



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

Mecanismos de control al gobierno municipal: contraloría
social, rendición de cuentas y transparencia. El caso de Ciudad
Juárez, Chihuahua

Tesis presentada por

América Lizeth García Ayón

para obtener el grado de

**MAESTRA EN ACCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO
SOCIAL**

Ciudad Juárez, Chihuahua, México
2020

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis:

Dr. Marcos Sergio Reyes Santos

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dra. Cecilia Sarabia Ríos, lectora interna
2. Dr. José Luis Estrada Rodríguez, lector externo

DEDICATORIA

Esto es para América, por haber concluido el proceso.

Reconocer el esfuerzo propio al final fue la recompensa más grande.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo económico recibido durante este proceso y a El Colegio de la Frontera Norte por recibirme en su programa de maestría y permitir realizar esta investigación.

De igual manera, agradezco a la Coordinadora del programa MAPDS la Dra. Cecilia Sarabia Ríos, a la Dra. Lourdes Romo y al Dr. Jesús Peña por sus consejos y su disposición en todo momento. A mi director de tesis el Dr. Marcos Sergio Reyes Santos por su paciencia y por haberme acompañado durante este proceso con excelencia profesional.

Agradezco también a mis compañeros y compañeras de aula por su conocimiento compartido desde su ámbito profesional, a la planta docente y administrativa del Colef sede Ciudad Juárez por compartir tiempo conmigo.

Agradezco a mi familia en general, a mis amigas por escucharme siempre con atención e interés y a mi amigo Antonio Rodarte por esas llamadas que nos hacían reír como si no hubiera mañana. A Nahomi mi compañera de viaje por vivir lo bueno y lo malo juntas, pero sobre todo agradezco tu conocimiento y tus consejos compartidos sin importar fecha y horario, gracias a ustedes por darme fuerza en esta etapa.

RESUMEN

El problema de la corrupción en México históricamente ha sido muy complejo. Sentar las bases para inhibir su práctica ha sido una lucha constante sobre todo en la estructura pública, por la desconfianza que genera y los problemas que han salido al espacio público en los últimos años de manera mediática con resultados alarmantes en cuanto a violación de derechos humanos de la ciudadanía. Sin embargo, existen mecanismos de control que el propio régimen democrático posibilita, como la vigilancia y el monitoreo de la contraloría social para exigir rendición de cuentas y transparencia como, por ejemplo, en Ciudad Juárez, pues tiene un contexto histórico y un espacio estratégico que atiende diversos intereses económicos y políticos. Además, es una ciudad que cuenta con un sector social activo como las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que fungen como contrapeso al Estado y, a su vez, como colaboradoras desde el enfoque de la gobernanza. En este sentido, para esta investigación se consideran elementos de la Teoría de la calidad de la democracia que se vinculan con características de dichos mecanismos de control, sin dejar de considerar las particularidades de la unidad principal en este caso de estudio: Plan Estratégico Juárez A.C, y las subunidades de análisis: la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento de Juárez y el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, actores que proponen estrategias de cambio en la estructura pública. Por último, se contempla un periodo de análisis de 2010 al 2020 para identificar dichos elementos de control democrático y contrastar un antes y un después del Sistema Nacional de Transparencia creado a raíz de la reforma constitucional en 2015.

Palabras clave: Corrupción, contraloría social, rendición de cuentas, transparencia, organización civil.

ABSTRACT

The problem of corruption in Mexico has historically been very difficult. Set up the groundwork to inhibit their practice has been a constant struggle, especially in the public structure, because the mistrust it generates the problems that have come out into the public space in the last years on media with alarming results regarding the violation of human rights of citizenship. However, there are control mechanisms that the democratic regime itself makes possible, such as the vigilance and monitoring of the social accountability to demand accountability and transparency for example: Ciudad Juárez government, because it has a historical context and a strategic space that serves various economic and political interests. In addition, is a city that has an active social sector like civil organizations that act as a counterbalance to the State and in turn as collaborate from the governance perspective. In this sense, for this research, elements of the Theory of the quality of democracy that are linked to the characteristics of said control mechanisms are considered, while continuing to consider the particularities of the main unit in this case study: Plan Estratégico Juárez A. C., and the analysis subunits: the Transparency Unit of the Juárez City Council and the Chihuahuense Institute for Transparency and Access to Public Information, actors who propose strategies for changes in the public structure. Finally, an analysis period from 2010 to 2020 is contemplated to identify these elements of democratic control and contrast a before and after of the National Transparency System created as a result of the constitutional reform in 2015.

Keywords: corruption, social accountability, accountability, transparency, civil organization.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
Antecedentes del problema	1
Pregunta de investigación.....	4
Objetivos	4
Justificación.....	5
Marco teórico	7
Estrategia metodológica	8
Hipótesis.....	9
CAPÍTULO I. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, ORGANIZACIONES DE LA SOCIAEDAD CIVIL Y CONTRALORÍA SOCIAL: ELEMENTOS DE UN MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.....	10
1.1 Teoría de la calidad de la democracia: aportes y discusión	10
1.1.1 Transparencia	15
1.1.2 Accountability y Rendición de cuentas.....	18
1.2 Corrupción.....	21
1.3 Contraloría social: concepto y características	23
CAPÍTULO II. CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL DE LA CORRUPCIÓN Y LA CONTRALORÍA SOCIAL.....	33
2.1 Corrupción y violación de derechos humanos y sociales en México.....	33
2.2 Panorama de la contraloría social en México.....	37
2.3 Sistema Nacional de Transparencia	39
2.4 Sistema Nacional Anticorrupción	42
2.5 Las organizaciones de la sociedad civil en Ciudad Juárez, Chihuahua	43
2.6 Transparencia en la actualidad: CIMTRA, Gobierno Abierto y gobierno federal actual ...	46
CAPÍTULO III. DISEÑO METODOLÓGICO	50
3.1 Estrategia metodológica	50
3.2 Selección de la muestra cualitativa	51
3.3 Diseño del caso de estudio y selección de las unidades de análisis	54
3.4 Técnicas de recolección de la información	56
3.5 Técnicas de análisis de la información.....	59
IV. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN SOBRE EL CASO DE ESTUDIO: CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA.....	61

