicas como privadas cuyo fin es mantener e incrementar el bienestar social” (Esqueda, 2013, p. 7), en ambientes de complejidad social.

Es precisamente la complejidad de las problemáticas sociales la que confronta a las administraciones locales con los problemas relacionados con la coordinación entre dependencias para atender problemas multidimensionales e interdependientes, en contextos cada vez más dinámicos y complejos. Por lo tanto, la generación de políticas orientadas a resolver estos problemas sociales debe responder a una lógica integral, acorde a las circunstancias.

Los proyectos sociales se convierten entonces en acciones que se desprenden de las políticas públicas, para generar cambios a partir del proceder de actores que intervienen en un territorio o sector social específico. En este sentido, se concibe a la gestión de proyectos sociales como la planificación que busca reconocer las necesidades de las comunidades y armonizarlas con los planes oficiales de orden municipal, estatal y nacional (Baca-Tavira & Herrera-Tapia, 2016).

En congruencia con lo anterior, las acciones que desarrolle los gestores sociales variarán en función de la naturaleza y la finalidad de los programas sociales que deseen implementarse, y de los grupos de interés involucrados. Para exemplificar lo que implica la diferencia de gestión desde el ámbito administrativo, Martínez (2006) propone la siguiente tipología de programas sociales: a) los que realizan la transferencia de bienes y recursos, b) los que proveen servicios sociales profesionales, c) los que otorgan prestaciones asistenciales y de emergencia, y d) los denominados servicios humanos, que promueven el desarrollo de capacidades de inserción social.

Al igual que en América Latina, la definición e implementación de los programas sociales de México es realizada por una dependencia gubernamental del ámbito federal, que suele actuar en un esquema centralizador, y que delega al ámbito local la implementación de un reducido número de acciones (Cogco, Rodríguez, & Pérez, 2010). Como principal organismo rector de la política social, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)^[2] tiene la capacidad, a través de su programa Hábitat,^[3] de realizar acuerdos con los gobiernos municipales y estatales para cofinanciar la ejecución de obra pública y de otro tipo de acciones de impacto social en zonas de atención prioritaria (Secretaría de Desarrollo Social, 2010).

Aunque los municipios son las entidades gubernamentales que viven de primera mano los problemas sociales, paradójicamente son los que menos capacidad tienen para enfrentarlos (Esqueda, 2013), y sus prioridades se dirigen principalmente a proveer bienes, servicios básicos y desarrollo de infraestructura y, en menor medida, llegan a desarrollar programas sociales cuya principal característica es ser de corte meramente asistencial (Ziccardi, 2008) (Cogco et al., 2010). Aun cuando estas acciones son útiles para contener problemáticas sociales, no forman parte una estrategia coordinada para solucionarlas.

Cuando los municipios asumen la responsabilidad de implantar programas sociales propios o delegados -ya sea por el gobierno federal o estatal- suelen enfrentar problemas recurrentes, que dificultan la implementación, como: a) insuficientes competencias y capacidades administrativas, necesarias para generar una acción pública social adecuada (Cabrero, García, & Gutiérrez, 1995) (Guillén, 1996) (Esqueda, 2013); b) recursos públicos limitados (Olivos, 2013) (Robles, 2013); c) dificultad en la coordinación institucional y articulación entre diversos actores (Herrera & Colín, 2014); d) influencia de consideraciones partidistas que limitan la innovación en la implementación de programas sociales (Arellano & Arias, 2013), y e) diseños institucionales y forma de gobernar que no logran responder de manera adecuada a las demandas sociales de su competencia (Robles, 2013).

Las administraciones municipales tienen que utilizar los recursos y capacidades con los que cuentan y asumir como parte de los retos en la implementación de programas sociales la poca importancia que se asigna a la ejecución de acciones que suelen considerarse ordinarias (Cortázar, 2006), la adjudicación de la responsabilidad que implica ser funcionario público y gestor social que deberá garantizar que los resultados ofrezcan un valor público, y la realización de gestiones en una estructura institucional tradicionalmente rígida.

RESULTADOS

El panorama de la gestión 2007-2010

Durante el período sujeto de análisis, la administración municipal recibió reconocimientos gracias a los resultados obtenidos a través de los centros comunitarios y que no han vuelto a presentarse debido principalmente, a la falta de sistematización de las prácticas que favorecieron la implementación de programas sociales y que las distinguieron de otras administraciones municipales.

Con base en los datos encontrados, se presenta el bosquejo general de las condiciones en las que gestionaban los centros comunitarios en la administración previa al presente análisis. Con base en las categorías mencionadas en el método esbozado con anterioridad, podríamos describir en primera instancia a las formas de provisión de recursos financieros y técnicos, que se apoyaban casi exclusivamente mediante los recursos municipales que les eran autorizados; a la vez, la definición de procedimientos era escasa, y las políticas de aplicación se basaban en una racionalidad asistencial, en la cual la autoridad estaba depositada principalmente en la Dirección de Desarrollo Social, con un estilo centralizado en la autoridad y muy poca autonomía de las áreas operativas. El involucramiento de los ciudadanos era nulo y se resumía en un papel de beneficiario o receptor de bienes y servicios.

La búsqueda de nuevas oportunidades se basaba en el trabajo unilateral de la Dirección de Desarrollo Social, o bien del propio presidente municipal; esto aseguraba tan solo que los esfuerzos se concentraran en acciones dirigidas a mantener los talleres que se otorgaron al inicio. La evaluación de resultados era inexistente, ya que solo se requerían datos sobre la cantidades de acciones y los beneficiarios aproximados.