4.1 Contraloría social y gobierno municipal: rol y estrategias de las organizaciones de la sociedad civil.....	62
4.1.1 Orígenes y objetivos como asociación civil.....	62
4.1.2 Recursos y financiamiento	64
4.1.3 Estrategias implementadas para llevar a cabo contraloría social	66
4.1.4 Resultados obtenidos de la contraloría social	69
4.2 Contraloría social y desempeño institucional: alcances y limitaciones del gobierno municipal de Juárez en materia de transparencia y rendición de cuentas	71
4.2.1 Rendición de cuentas y transparencia en el Ayuntamiento de Juárez: Unidad de Transparencia	71
4.2.2 El desempeño de la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento en relación al Sistema Nacional de Transparencia	71
4.2.3 Información, justificación y sanción en la rendición de cuentas del gobierno de Juárez.	74
4.2.4 La relación entre el gobierno municipal y las organizaciones de la sociedad civil de Ciudad Juárez, Chihuahua.....	75
4.3 Reforma constitucional y cambios institucionales: efectos de la reforma de 2015 en materia de transparencia sobre las capacidades institucionales y actuación de las organizaciones de la sociedad civil	76
4.3.1 Transparencia y organismos públicos autónomos: el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública	76
4.3.2 Organización interna del Instituto y sus recursos.....	77
4.3.3 Transparencia proactiva y bajo demanda	78
4.3.4 Sujetos obligados.....	82
4.3.5 Medidas de apremio, recursos y sanciones en el Sistema Nacional de Transparencia	83
4.3.6 La cultura de la transparencia en Ciudad Juárez: avances y limitaciones después de la reforma de 2015 a la Ley de Transparencia	86
4.4 La sociedad civil frente a la corrupción: percepciones y actitudes de las organizaciones de la sociedad civil antes y después de la reforma de 2015 en materia de transparencia	88
4.4.1 La corrupción y la transparencia en el régimen democrático: Ciudad Juárez, Chihuahua	88
4.4.2 Contraloría social como mecanismo de control	89
4.4.3 Percepciones sociales y respuesta institucional ante la problemática de la corrupción en Ciudad Juárez, Chihuahua.....	91
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES.....	93
5.1 Contraloría social: el pilar de Plan Estratégico Juárez, A.C.	93
5.2 Rendición de cuentas del Gobierno de Juárez.....	97

5.3 La labor del ICHITAIP clave para la transparencia	98
5.4 Contraloría social, rendición de cuentas y transparencia, desde la labor de PEJ para el combate a la corrupción en Ciudad Juárez, Chihuahua.	100
5.5 La organización de la sociedad civil PEJ como contrapeso en el sistema democrático mexicano	102
5.6 Limitaciones, obstáculos y futuro de la investigación	103
BIBLIOGRAFÍA.....	105
Anexo 1: Consulta de documentos.....	i
Anexo 2: Lista de Entrevistados.....	ii
Anexo 3: Matriz de análisis de información	iv
Anexo 4: Guion de entrevistas	vii
Anexo 5: Imagen sobre los cinco temas de mayor consulta al Ayuntamiento de Juárez.....	x
Anexo 6: Imagen sobre ventana automática para realizar solicitud de información	x
Anexo 7: Elementos de la calidad de la democracia para el control en el caso de estudio.....	xi

ÍNDICE DE TABLAS Y DIAGRAMAS

Tabla 1.1 Elementos de la calidad de la democracia para el control al poder	13
Diagrama 1.1 Pilares de la rendición de cuentas.....	20
Tabla 1.2 Tabla de conceptos de contraloría social	25
Diagrama 2.1 Evolución del reconocimiento procesal al derecho de acceso a la información pública	40
Diagrama 2.2 Organismos que conforman el SNT	41
Diagrama 2.3 Integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción.....	42
Diagrama 3.1 Estudio de caso único con unidad principal y subunidades	55
Diagrama 4.1 Ejes principales de la contraloría social en PEJ	63
Diagrama 4.2 Estrategias para la contraloría social de PEJ	67
Tabla 4.1 Recursos antes y después de 2015	84

INTRODUCCIÓN

Antecedentes del problema

La democracia es el régimen de gobierno que se caracteriza por la posibilidad de elegir a los representantes, quienes ejercerán el poder de gobernar conforme a un sistema establecido de instituciones y leyes, sin embargo, en el ejercicio de ese mandato conferido, éstos pueden obrar conforme a intereses ajenos a los de la ciudadanía. Es por ello que dentro de esta forma de gobierno también existen mecanismos de contrapeso para evitar el abuso de los funcionarios y representantes del Estado.

En ese sentido, la contraloría social, la rendición de cuentas y la transparencia son mecanismos de control para inhibir la corrupción en el país. Con frecuencia se escucha que la corrupción es un problema estructural, la percepción sobre esta práctica ha empeorado en los últimos años. En el último informe 2018 de Transparency International, The Global Coalition Against the Corruption, México obtuvo 28 de 100 puntos en la escala de percepción de la corrupción y su posición fue el lugar 138 de 180 países alrededor del mundo.