En cuanto a las acciones de control y seguimiento de las tareas estacionales, la supervisión generalmente se limitaba a la limpieza de los espacios y al cumplimiento de los requisitos documentales y evidencias para los informes.

La selección del personal se basó principalmente en criterios partidistas, sin que se tenga registro de capacitación formal para el fomento de capacidades y habilidades administrativas, con lo cual se dejaba al sentido común de estos mandos medios el desempeño de una serie de funciones como la organización de eventos y la coordinación de talleres, así como la verificación de capacidades de los instructores y el mantenimiento de los espacios. Por último, en cuanto al desarrollo humano, la amabilidad fue la mayor solicitud hecha a los encargados de los Centros.

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

“...antes la directora no se inmiscuía con nosotros los encargados, ella tenía como un lineamiento de nada más a los que son las personas que ella manejaba dentro de la dirección... Ahora, el ingeniero ha abierto puertas, no hemos sido estancados... nos ha dado la oportunidad de hacer actividades que antes no hacíamos, de girar oficios que no hacíamos antes y que nos tenían un poco limitados...” (Entrevista 19, 2013, p. 24).

El gobierno municipal es el administrador y el responsable de los gastos operativos que se generan en los Centros, entre los que se encuentran: salarios de los encargados, servicios públicos, mantenimiento y limpieza. Los talleres, cursos y actividades que ahí se realizan pueden ser financiados por los tres niveles de gobierno y también por organizaciones de la sociedad civil o diversos organismos internacionales. Además, se realizan talleres o cursos con un pequeño cargo, que se destina en parte a cubrir los honorarios del instructor y a solventar los gastos de limpieza.

Cuando se implementan programas que proveen bienes y servicios sociales,[4] se habla de favorecer actividades con finalidad educativa, cultural, deportiva, de salud, de capacitación laboral o recreativas, que se implementan tomando en consideración las especificidades de la población objetivo, el tamaño del espacio físico, presupuestos autorizados e intereses de las personas que habitan en las colonias. De ahí que los procesos en este tipo de organizaciones tiendan a no ser estandarizados y exijan de las dependencias municipales desarrollar una capacidad de coordinación de las actividades; ésta esencial, según Cortázar (2006), para lograr la transformación de recursos, información, habilidades y conocimientos en bienes y servicios, a través de la implementación de ciertas actividades y rutinas.

Una característica que debe ser considerada en el análisis 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 este corto tiempo de actuación es necesario organizar los procedimientos y la estructura administrativa de modo que permita acelerar los procesos de gestión necesarios para hacer llegar servicios y bienes en el menor tiempo posible.

En este sentido, se reconocieron como principales acciones en favor de la generación y provisión de los bienes sociales los procesos de identificación de necesidades, la búsqueda de recursos financieros, humanos y técnicos, la definición de procedimientos, el rediseño de la estructura administrativa, el otorgamiento de mayor autonomía en las gestiones realizadas y el involucramiento ciudadano (Tabla 1).

Desde su creación, la Subdirección de Centros Comunitarios fue una instancia dependiente de la Dirección General de Desarrollo Social. Si bien esta organización fue adecuada al inicio, más adelante obstruyó el crecimiento de los Centros, lo cual se debió principalmente a la diferencia entre la naturaleza de las acciones planificadas desde un enfoque asistencial y aquellas pensadas para promover el desarrollo de capacidades de las personas beneficiarias. Los programas sociales promovidos por la Dirección de Desarrollo Social han priorizado la distribución de materiales de construcción, despensas y otros tipos de apoyos; los centros comunitarios, por su parte, al buscar promover el desarrollo de capacidades y habilidades útiles para la vida diaria, tienen que coordinarse con varias dependencias del orden gubernamental y privado. Convertir a la Subdirección de los Centros Comunitarios en una Dirección permitió una mayor flexibilidad de las acciones implementadas y en el tiempo de respuesta, que impactó directamente en la eficacia de las gestiones.

TABLA 1.
Acciones dirigidas a la generación y provisión de bienes sociales

Acciones	Características de la gestión	Resultados
Búsqueda de recursos financieros, humanos y técnicos.	Coordinación de actividades y gestiones con organizaciones sociales, gobierno estatal, gobierno federal, otras dependencias municipales.	Incremento en número de espacios, mantenimiento y remodelación física, incremento en oferta de talleres y actividades.
Definición de procedimientos	En función del desarrollo de capacidades y habilidades y en menor medida asistencial	Incremento en talleres, capacitaciones, educación abierta, servicios de salud, actividades recreativas
Rediseño estructura administrativa	Otorga prioridad al apoyo de las acciones del encargado del Centro Comunitario	Asegurar servicios médicos, mantenimiento de las instalaciones, otorgar un espacio de participación a los ciudadanos
Autonomía gestiones realizadas	Diagnósticos, mayor independencia en gestiones y manejo de recursos federales	Aplicación mas rápida de los recursos públicos
Involucramiento ciudadano	Administración de los recursos propios e involucramiento de los usuarios en la reconstrucción o remodelación de espacios	Participación activa en la provisión de bienes y servicios (coproducción), involucramiento en el funcionamiento del CC. Promover el sentido de apropiación

Elaboración propia en función de los resultados.

Otro aspecto útil para facilitar 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 a realizar en un trienio. Una vez acordada la creación de la Dirección y la persona que asumiría el cargo, el director decidió visitar personalmente los centros con los que contaba el municipio, y se realizaron entrevistas con las personas responsables para identificar necesidades y problemáticas de cada colonia (Fuentes, 2013).

Como resultado de estas acciones se obtuvo la siguiente información: inventario de actividades que se realizaban en cada espacio, requerimientos de infraestructura, niveles de marginación y violencia en más de 200 colonias, necesidades de espacios públicos, perfiles de los encargados, estado físico de los espacios y trato con la gente. Toda esta información fue útil para definir un plan de trabajo y determinar las necesidades de organización para la realización de las gestiones necesarias.

El diagnóstico de necesidades realizado por la Dirección coincidió con la decisión del gobierno federal de enviar recursos públicos para paliar las condiciones de emergencia de seguridad por la que atravesaba la ciudad. Así el Municipio de Ciudad Juárez recibió del programa Hábitat más de 65 millones de pesos. Con estos recursos se implementaron más de 38 programas sociales, se invirtió en la construcción de edificios, pavimentación de calles, rehabilitación de espacios públicos, en mobiliario para realización de talleres y en equipo médico, lo cual benefició a 35 Centros[5] ubicados en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y en donde se alcanzó a cerca del 27% del total de los usuarios (Garibay, 2015).

Sin embargo, los lineamientos de operación del programa Hábitat excluyeron de estos beneficios a muchas otras colonias. Argumentando que el gobierno federal fue impreciso en la definición de indicadores de pobreza, se excluyeron de los beneficios de los programas federales algunos lugares donde se estaban atravesando condiciones de pobreza, inseguridad y desempleo, lo cual volvió vulnerables a un gran número de colonias. Es por ello que el municipio realizó gestiones extraordinarias para buscar recursos que permitieran construir o remodelar centros en estos lugares.

Estas gestiones consistieron en buscar recursos del Fondo de Infraestructura Municipal, 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 de otras dependencias municipales. Esta estrategia permitió el funcionamiento de catorce centros ubicados fuera de las ZAP.

Otra acción 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 lograr la coordinación de las mismas. Sin embargo, esta organización interna de la Dirección de Centros Comunitarios no se reflejó en el organigrama general del municipio, ni fue acompañado por una descripción de todos los puestos que ayudara a comprender la naturaleza de las actividades, el grado de estandarización requerido y el perfil adecuado al mismo.

Además de rendir informes a la Comisión de Centros Comunitarios del Cuerpo de Regidores del Municipio y otras dependencias fiscalizadoras, 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; para ello fue necesario realizar una reestructura organizacional que permitiera la división del trabajo y la coordinación de esfuerzos que facilitaran acelerar la aplicación de recursos públicos.

Debido al incremento en el número de espacios, la Dirección de Centros Comunitarios decidió dividir las responsabilidades: se crearon tres coordinaciones, cada una responsable de la supervisión de un promedio de 15 Centros; además, los coordinadores serían los responsables de mantener un control de las actividades realizadas, de los indicadores de impacto social a través de las actividades propias del Centro y de apoyar a los encargados en la implementación de los programas sociales, así como en la solución de los problemas que se presentaran (Dirección General de Centros Comunitarios, 2013).

El ámbito operativo incluye a los encargados de los Centros, el equipo de mantenimiento y el equipo médico. Los encargados asumen una gran parte de la gestión social; como responsables directos ante la comunidad que atienden, deben asegurar que se realicen los talleres y cursos de manera adecuada, que las instalaciones y su equipo estén en buenas condiciones y de canalizar, en la medida de sus posibilidades, diversos problemas que puedan ser solucionados por otras dependencias gubernamentales. De ahí la importancia del trato que otorgan los encargados a los beneficiarios de los servicios sociales, del mantenimiento y remodelación de las instalaciones que realiza la coordinación de mantenimiento, así como la atención médica y psicológica otorgada por la coordinación médica en diferentes Centros.

Como parte de las acciones realizadas en el ámbito operativo, se conformaron grupos informales, que se llamaron contralorías sociales.^[6] Su función fue promover la participación ciudadana, para generar un sentido de propiedad de los centros comunitarios y eliminar la posibilidad de desconfianza ciudadana sobre el manejo de los recursos. Las contralorías se conforman con beneficiarios de los servicios y talleristas que imparten cursos en estos espacios; estas personas asumen la función de administrar los recursos que se generen como resultado de las cuotas de recuperación de los talleres ofrecidos o de actividades recaudatorias organizadas por los mismos vecinos.

Control de gestión: guardar coherencia con la estrategia

“...antes abrían [el Centro] cuando tenían talleres, entonces mi reto fue llenar el Centro Comunitario y lo logré gracias a Dios... pero la gente es fiel... van porque les gusta el taller, la maestra como da la clase, y la verdad pues sí, siempre estoy teniendo mucho contacto con la gente, platicando...” (Entrevista 5, 2013, p. 4).

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 reencauzarlas hacia el rumbo establecido por la organización .

Usualmente, para establecer este tipo de control, se recurre a los 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 cambio, en la gestión social, la entrega de servicios se genera mediante la interacción entre los proveedores y los usuarios. Estos últimos pueden resistirse a recibir un programa social, por lo que el éxito depende de su nivel de aceptación. Cortázar (2006) explica que, al diseñar programas sociales, se establece un conjunto de supuestos, especificaciones y acciones a realizar que no siempre son acatadas al momento de su implementación, porque dependen en gran medida de lo que los “proveedores y usuarios hacen durante la experiencia de co-producción” (p. 28).