A nivel nacional, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en la Encuesta Nacional de Calidad de Impacto Gubernamental 2017, publicada el 22 de marzo de 2018, concluyó en sus resultados que “la corrupción se ubicó nuevamente en el segundo lugar de los problemas que más preocupan a los mexicanos” (INEGI, 2018) desde el 2015. Bajo este escenario surge la interrogante: ¿Cómo afecta la corrupción en nuestra vida cotidiana? Joel Salas Suárez Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), da algunos ejemplos de cómo la transparencia en el cumplimiento al derecho de acceso a la información puede mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

El comisionado menciona que, entre el 2012 y 2015, aumentó la muerte de mujeres y menores de edad a causa del cáncer en el Estado de Veracruz, hoy se sabe que tal vez algunos de ellos fueron atendidos con medicinas clonadas y quimioterapias falsas (Salas, 2018), lo cual pudo haber sido favorecido en un marco de corrupción de los funcionarios públicos

involucrados. Otro ejemplo es la amplia probabilidad de corrupción que dejó al descubierto el terremoto del 19 de septiembre de 2017, mismo que ocasionó daños en edificios de la Ciudad de México, donde resultó bastante extraño el tipo de edificios caídos, es decir, la mayoría eran de reciente construcción, en ese sentido existe cierta presunción de responsabilidad a las constructoras por parte de vecinos y dueños de los departamentos que mencionan ciertas irregularidades de uso de suelo, mala calidad en los materiales utilizados para su edificación, autorización de ampliación de inmuebles ilegalmente y ausencia de supervisión en las construcciones.¹

Dichos ejemplos, tienen una similitud que los une, es decir, ambos pudieron haberse evitado al momento de transparentar la compra de los medicamentos de las mujeres, niños y niñas con cáncer en relación a los recursos destinados para ello, y tal vez los edificios de reciente construcción no se habrían derrumbado, si el proceso de edificación se hubiera transparentado de manera correcta por parte de las constructoras en conjunto con la administración de gobierno.

Como un posible antídoto a los casos de corrupción como los de los ex gobernadores Javier Duarte en Veracruz y César Duarte en Chihuahua, que actualmente se encuentra prófugo por presuntos actos de corrupción,² se han retomado mecanismos democráticos como la contraloría social y la rendición de cuentas. Ambos van de la mano, porque la ciudadanía puede vigilar, evaluar y verificar colectivamente la acción del gobierno, para después exigir rendición de cuentas a los gobernantes y funcionarios, como mencionan Acosta, Pérez y Marvárez (2014), todo con ayuda del recurso de la información y la transparencia.

Actualmente, el gobierno federal bajo el mando de Andrés Manuel López Obrador también ha estado bajo la mira de organizaciones como: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, quienes identificaron en Compranet (página en línea de la Secretaría de Hacienda

¹ Para mayor información consultar los siguientes portales:

- *News BBC*, link: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41481250>

- El universal, link: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/edificios-nuevos-entre-los-colapsados-del-19-s>

² Al momento de la redacción de esta tesis en mayo de 2020 el ex gobernador de Chihuahua César Duarte se encontraba prófugo de la justicia. Posteriormente a su captura en julio de 2020 la problematización queda fija pues se cuenta con una justificación sólida y relevante en la presente investigación.

y Crédito Público) el 74% de contratos sin licitar,³ dicha organización remarca la propuesta de dichas licitaciones públicas se deben realizar bajo la herramienta de la transparencia.

Otro ejemplo significativo, es el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, donde la violencia ha estado presente en su historia, y que como menciona Luz del Carmen Sosa “ha influido su ubicación geográfica, pues el ser frontera con los Estados Unidos, hace de Juárez una ciudad de enormes contrastes, donde la violencia, la amenaza, la zozobra ha sido permanente y se agudizó en los últimos años, por motivos diversos, pero principalmente por la impunidad, la corrupción y la inacción ciudadana” (Sosa, 2017, p.31).

En esa misma ciudad en el año 2010 fue el año de mayores índices de violencia generada por el crimen organizado, señala el periodista Humberto Leal, la llamada “guerra contra las drogas” hizo que se generaran luchas internas donde participaron las estructuras más bajas de los cárteles y los sectores más corruptos del sector de seguridad (Esparza, et al.,2017). Menciona Salvador Cruz a “Ciudad Juárez, con una población aproximada de 1’330,000 habitantes (INEGI, 2010), [que] cuenta con un índice delictivo que la clasifica como una de las ciudades más violentas del país. Datos del ICESI (2010) indican que durante 2009 ocupó el primer lugar a nivel nacional en homicidios dolosos, homicidios del fuero común y secuestro” (2013, p.15)

Es así, que para evitar tragedias como la de los enfermos de cáncer de Veracruz, los edificios caídos del terremoto y la inseguridad en Ciudad Juárez, se deben implementar mecanismos de control del poder en nuestro Estado democrático, como la contraloría social y la rendición de cuentas, que son mecanismos importantes que podrían contribuir a que la ciudadanía tenga una mejor calidad de vida, a través de un mejor y más transparente uso de los recursos públicos.

Asimismo, es importante considerar que a pesar de los avances normativos en materia de transparencia en 2015 no se garantiza su perfecto funcionamiento institucional, ni el éxito

³ Para mayor información consultar el siguiente portal: <https://www.animalpolitico.com/2019/03/licitaciones-contratos-gobierno-amlo/>

de las organizaciones al exigir rendición de cuentas al gobierno es por ello necesario conocer qué estrategias utilizan ambos actores para cumplir con sus objetivos planteados en materia de contraloría social, rendición de cuenta y transparencia.

Pregunta de investigación

¿De qué manera las estrategias y los resultados de contraloría social que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a la rendición de cuentas en el gobierno municipal de Juárez, a partir de la reforma en materia de transparencia de 2015?

Preguntas específicas

- ¿Cuáles han sido los resultados de las estrategias de las organizaciones de la sociedad civil que realizan contraloría social y los temas de los cuales se exigen rendición de cuentas al gobierno de Juárez?
- ¿Cómo ha sido el desempeño del Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua en la rendición de cuentas y transparencia a la ciudadanía juarense después de 2015?
- ¿Qué efectos se han generado en el ámbito institucional con la labor del órgano garante⁴ en materia de transparencia después de 2015?