Por lo tanto, se reconoce al control de gestión en el ámbito público como una actividad que va más allá de las asignadas a un gerente, y se convierte en un proceso de control interactivo, en donde la responsabilidad se comparte con ciudadanos, usuarios, políticos y autoridades electas (Cortázar, 2006), no solo porque se trabaja en temas públicos, sino también porque se aplican recursos del erario. En este sentido, el autor se basa en el enfoque de la contingencia de Simons (1995) para afirmar que el control de gestión debe promover que la organización busque nuevas oportunidades de acción, evitar la dispersión de las acciones, enfocarse al logro de los objetivos y resultados trazados, y estimular la emergencia de nuevas estrategias (Tabla 2).

TABLA 2
Acciones enfocadas al control de la gestión

Acciones	Características de la gestión	Resultados
Búsqueda de nuevas oportunidades	Trabajo coordinado con diferentes organizaciones	Incremento de 14 espacios en zonas no consideradas de Atención Prioritaria. Incremento de programas sociales, talleres.
Concentración de acciones	Proceso de control interactivo entre niveles gerenciales y operativos	Retroalimentación en función de experiencias y problemáticas.
Logro de objetivos	No evaluación resultados	Inexistente evaluación del impacto social de los programas.
	Monitoreo informal	Número personas atendidas y número de talleres impartidos.
Emergencia de nuevas estrategias	Acciones de control y seguimiento	Promoción de espacios de convivencia entre vecinos
	Atención de conflictos entre colonos	Comunicación con líderes de colonias
	Aprovechamiento del capital relacional	Construcción de nuevos Centros

Elaboración propia en función de los resultados

La Dirección de Centros Comunitarios favoreció la búsqueda de oportunidades a través del trabajo coordinado entre las dependencias de los tres niveles de gobierno, los organismos privados e internacionales, diferentes sectores de la sociedad civil y los beneficiarios mismos del servicio. Se registró la coordinación de por lo menos 13 dependencias de los diferentes niveles de gobierno, de modo que la recaudación de recursos se destinó a desarrollar infraestructura necesaria, implementación 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 cantidad de colaboración con otras instituciones, argumentando que entre más amplia es la oferta de servicios, mayor será el impacto de las acciones y la optimización de recursos (Dirección General de Centros Comunitarios, 2013).

Por su parte, la evaluación del cumplimiento de los objetivos de los programas implementados se limitó a demostrar la realización de las actividades y el número de asistentes a las mismas. Argumentando la escasez de los recursos económicos, la administración municipal omitió invertir en la medición de manera formal y documentada del impacto social de los programas; en su lugar, optó por realizar acciones de monitoreo informales, que permitieran dar seguimiento a la satisfacción del usuario.

Al definir que el éxito de un centro comunitario se basa en el número de personas que asisten, las acciones de seguimiento y control se centraron en monitorear la percepción de los usuarios, incrementar los cursos o talleres ofrecidos y promover estos espacios seguros de convivencia. Tanto los vecinos de las colonias como los usuarios de los servicios se convirtieron en la razón de ser de todas las acciones operativas.

Como parte de las acciones de control y seguimiento se contemplaron las reuniones semanales con los encargados de los centros, en donde se expusieron problemáticas generales y se establecieron acuerdos sobre acciones a desarrollar. También se adoptó una política de puertas abiertas al ciudadano: el director visitó personalmente todos los espacios para supervisar sus condiciones físicas así como las actividades que se realizaban; durante estas visitas platicó con las personas asistentes y las recibió en su oficina en caso de que

la gente así lo solicitara. La opinión de los usuarios y el involucramiento de éstos en la mayor cantidad de actividades organizadas fue altamente valorada en esta administración municipal.

Es importante tomar en consideración la experiencia de los usuarios del servicio, porque influye en el curso efectivo que siguen los programas sociales, ya que la implementación 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).

No hay políticas públicas sociales sin el involucramiento de las personas que reciben el beneficio. La intención de la dirección municipal fue promover que asistiera el mayor número de personas y que éstas se apropiaran de los espacios públicos. Por lo tanto, esta administración buscó el acercamiento y la comunicación con diversos líderes de las colonias en donde se instalaron centros comunitarios; se favoreció la promoción de talleres y cursos que los usuarios percibieron como necesarios y se realizaron actividades recreativas y festivas, que ayudaron a fomentar la convivencia entre vecinos.

Generar el involucramiento de los ciudadanos requirió la implementación de acciones y habilidades humanas para promover la cohesión social de las colonias en donde se instalaría un centro comunitario. Entre ellas se contempló la adopción de una política para no construirlo si los vecinos de la zona no lo solicitaban, la intervención para resolver conflictos entre líderes de una misma colonia, y la búsqueda de recursos a través del capital relacional de todos los encargados de los centros.

Como parte de las habilidades para resolver conflictos se implementó una política de diálogo con los vecinos y líderes de las colonias; hubo el caso de una líderesa que se negaba a asistir a un centro comunitario cercano, e incluso agredía a la encargada del mismo, por el simple hecho de no agradarle su forma de ser: para evitar fricciones el director decidió construir a unas cuantas cuadras un Centro Comunitario al cual asistirían las personas consideradas del mismo grupo, gracias a lo cual concluyó el conflicto en esa zona (Fuentes, 2013).

Un gran número de centros comunitarios fue construido con recursos diferentes a los del erario, debido a que se agotaron los fondos públicos para la construcción de los centros o porque no se trataba de colonias consideradas zonas de atención prioritaria, y por lo tanto no podrían beneficiarse de los programas federales. Una parte de estos recursos se recaudó gracias a que los vecinos de las colonias organizaron recaudaciones de material de construcción, y, una vez reunido el material, la Dirección de Centros Comunitarios envió a su personal de mantenimiento para construir o rehabilitar el espacio seleccionado (Dirección General de Centros Comunitarios y Forestación, 2011).