Objetivos

Objetivo general: Explicar las estrategias realizadas por las organizaciones de la sociedad civil que practican contraloría social y sus resultados para exigir rendición de cuentas al gobierno municipal de Ciudad Juárez y conocer el posible avance o retroceso en materia de transparencia como herramienta para combatir la corrupción e identificar los elementos de calidad democrática.

Objeto de estudio: Mecanismos de control: contraloría social, rendición de cuentas y transparencia en instituciones públicas y organizaciones civiles en Ciudad Juárez Chihuahua.

⁴ Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Objetivos específicos

- Analizar los resultados de las estrategias de contraloría social de las organizaciones de la sociedad civil para exigir rendición de cuentas al gobierno de Juárez, que permitan determinar avances o retrocesos en materia de transparencia.
- Contrastar el desempeño del Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua en cuanto a su obligación de rendir cuentas y transparentar información pública antes y después de 2015 con la labor de las organizaciones de la sociedad civil.
- Explicar cuáles son los efectos en el ámbito institucional con la labor del órgano garante en relación a las modificaciones en materia de transparencia de 2015, por medio de las organizaciones de la sociedad civil de Ciudad Juárez.

Justificación

El presente estudio se delimita a Ciudad Juárez, Chihuahua, ya que es uno de los escenarios con efectos significativos generados por la corrupción⁵ en cuanto a la falta de seguimiento y castigo a delitos como: soborno, robo, extorsión, secuestro, homicidio y feminicidio, así como también irregularidades en materia de seguridad, violencia, presunto desvío de recursos y desfalcos por el ex gobernador César Duarte y por ende su afectación en la planeación social y urbana de la ciudad. Además de contar con un escenario considerable de organizaciones civiles, no solo financiadas por instancias internacionales sino también por financiadoras de segundo piso como son el Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC) y la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC), ambos dirigidos por empresarios, un fenómeno único a nivel nacional dada a su capacidad masiva de financiamiento a otras organizaciones civiles.

La investigación se centrará en el periodo del 2010 al 2020, ya que es una temporalidad posterior a la época de violencia en dicha ciudad, además de la creación de varias organizaciones civiles para contrarrestar dicho problema con la “Estrategia Todos Somos

⁵ Para más información consultar el siguiente espacio de análisis crítico acerca de los efectos producidos por la violencia y corrupción en ciudad Juárez, Chihuahua en el siguiente link <http://www.scielo.org.mx/pdf/fn/v24n48/v24n48a8.pdf>

Juárez”⁶ en 2010 que puede captar información enriquecedora para el estudio del fenómeno, además de que es un periodo que abarca un antes y un después de la reforma en materia de transparencia de 2015 en México, lo cual nos permitirá hacer un análisis comparativo y llegar a conclusiones sólidas.

La presente investigación se considera viable y relevante, dado que, durante la revisión de material bibliográfico, se encontraron estudios que abordan la contraloría social, algunos de ellos son textos académicos que abonan a la construcción conceptual del tema, como, por ejemplo, (Cunill, 2009; Hevia, 2006 y Martínez, 2017). A nivel local, Castillo (2013) contribuye al debate con un texto académico, en el cual hace un análisis descriptivo del contexto de la contraloría social en Ciudad Juárez. Sobre transparencia, se identificó a teóricos como (Fox, 2007; Varela, 2015 y Ackerman, 2005). Con respecto a la rendición de cuentas se encontraron varios documentos académicos, de los cuales destacan los escritos del investigador Schedler (2004) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), quien da razonamientos teóricos en el contexto mexicano, sin embargo, sus aportaciones son generalizadas, sin contemplar el espacio fronterizo de Ciudad Juárez. Por lo cual prevalece la importancia del presente estudio en conocer la práctica de la rendición de cuentas por un tiempo delimitado.

Al mismo tiempo, existen estudios que abordan contraloría social y rendición de cuentas, sin embargo, desde el escenario del sector social y, sobre, todo, que reflejen sus prácticas y resultados para identificar cambios significativos sobre transparencia en las instituciones públicas, considerando las modificaciones en materia de transparencia de 2015, se identificaron pocos, ya que éstos solo hacen referencia a estudios a las Unidades de Transparencia de distintos entes de gobierno, por ejemplo, los realizados por Rubio (2017) y sobre medición de transparencia proactiva en portales digitales como el trabajo de (Martínez, 2012 y Sandoval, 2017).

⁶ Para mayor información sobre dicha estrategia federal consultar en siguiente link: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/889/2/images/todossomosjuarez/b%281%29.pdf>

De igual modo, en una investigación exploratoria preliminar, se identificaron instituciones que tienen relación con el tema de transparencia a nivel nacional como: el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, y, en el tema de contraloría social, sólo la Secretaría de la Función Pública. A nivel municipal no se identificó ninguna institución pública que aborde el tema, es por ello el énfasis de concentrarse en el estudio en las organizaciones civiles.

Por último, la importancia de la contraloría social como mecanismo para exigir rendición de cuentas al gobierno puede emplearse una actividad anticipada a cualquier tipo de acción de la ciudadanía para generar cambios significativos en la sociedad, es decir, para que exista una participación o colaboración del sector social, ya sea ciudadano “de a pie” u organización civil, como primer paso se debe contar con información suficiente para decidir qué hacer o qué no hacer. De esta manera, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil pueden contar con elementos suficientes para actuar en cualquier tema de interés público y hacer contrapeso a las actividades de las autoridades y posiblemente evitar actos de corrupción.

En el presente estudio, no se considera hacer generalidades, ni mucho menos llegar a conclusiones absolutas acerca de la corrupción, sin embargo, sí se busca profundizar en el discurso teórico en relación al lado práctico con las variables seleccionadas; contraloría social, rendición de cuentas y transparencia en el contexto de las organizaciones de la sociedad civil en Ciudad Juárez, y así contribuir al conocimiento empírico en el sector institucional y social.

Marco teórico

Para abordar el objeto de estudio, en la presente investigación se eligió la teoría de la calidad de la democracia desde la mirada de teóricos como Guillermo O'Donnell (1994) (2004), Bühlmann (2012), Levine y Molina (2017) por considerar en sus textos elementos como: la rendición de cuentas, la esfera pública, los derechos civiles y humanos, los pesos y contrapesos del gobierno y sociedad, la transparencia, la respuesta a la voluntad popular, todos dentro de un Estado de derecho en el régimen democrático.

Dichos elementos son características relacionadas con la práctica de la contraloría social en concreto la transparencia y la rendición de cuentas; la primera se aborda desde el punto de vista de Varela (2015) y Jonathan Fox (2007) quienes han mencionado los conceptos de transparencia proactiva y bajo demanda y; la segunda abordada por Andreas Schedler (2004) quien describe los pilares de la rendición de cuentas: responsabilidad, información, justificación y sanción al gobierno dentro de una democracia.

En cuanto a la contraloría social, según académicos como (Hevia, 2007; Cunill, 2009 y Martínez, 2017), ésta se define como monitoreo y vigilancia a las acciones del gobierno y así inhibir prácticas de corrupción de funcionarios públicos. Pero para ello considerar a las organizaciones de la sociedad civil como actores que crean estrategias para lograr sus objetivos de contralores sociales, en ese sentido se considera al académico Luis F. Aguilar y a su análisis de gestión estratégica para posibles cambios en la estructura pública.

Estrategia metodológica

La presente investigación se realizó, a través del método científico, de carácter cualitativo por ser, como mencionan Strauss y Corbin (1990) “cualquier tipo de investigación que produce resultados a los que no se han llegado por procedimientos estadísticos u otro tipo de cuantificación” (Sandín, 2003, p.121). Es por ello que, para identificar, en este caso, diferencias de una reforma legal, los datos cuantitativos no son el camino idóneo sino el análisis de experiencias, opiniones y resultados en particular de actores que permitan identificar elementos que contribuyan a la explicación del problema planteado.

Además, es de tipo explicativo, según Yin (1994), “por ser un estudio de caso que responde a interrogantes como ¿Cómo? Y ¿Por qué? [del fenómeno]” (Gundermann, 2008, p.259). En este caso, se pretende explicar la relación entre la labor de la organización que realiza contraloría social y el ente de gobierno municipal para que este último rinda cuentas a la ciudadanía y cumplir así con el derecho de acceso a la información pública, a través de la transparencia.

Se eligió el método de estudio de caso inductivo, ya que se busca abarcar la complejidad del fenómeno de la corrupción estudiado en un caso en particular que nos lleve a una descripción y explicación más detallada de situaciones y eventos entre personas e interacciones, que permitan contrarrestar el problema, a través de la contraloría social. En este caso, se puede considerar como un estudio instrumental porque aspira “a ser un medio de descubrimiento y desarrollo de proposiciones empíricas de carácter más general que el caso mismo” (Gundermann, 2008, p.257).

La dificultad de dicho método (estudio de caso) ha estado expuesta históricamente por la particularidad en su confiabilidad y validez a comparación de otro tipo de investigaciones como las cuantitativas, sin embargo, en este proyecto se hacen explícitos los alcances de su análisis e interpretación y no se busca hacer generalizaciones sino identificar de manera cuidadosa factores que influyen en el fenómeno y su explicación.

Hipótesis

Existe ejercicio de contraloría social en las organizaciones de la sociedad civil, a través de estrategias legales y cívicas, que motivan al cumplimiento de la transparencia de la información pública, sin embargo, esto no es suficiente para que el gobierno de Juárez rinda cuentas, por su falta de disposición para ello y a deficiencias normativas e institucionales. Por lo tanto, las modificaciones en materia de transparencia de 2015 no generan calidad democrática idónea en la práctica.

CAPÍTULO I. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y CONTRALORÍA SOCIAL: ELEMENTOS DE UN MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

En este primer capítulo, se abordan los elementos de la teoría de la calidad de la democracia que se asemejan a las características de la contraloría social como: el interés de respetar los derechos civiles y políticos, los pesos y contrapesos, la relación de la ciudadanía con el Estado, la capacidad de respuesta, el derecho de petición, entre otros. Además, se abordan los conceptos de los mecanismos de control; contraloría social, transparencia y rendición de cuentas para ayudar a la comprensión de las experiencias empíricas del problema en este estudio.

También, se hace un análisis del concepto de corrupción a través de los años hasta posicionarlo en un escenario observable para poder analizar posibles prácticas corruptas en Ciudad Juárez. Al hablar de mecanismos de control del poder externos se tiene que delimitar de manera correcta el problema que se pretende resolver.

Por último, se proponen elementos de gestión estratégica por parte de actores del sector social como lo son las OSC desde un escenario de la gobernanza, dicho enfoque es el más cercano a la realidad de cooperación de las organizaciones con la administración pública en distintos temas en la actualidad.

1.1 Teoría de la calidad de la democracia: aportes y discusión

Cuando se abordan las consecuencias adversas o negativas de la corrupción en la sociedad mexicana es imprescindible no mencionar el régimen de gobierno democrático y el desempeño de quienes lo ejecutan como posible causa de este fenómeno social-cultural. Por ello, parece pertinente remitirse en este capítulo, a la teoría de la calidad de la democracia como soporte teórico de los elementos para fortalecer la forma de gobierno de la sociedad y de garantizar la calidad de vida de la población.