Otra manera de conseguir recursos fue a través del capital relacional, tanto del director como de algunos encargados de los Centros, quienes a través de sus contactos personales consiguieron donaciones de material de construcción y de mobiliario y equipo. Llegó a ser tal el compromiso de algunos integrantes de esta Dirección que llegaron al punto de aportar recursos propios (Entrevista 9, 2013).

Acciones dirigidas al desarrollo de capacidades de implementación: entornos complejos y dinámicos

“Me gustaría ser recordada como la que soy, muy alegre... y quisiera de veras tener mil brazos y partirme en mil partes para ayudar a las personas, pues como encargada pues la haces de todo, la haces de sicóloga, lloras, sufres cuando entrevistas a la gente, sufres cuando ves a los niños sin zapatos, sufres cuando ves a las mamás cuando no tienen qué comer...” (Entrevista 7, 2013, p. 5).

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 de 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, que generan sensibilidad para detectar oportunidades de acción, y que se consideran difíciles de recuperar en caso de perderse o deteriorarse.

Las estrategias de implementación de los programas sociales suelen diseñarse desde las dependencias gubernamentales que las promueven, tomando en consideración las experiencias de programas implementados en otras localidades. Sin embargo, la réplica de programas sociales no siempre resulta exitosa en todos los lugares, ya que la gestión social puede fracasar cuando los beneficiarios no los perciben como la solución a sus necesidades, o no consideran positivo el trato del encargado en turno.

Los resultados de las entrevistas realizadas a los usuarios de los centros sugieren una relación directa entre la actitud del encargado del mismo y el cumplimiento de los programas, el ambiente amable y la asistencia de los vecinos a estos espacios (Monreal, 2015). Por su parte, los encargados manifiestan que, si bien la comunicación con los usuarios y el conocimiento del encargado sobre las problemáticas que afronta cada colonia es importante para evitar el fracaso de la implementación de programas sociales, la relación afectiva y de apoyo moral entre el encargado y los usuarios es un factor esencial en el éxito de sus centros (Entrevistas varias, 2013).

TABLA 3
Acciones enfocadas al desarrollo de capacidades de implementación

Acciones	Características de la gestión	Resultados
Selección de personal encargado del Centro	Basado en criterios partidistas.	Solamente 3 de los 44 encargados manifestaron no formar parte del partido político en el poder.
Capacitación a encargados de Centros	Certificación en promoción de servicio de asistente social.	Formación de personal con perfil de gestor social; política de atención de puertas abiertas.
Funciones	Además de las mencionadas en el manual, se priorizan la gestión de servicios, organización de actividades recreativas y de esparcimiento.	Fomento de redes y capital social entre los vecinos de las colonias cercanas, quienes consideran estas actividades como las más significativas para asistir a los espacios.
Desarrollo de habilidades humanas	Fomento de relaciones afectivas y de apoyo moral hacia los usuarios.	La opinión de los usuarios sugiere una relación directa entre la actitud del encargado del centro comunitario, y el cumplimiento de los programas, el ambiente amable y la asistencia de los vecinos a estos espacios.
	Favorecer habilidades humanas.	Encargados de centros consideran como factor de éxito la relación afectiva y de apoyo moral entre el encargado y los usuarios.

elaboración propia en función de los resultados obtenidos.

Asumir al encargado como un gestor social, en quien recae la responsabilidad de articular los programas sociales, implica poner especial atención en la contratación y capacitación del personal, en un ambiente fuertemente influenciado por las consideraciones partidistas. Solo tres de todos los encargados manifestaron no haber tenido alguna relación partidista ni haber laborado anteriormente con la administración municipal en turno. Hubo incluso un reducido número de personal sindicalizado que fue comisionado a los centros

comunitarios, porque al cerrar el área de mantenimiento y taller municipal se tenía la obligación de ofrecerles un espacio laboral.

La capacitación del personal, en específico la de los encargados de los centros, es un elemento esencial para otorgar alguna certeza sobre el comportamiento y las actividades que deben realizarse en los mismos. Sin embargo, por sí sola esta capacitación no es suficiente para desarrollar habilidades, ya que éstas se generarán durante la realización práctica de las actividades de operación y de control y a la retroalimentación mediante espirales de cambio adaptativo de acuerdo con las actividades de implementación. Dicha evolución tiene que ser percibida 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, en un ambiente social en constante movimiento. Los manuales de gestión asignan como responsabilidades de los encargados de los centros las siguientes actividades: organización de eventos, coordinación de talleres y verificación de las capacidades de los talleristas, mantener las condiciones físicas y de limpieza óptimas de los inmuebles y muebles que conforman el centro comunitario, e identificación de las necesidades de la colonia (Dirección General de Centros Comunitarios y Forestación, 2011). Sin embargo, omiten otros aspectos necesarios, como identificar los programas de apoyo social existentes y la manera de coordinar esfuerzos con otras dependencias que faciliten canalizar a las personas que lo requieran.

Realizar todas estas actividades requiere de sensibilidad social y de un conjunto de habilidades que no siempre son compatibles con la formación profesional de los encargados. Aun cuando la mayoría de los entrevistados contaba con niveles educativos equivalentes a licenciatura, la mayoría desconocía la lógica administrativa de estos espacios públicos. En consecuencia, la Dirección promovió la capacitación de todo su personal, con el fin de que obtuviera una certificación conocida como promoción de servicio de asistente social.