Antes de comenzar, se debe dejar de lado el debate que corresponde a diferencias de distintos puntos de vista que ponen en entre dicho si realmente es una teoría o un enfoque que ayuda a aterrizar los elementos en dimensiones observables para valorar la calidad democrática en un país bajo este régimen. En ese sentido, antes de abordar el tema de la calidad de la democracia, se tiene que mencionar la base que permitirá considerar los elementos para esta investigación, es decir, los preceptos y principios ubicados en la Constitución Mexicana⁷ que abren camino a lo que se entiende por una democracia en México.

Para iniciar, el tema de la calidad democrática ha sido de interés de algunos estudiosos desde el siglo pasado, como es el caso del análisis de Lijphart (1999) sobre algunos países con democracia entre 1945 y 1980. Posteriormente, en la década de los noventa, Morlino (2014) señala que un grupo encabezado por David Beetham se reunió por primera vez en Estocolmo para diseñar criterios y formas de evaluar las democracias. A raíz de eso, surgen formas de medir la calidad de la democracia en Europa y América Latina con ayuda de trabajos académicos y bancos de datos, como Freedom House, Banco Mundial, entre otros.

En este contexto, se consideran tres enfoques para abordar la calidad de la democracia desde una perspectiva teórica. El primero es de carácter procedimental, partiendo de las aportaciones teóricas de Robert Dahl; específicamente de su obra titulada: La poliarquía, que “se centra en evaluar los procesos e instituciones que sirven para escoger electoralmente a los gobernantes” (Collado, 2015, p. 182) y, al mismo tiempo, pone en relevancia el proceso de elección en el régimen democrático. Según este autor, los ocho elementos que caracterizarían a una poliarquía son:

- 1) Libertad de asociación, 2) Libertad de expresión, 3) Libertad de voto, 4) Elegibilidad para el servicio público, 5) Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, 6) Diversidad de fuentes de información, 7) Elecciones libres e imparciales, e 8) Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl, 2009, p.15).

⁷ Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo [...]

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos [...]

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión [...]

Dichos elementos son considerados en la evaluación de la calidad de las democracias en los países latinoamericanos, sin embargo, algunos pueden tener más influencia que otros en su ejercicio, incluyendo, por ejemplo, las prácticas de contraloría social. En ese sentido, es importante considerar la libertad de asociación, porque la ciudadanía puede ejercer la contraloría social de forma individual o asociada. Asimismo, también la libertad de expresión, por la posibilidad de hacer público el monitoreo o la vigilancia que de ella resulte, expresar su opinión o posicionamiento, ejercer el derecho de petición, entre otros. Por último, el tema de la diversidad de fuentes de información; por el acceso a información pública que se requiera y a su propagación en cualquier medio de información. Los demás elementos procedimentales no tienen una relación directa con la contraloría social, pero los resultados de ésta, si pueden influir, es decir, después del monitoreo y la vigilancia con la información obtenida se puede decidir la emisión del voto.

El segundo enfoque, incluye al Estado de derecho democrático, como protagonista de medidas para el control del poder en la fase posterior al procedimiento de elecciones. De tal manera, “que garantice los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de rendición de cuentas que, a su vez, afirmen la igualdad política de los ciudadanos y limitan los abusos potenciales del poder estatal” (O’Donnell, 2004, p. 32). Aquí la contraloría social encuadra como herramienta que pone en acción la ciudadanía para exigir rendición de cuentas a los gobernantes y funcionarios públicos, con el fin de que transparenten la información, así como la necesidad de que argumenten y/o justifiquen la toma de decisiones.

Otro punto es la existencia de leyes e instituciones que hacen posible el cumplimiento de los derechos civiles y democráticos de la ciudadanía. En este caso, O’Donnell (2004) señala que se tienen que establecer redes de responsabilidad, tanto a entes públicos como privados en cualquier escala, para que estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos. Dichos derechos políticos y civiles tienen dos particularidades esenciales: primero, son universales, y segundo, son sancionados por procedimientos legales establecidos de manera inherente al régimen democrático.

En relación a la contraloría social dentro de la teoría de la calidad de la democracia es indispensable tener en cuenta los elementos con los que se pueden contar para llevarla a cabo, además de tomar en cuenta algunos a la hora de monitorear y vigilar a los gobernantes. A continuación, se muestra en la tabla 1.1 en la primera columna a los autores que hacen aportes a la teoría, en la segunda columna se mencionan los elementos que consideran idóneos para calcular la calidad de la democracia en los Estados con este régimen y en la tercera columna se rescatan los elementos que tienen relación con la contraloría social y con los que se puede contar para el presente análisis.

Tabla 1.1 Elementos de la calidad de la democracia para el control al poder

Autor	Elementos teóricos de La calidad de la democracia	Características de la contraloría social
Guillermo O'Donnell	Estado de derecho democrático 1) En relación al sistema legal 2) En relación con el Estado y el gobierno (<i>Accountability horizontal</i>) 3) En relación con los tribunales y sus instituciones auxiliares 4) En relación con las instituciones estatales en general 5) En relación con el contexto social (<i>Accountability vertical</i>) 6) En relación con los derechos civiles y humanos	2) En relación con el Estado y el gobierno (<i>Accountability horizontal</i>): por la colaboración que se pueda dar entre dependencias de gobierno para rendirse cuentas unas a otras. 5) En relación con el contexto social (<i>Accountability vertical</i>): por la rendición de cuentas que pueda exigir la ciudadanía a los gobernantes. 6) En relación con los derechos civiles y humanos: por el derecho humano de acceder a información pública, participar, etc.
Bühlmann	1) Libertades individuales 2) Estado de derecho 3) Esfera pública 4) Competencia 5) <i>Checks and balances</i> 6) Capacidad del gobierno 7) Transparencia 8) Representación	2) Estado de derecho: por ser la contraloría social un mecanismo dentro de un sistema de leyes e instituciones que garantizan derechos. 3) Esfera pública: por ser la contraloría social monitoreo y vigilancia de asuntos públicos. 5) <i>Checks and balances</i> : por ser la contraloría social un mecanismo para equilibrar el poder de gobernar con pesos y contrapesos.