Esta manera de profesionalizar al personal sirvió para comprender la importancia de realizar diagnósticos, identificar las necesidades de las colonias en donde se trabaja, aplicar técnicas para promocionar los talleres, acercarse a la gente, solicitar ayuda a organizaciones privadas y coordinar esfuerzos con otras dependencias gubernamentales, así como con los mismos beneficiarios de los servicios. Sin embargo, los conocimientos técnicos no lo son todo:

“...necesitamos poner programas para que la gente pueda llegar a ellos y superarse en todos los aspectos... como digo, quien no aspira a eso no debería estar en centros comunitarios... porque hay gente nuestra que aunque no tiene preparación [académica] tiene una gran comunicación con la comunidad, a veces la situación social implica mucha preparación, pero hay también situaciones sociales que requieren incrustarse con la gente, da buenos resultados...” (Entrevista 9, 2013, p. 12).

Durante la operación y control de los programas sociales se ajustaron algunas actividades en función de las características sociales y requerimientos de los vecinos de la colonia en donde se instalaron los Centros. Se entendió que los beneficiarios de los servicios priorizaban, para asistir a estos espacios, las actividades que promovieran la socialización y convivencia entre vecinos, otorgaran soluciones a problemáticas personales, fomentaran el cambio de vida e ideales, así como el aprendizaje de nuevas actividades, el ejercicio y, por último, mejorar el nivel de ingreso (Monreal, 2015).

La experiencia de la implementación de los programas sociales generó una espiral de conocimiento en función de las necesidades de cada colonia. La mayoría de los encargados asumió la importancia de promover una mayor comunicación con las personas que asisten a sus centros, y comprendieron que sus actividades van más allá de las establecidas en los manuales de operación.

Sin embargo, al terminar la administración, esta espiral de cambios adaptativos y de desarrollo de capacidades, que estaban siendo fortalecidas por los coordinadores y el director de los centros, se interrumpió. Esto se debió a la transición de administración municipal, con la cual se cambia a la mayoría de los encargados de los centros, basándose nuevamente en consideraciones partidistas. Así, la siguiente administración inicia de nuevo todo el proceso de aprendizaje, al no partir de la experiencia generada por los funcionarios anteriores

ni contar con la sistematización de las mejores prácticas y habilidades que favorecieron la implementación de programas a favor de la generación de capital social.

CONCLUSIONES

Aún cuando en la literatura se afirma que los gobiernos locales no cuentan con las suficientes capacidades

Aún cuando en la literatura se afirma que los gobiernos locales no cuentan con las suficientes capacidades humanas y administrativas para enfrentar problemas sociales, y que priorizan el desarrollo de programas sociales asistenciales, en este documento se presenta un análisis en donde se constatan resultados históricos de la administración municipal de los Centros Comunitarios de Ciudad Juárez 2010-2013, mismos que por primera vez contaron con reconocimiento internacional. Sus resultados se demostraron en el incremento del número de centros comunitarios en función de las necesidades de las colonias, la generación de más espacios públicos de convivencia, la diversidad e incremento de los talleres y actividades ofrecidas, así como la afluencia de usuarios. Todas estas acciones, favorecieron el fortalecimiento del capital social entre los vecinos de las zonas menos favorecidas de Ciudad Juárez y que generaron entre los usuarios de estos espacios, una percepción de mejoría del bienestar social en la entidad y que son congruentes con estudios similares realizados por (Graizbord & González-Alva, 2012).

Más allá de la cuantificación de la cobertura y sus beneficios, el análisis del presente trabajo nos ha permitido profundizar en la ejecución de las acciones que suelen considerarse ordinarias y poco importantes (Cortázar, 2006), pero que para garantizar resultados con valor público, exigen la generación de un proceso complejo de responsabilidad compartida entre funcionarios y usuarios (Cortázar, 2006; Jaime et al., 2013).

En este sentido, se observó que detrás de los esfuerzos de los funcionarios públicos que formaron parte de la administración sujeta a estudio, no solo existió un efectivo trabajo operativo sino que también fue aplicada una perspectiva sobre la complejidad de las relaciones humanas. El estudio arroja una clara consideración de la administración de los centros hacia la complejidad en los procesos de implementación de los programas sociales, dedicando esfuerzos a desarrollar habilidades interpersonales para afrontar la incertidumbre que genera la interacción humana entre proveedores y usuarios, multiplicando la posibilidad de afrontar situaciones imprevistas y generando acciones no estandarizadas, pero efectivas.

Este enfoque permitió ubicar como aspecto central del proceso de implementación de programas sociales, la consideración del funcionario público como un gestor social, capaz de realizar acciones y obtener resultados, gracias al desarrollo de capacidades que permitan concentrar conocimientos, procesos, técnicas, herramientas y destrezas gerenciales. Si bien, el favorecimiento de acciones y prácticas administrativas orientadas a mejorar los procesos de generación y provisión de servicios, así como el control de la implementación fueron detonantes del cambio institucional, el compromiso institucional por favorecer las habilidades humanas por encima de las administrativas fue la estrategia más efectiva para el logro de los objetivos sociales. La satisfacción de los beneficiarios de estos programas en mucho se debió a la calidad de las relaciones interpersonales que se desarrollaron en conjunto con los gestores sociales. Concretamente, aunque los usuarios percibieran como uno de los principales beneficios el acceso a espacios seguros de recreación y esparcimiento, se consideró al encargado de los centros y su equipo de trabajo, como los principales responsables de la implementación de los programas sociales y del nivel de percepción positiva de los usuarios hacia los servicios ofrecidos.