		6) Capacidad de gobierno: por la capacidad de acceso a la ciudadanía a ser vigilados y monitoreados en asuntos públicos. 7) Transparencia: por ser el derecho de acceso a la información el principal insumo de la contraloría social.
Levine y Molina	1) Democracia electoral 2) Participación (<i>Accountability; horizontal, vertical y societal</i>) 3) Respuesta a la voluntad popular 4) Soberanía (externa, interna)	2) Participación <i>Accountability</i> : por la exigencia a rendición de cuentas en cualquiera de las formas. 3) Respuesta a la voluntad popular: por la capacidad del gobierno a rendir cuentas o contestar de forma eficiente a las consultas o peticiones de la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia con base en O'Donnell (2004), Bühlmann (2012) y Levine y Molina (2007).⁸

También las características seleccionadas en la tercera columna, son las que se pueden considerar para dar respuesta a la pregunta general de esta investigación, además de tener en cuenta como elementos principales a la transparencia y a la rendición de cuentas (*accountability*) como variables de la misma.

La transparencia es una característica que posibilita el derecho de acceso a la información, es decir, es un medio para lograr un fin, que, en este caso, sería conocer información pública y asuntos de interés públicos. La rendición de cuentas como se mencionará más adelante lleva intrínseca la obligación de justificar y argumentar las decisiones tomadas por los funcionarios y representantes más la responsabilidad que ellas mismas generen, todo bajo un marco de legalidad, pues parte importante de su consideración es la sanción formal que se puede generar bajo un proceso jurídico.

⁸ Los elementos de la tercera columna son características de la contraloría social, se retoman de la segunda columna por su relación con las características de la teoría de la calidad de la democracia como control de poder en el régimen democrático y se describe una breve justificación.

El último enfoque de la teoría de la calidad de la democracia es de carácter sustantivo, el más amplio en el sentido de la concepción democrática, como lo señala Collado (2015). Además de concentrarse en el procedimiento y en el control del poder como los enfoques anteriores, el tercero concierne a los resultados de la democracia y el grado de satisfacción que puede generar, tales como: la justicia social, la igualdad socioeconómica y el grado de bienestar de la ciudadanía, etcétera. Para los fines de esta investigación sólo se tomarán en cuenta los dos primeros enfoques a través de la mirada de los autores que aportan más elementos a la contraloría social, sin embargo, al final no se ignorarán las reflexiones que surjan de esta último como aporte extra.

Después de identificar los elementos de la teoría, es necesario abordar el concepto calidad de la democracia, el cual es complejo, debido a la falta de consenso en la literatura, sin embargo, Vargas-Culeell menciona que “la calidad de la democracia tiene como objetivo evaluar el estado de democratización [de una sociedad], de acuerdo a unas determinadas características, en un punto concreto del tiempo” (citado en: Collado, 2015, p.181). Dichas características fueron expuestas en la tabla 1.1 Elementos de la calidad de la democracia para el control al poder, mismas que tienen relación con la gestión de contraloría social más en particular con la transparencia y la rendición de cuentas como dos de sus características principales.

En ese sentido la calidad es una cualidad que caracteriza a un gobierno democrático, mismo que presenta una estructura institucional que hace posible la libertad e igualdad de la ciudadanía, además de posibilitar a los ciudadanos a elegir sus representantes, sancionarlos, vigilarlos y exigirles tomen decisiones de acuerdo a las necesidades de la sociedad según Morlino (2005) y Schmitter (2005). Paralelamente a ello, la interacción entre gobierno y sociedad civil crean una forma de gobierno que hacen posible la gestión de esta última para transformar prácticas de gobernabilidad en los países democráticos.

1.1.1 Transparencia

La transparencia es tomada en cuenta como el principal insumo para que se lleve a cabo la contraloría social. El monitoreo y la vigilancia de la ciudadanía no se podría dar si no

fuera por esta herramienta que tiene como principal función garantizar el derecho de acceso a la información pública y de asuntos públicos en el régimen democrático.

En ese sentido, la transparencia como forma de garantía del derecho de acceso a la información pública se ha abordado a través de distintos teóricos, como Kant y John Stuart Mill, quienes señalaban el principio de publicidad como mecanismo para evaluar cualquier acto según el derecho público, ya que, sin la publicidad no se puede garantizar la justicia. En ese sentido, Mill afirmaba que “la prensa libre no sólo era una garantía contra gobiernos corruptos y tiránicos, [sino también] era una salvaguarda contra el error” (Aguilar, 2008, p.12). Es decir, aquí ya se identificaba lo eficiente que podría llegar a ser la transparencia, en cuanto a la toma de decisiones de los gobiernos para evitar la mala administración del gobierno y, sobre todo, los malos resultados.

No obstante, el estudioso que más aportes evolutivos hizo en relación al derecho de acceso a la información pública fue el utilitarista Jeremy Bentham entre los siglos XVII y XVIII, con su Código Constitucional de 1830 y su propuesta del Tribunal de la Opinión Pública, aquí ya se menciona “la idea de que los funcionarios están obligados a proporcionar información” (Aguilar, 2008, p.15). Posteriormente, la exigencia de la transparencia surge con el proceso de la globalización de los mercados, por la necesidad de contar con mayor información acerca de su funcionamiento. Los reflectores que el sector económico puso en la transparencia dieron inicio a la incorporación constitucional de varios estados democráticos como derecho a la información.