Por otra parte, ha resultado revelador que no se observó una relación directa entre la formación académica del encargado del centro con el nivel de percepción de los usuarios hacia su comportamiento, sino que fueron más importantes las características y habilidades personales de dicho encargado. El ser assertivo, establecer relaciones de empatía y respeto a las diferencias, ser flexible en los programas ofrecidos, generar en los ciudadanos un sentido de confianza y propiedad de los espacios públicos en donde se realicen actividades generadoras de capital social fueron las características más valoradas en los gestores por parte de los usuarios.

La capacitación del personal, en específico la de los encargados de los centros, fue un elemento positivo que permitió otorgar certeza sobre el comportamiento y las actividades que deben realizarse en los centros comunitarios a pesar de la fuerte influencia de consideraciones partidistas en su selección; sin embargo, esto no fue suficiente para desarrollar todas las capacidades necesarias para su gestión. La experiencia adquirida durante la implementación de los programas sociales produjo espirales de cambio adaptativo que se dieron en función de las experiencias y necesidades específicas de cada colonia; en otras palabras, se generó una espiral de conocimiento y de desempeño superior. Sin embargo, estas experiencias se compartieron de manera informal en reuniones semanales, que nunca se sistematizaron ni se evaluaron.

En conjunto, el presente estudio ha permitido explicar las razones del éxito de la administración 2010-2013 de los Centros Comunitarios de Ciudad Juárez, que les permitió enfrentar problemáticas consideradas en la literatura, como recurrentes en las administraciones locales mexicanas. Pero también, podemos dar una explicación de las razones por las que este comportamiento organizacional no sobrevivió en las siguientes administraciones. Aunque los factores de éxito basados en el desarrollo humano fueron visualizados por los tomadores de decisiones, estos no alcanzaron a retroalimentar el proceso formal de profesionalización del trabajo comunitario en el aparato organizacional, por lo que los espirales de conocimiento y desarrollo no pudieron asegurarse para dar un mínimo de continuidad en las administraciones siguientes, hasta la fecha. Por lo anteriormente expuesto, consideramos que la inexistencia de mecanismos de evaluación y sistematización de las experiencias que adquirió el personal en la práctica, restringió el desarrollo de los perfiles gerenciales y organizacionales, que no se vieron modificados formalmente por estos procesos. Creemos que este paso hubiera sido fundamental para asegurar la continuidad de mejores prácticas en gestión social, evitarían el riesgo de que la espiral de conocimiento se rompiera con los cambios de administración y se hubiera evitado que las relaciones establecidas con los usuarios se perdieran. Las relaciones establecidas con los usuarios se basan en aspectos de empatía, que son difíciles de sustituir, por lo que los cambios súbitos de personal en estas áreas implican pérdidas de experiencia y desaprovechamiento de recursos públicos.

Contribución de los autores

Conceptualización, investigación, levantamiento de datos, análisis de datos y redacción del borrador original: Carmen Álvarez; Redacción de borrador, redacción de revisión, edición y análisis de datos: Carlos Montano.

REFERENCIAS

- Arellano, A., & Arias, R. (2013). La política social en Jalisco. El caso del programa de desarrollo de núcleos comunitarios. *Espacios Públicos*, 16(36), 93-116.
- Arzaluz, S., & Montelongo, M. (2016). Estrategias de combate a la pobreza. El programa Hábitat en ciudades fronterizas del norte de México: Los casos de Nogales, Sonora y Ciudad Juárez, Chihuahua. *Región y sociedad*, 18(37), 85-126. DOI:10.22198/rys.2006.37.a592
- Baca-Tavira, N., & Herrera-Tapia, F. (2016). Proyectos sociales. Notas sobre su diseño y gestión en territorios rurales. *Convergencia revista de ciencias sociales*, (72), 69-87. DOI:10.29101/crcs.v0i72.4131
- Barajas, G. (2002). Las políticas de administración de la pobreza en México: Ayer y hoy. *Foro Internacional*, 42(1 (167)), 63-98. DOI: 10.29340/34.343
- C230 Consultores. (2011). Evaluación de los talleres de valores para la empleabilidad de Ciudad Juárez. USAID Mexico Program.
- Cabrero, E., García, R., & Gutiérrez, M. (1995). La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobierno locales. México: Miguel Ángel Porrúa / CIDE.
- Cardozo, M. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos: El caso de los programas de desarrollo social en México. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

- Dirección General de Centros Comunitarios y Forestación. (26 de febrero de 2011). Plan Municipal de Desarrollo 2010-2013. Recuperado el 3 de febrero del 2014, de <http://www.juarez.gob.mx/2015cf/transparencia/docs.php?file=1434489>
- Dirección General de Centros Comunitarios. (10 de enero de 2013). Recuperado el 11 de abril de 2013, de Centros Comunitarios: <http://centroscomunitariosjrz.wordpress.com/>
- Cohen, E., & Franco, R. (2000). Evaluación de proyectos sociales. México: Siglo Veintiuno.
- 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. Iberoforum. Revista de ciencias sociales de la Universidad Iberoamericana, V(9), 1-35.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). Informe de pobreza en México 2012. Recuperado el 5 de noviembre de 2013, de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Informe-de-Pobreza-2012.aspx>
- Cortázar, J. (2006). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. Washington: Instituto Interamericano de Desarrollo Social.
- Criado, I. (2009). Organización y estructura administrativa. En M. Villoria, La administración burocrática y la nueva gestión pública. Documentación sobre gerencia pública del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa de administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (pág. 105). Toledo, España: Escuela de Administración Regional.
- El Diario de Juárez. (12 de abril de 2013). Tiene Juárez 432 mil pobres y 64 mil en pobreza extrema. Obtenido de El Diario Mx: http://diario.mx/Local/2013-04-12_30a84ffc/tiene-juarez-432-mil-pobres-y-62-mil-en-pobreza-extrema/
- Esqueda, R. (2013). Política social y desarrollo local-municipal. DELOS Revista Desarrollo Local Sostenible, 6(16), 1-22.
- Garibay, E. (2015). Sustentabilidad financiera de los centros de desarrollo comunitario. Tesis de maestría. Ciudad Juárez, México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Guerrero, O. (1997). La administración pública de las políticas sociales. Revista Tecnología Administrativa, 11(23), 13-39.
- Guillén, T. (1996). Gobiernos municipales en México. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Graizbord, B., & González-Alva, R. (2012). Centros de desarrollo comunitario apoyados por el programa Hábitat: Una aproximación cualitativa. Economía, Sociedad y Territorio, XII(39), 229-332. DOI:10.22136/est00201273
- Herrera, H., & Colín, R. (2014). Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, III(1), 121-146.
- Hevia, F. (2014). Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: El Programa Progresa/ Oportunidades en el sur de Veracruz. Desacatos. Revista de Ciencias Sociales(34), 119-132.
- Huamanchumo, R. (2015). Centro comunitario de desarrollo social como respuesta al deterioro del hábitat del sector 10. Distrito La Victoria-Ciudad de Chiclayo. Tesis de licenciatura. Perú: Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo.
- International Crisis Group. (25 de febrero de 2015). Recuperado el 10 de junio de 2017, de <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/mexico/back-brink-saving-ciudad-juarez>
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Argentina: Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- La Crónica de Chihuahua. (10 de octubre de 2011). Recibe alcalde de Juárez premio Hábitat 2011. Obtenido de: La crónica de Chihuahua. Relatos urbanos, ciencia, cultura y noticias: <http://www.cronicadechihuahua.com/Recibe-Alcalde-de-Juarez-premio.html>
- Martínez, R. (2006). Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación . Reforma y Democracia (35), 1-20.

- Mier, A., Vázquez, I., & Ziccardi, A. (2012). Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México. *Sociologías*, 14(30), 118-155. DOI: 10.1590/S1517-45222012000200005
- Mokate, K., & Saavedra, J. (2006). Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas. Washington. Obtenido de <https://www.comfama.com/contenidos/servicios/Gerenciasocial/html/Cursos/Indes/Documentos%20generales%20sobre%20Gerencia%20Social/Mokate-Saavedra.pdf>
- Monreal, B. (2015). Percepción de los usuarios de los Centros de Desarrollo Comunitario de Ciudad Juárez. Una propuesta para la gestión. Tesis de maestría. Ciudad Juárez, México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Olivos, J. (2013). Gobernación municipal en México: alcances y desafíos. *Revista IUS*, 7(32), 118-147.
- Ordoñez-Barba, G., Alegría-Olazábal, T., McIntosh, G., & Zenteno-Quintero, R. (2013). Alcances e impactos del programa Hábitat en comunidades pobres urbanas de México. *Papeles de población*, 19(77), 231-267.
- Oyola-García, A., & Soto-Cabezas, M. (2013). La gerencia de la salud: pública y social. *Revista Peruana de Epidemiología*, 17(3), 1-12.
- Plan Estratégico de Juárez. (2014). Diagnóstico social. Juárez sociedad fragmentada. Ciudad Juárez: Plan Estratégico de Juárez.
- Robles, G. (2013). Políticas públicas y gestión municipal. Tres consideraciones para los municipios urbanos. *Ra Ximhai*, 9(2), 99-112. DOI:10.35197/rx.09.02.e.2013.07.gr
- Secretaría de Desarrollo Social. (2005). Recuperado el 10 de julio de 2013, de Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación de Territorio: http://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/sedeso/2016/77.fracc15a/mod.op.cdc.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social. (2010). Documento diagnóstico de rescate de espacios públicos. Recuperado el 15 de abril de 2014, de Secretaría de Desarrollo Social: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PREP.pdf
- Simons, R. (1995). Control in an Age of Empowerment. *Harvard Business Review*, 73(2), 80-88.
- Torres, G. (2007). La evaluación de políticas y programas públicos: El caso de los programas de desarrollo social en México. *Política y cultura*(27), 197-201.
- Velázquez, A., & Arzate, J. (2015). Evaluación cualitativa de la satisfacción de los ciudadanos usuarios de un programa municipal de regularización de la tenencia de la tierra. *Espacios Públicos*, 18(43), 109-131.
- Yaschine, I. (2012). Replicar un programa de transferencias condicionadas: reflexiones a partir de la experiencia de Oportunidades. En M. González, & A. Escobar, *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad* (pág. sd). México: Publicaciones de Casa Chata, CIESAS.
- Ziccardi, A. (2008). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de población*, 14(58), 127-139.
- Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana: El caso del programa comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. *Gestión y política pública*, 21(spe), 187-226.

NOTAS

[1] La Organización Mundial de la Salud recomienda una superficie no menor a 9 m² por habitante.

[2] Hoy Secretaría de Bienestar.

[3] 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 infraestructura 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. Página Web de SEDESOL).

[4] 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.

[5] La mayoría de los Centros fueron rehabilitados con recursos no provenientes del programa Habitat, pero recibieron recursos para la implementación de talleres, desayunos, etc.

- [6] La contraloría social consiste en que un grupo de beneficiarios evalúe el servicio o bien recibido y tenga la posibilidad de supervisar el destino del dinero, por lo que en términos estrictos este grupo de personas adquieren las funciones de un patronato.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Clasificación JEL: I13