Conviene subrayar que la transparencia es un mecanismo por el cual, se garantizan dos derechos: el acceso a la información pública y el acceso a información de interés público. En ese sentido, el derecho de acceso a la información pública se localiza en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho de acceso a la información se define en el artículo 6 de la Constitución mexicana, que a la letra dice: “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural

y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión” (Artículo 6, CPEUM, 2015). Por otro lado, el derecho de acceso a información de interés público, se entiende como aquello “que, por su importancia, se ven reflejados por lo general en las leyes y sobre lo que actúa el gobierno, de forma exclusiva, de acuerdo con el principio de legalidad” (Varela, 2015, pp. 51-52). Dicho principio de legalidad se refiere a lo actuado conforme a la ley. Otro principio que persiste a la hora de abordar asuntos de interés público es el de corresponsabilidad, mismo que se refiere “a la participación con responsabilidades compartidas entre el gobierno y sociedad que implica determinar y conocer mutuamente, con toda claridad el papel que juega cada actor en cada ocasión” (Varela, 2015, p.44).

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

Aunque existe legislación que establece a la transparencia como herramienta, en muchas ocasiones los gobernantes y funcionarios públicos no necesariamente tienen la voluntad de poner a disposición de la ciudadanía la información que se genera en el sector público. Entonces, la falta del cumplimiento de estas disposiciones obliga a la implementación de la gestión de contraloría social, a través de distintas estrategias, como un mecanismo idóneo para exigir información y lograr rendición de cuentas.

1.1.2 *Accountability* y Rendición de cuentas

Ahora bien, entre la práctica de contraloría social y el éxito de la transparencia, existe otro elemento de la calidad de la democracia, es decir, la *accountability* o mejor dicho la rendición de cuentas, de otra forma no se podría lograr el objetivo de la transparencia si no se exige. Para iniciar, se aborda el termino anglosajón *accountability*, mismo que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción precisa, en ocasiones se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la de rendición de cuentas (Schedler, 2004).

Entre ambos términos hay una sutil diferencia, ya que, “mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario” (Schedler, 2004, p.11). Por lo tanto, para equiparar ambas palabras, se referirá a rendición de cuentas como obligatoria y no solamente como voluntaria.

Por otra parte, también Guillermo O'Donnell (2004) menciona que, en un régimen democrático los gobernantes son sujetos a dos tipos de responsabilidad: vertical y horizontal. En el primero, se encuentra la responsabilidad electoral vertical y responsabilidad vertical *societal*. Como su nombre lo indica, esta primera noción es de carácter electoral y se da a través de los procesos de elección. Ahora bien, en relación con la contraloría social; su vigilancia y su monitoreo no son orientados a fines precisamente electorales sino a acciones de gobernantes ya en el poder, sin embargo, los resultados de la contraloría también pueden llegar a tener influencia a la hora de ejercitar derechos electorales.

En la segunda, responsabilidad *vertical societal* (social), el autor despliega dos acciones. La primera, es considerada como una acción no participativa, ya que la acción en sí, sólo se concentra en hacer visibles los errores del gobierno; en la segunda, se introducen temas a la agenda pública, ésta se diferencia de la primera, si despliega una acción participante, es decir, se requiere de un actuar posterior al proceso de contraloría social, dependiendo de los resultados obtenidos en ella.

El segundo enfoque, es decir, la responsabilidad horizontal es utilizada como un mecanismo de acción y sanción entre las mismas instituciones del Estado, entre ellas se vigilan y controlan. En ese sentido, se considera a la responsabilidad *vertical societal* como el enfoque que puede sustentar al concepto de contraloría social de tal manera que deja de manifiesto que existen distintas formas de abordar la rendición de cuentas, además de identificar diversidad de fines a los que se pueden llegar.

Otra opción de rendición de cuentas es la diagonal, que “es cuando los ciudadanos usan las instituciones gubernamentales para obtener mejores resultados supervisión de las acciones del Estado, y en el proceso participar en la formulación de políticas, presupuestos, seguimiento de gastos y otras actividades” (Transparency International, 2009, p.2). En esta podría encajar con la contraloría social para dar seguimiento al cumplimiento de los programas federales a través de la Secretaría de la Función Pública.

En cuanto a la rendición de cuentas, para Schedler (2004) son dos los elementos de la rendición de cuentas: la responsabilidad y las sanciones (como se muestra en el diagrama 1.1). La primera se acerca al termino anglosajón *answerability* que es “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones” (Hickok, 1995, p.9). Es decir, la responsabilidad a responder independientemente de que las preguntas sean incómodas para el funcionario. Al respecto, existen dos tipos de respuestas, la responsabilidad se aborda desde dos dimensiones: la informativa, que los funcionarios den información de sus decisiones tomadas y la argumentativa que expliquen y justifiquen el ejercicio del poder. En este sentido, la rendición de cuentas origina cierta relación de dialogo entre los actores que exigen cuentas y los funcionarios o gobernantes que se encuentran en un cargo público. El autor relaciona ambas dimensiones de la rendición de cuentas, la informativa y la argumentativa con la transparencia de hechos y la transparencia de razones (Schedler, 2004).

Diagrama 1.1 Pilares de la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia basada en Schedler, (2004).

La segunda dimensión de la rendición de cuentas es la sanción, es decir, debe contener como características la coacción y el castigo. Los actores que exigen cuentas no solamente cuestionan, eventualmente, también castigan el comportamiento impropio de servidores públicos (O'Donnell, 1994). Con esta dimensión punitiva de la rendición de cuentas, a través de las reglas formales, se impondrían sanciones de carácter penal, administrativo o civil, de acuerdo a la falta cometida por los funcionarios. Pero “para que sean efectivas las reglas formales deben estar acompañadas de mecanismos [sociales] de monitoreo” (Schedler, 2004, p.17). Es decir, la vigilancia en los asuntos públicos debe ser activa por parte de la sociedad, para que el comportamiento ilegal, como la corrupción, debe ser señalado y sancionado.

Por otro lado, existen distintos criterios que funcionan como variantes de la rendición de cuentas, entre los que cabe mencionar: a) los criterios políticos, en este caso, la rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisiones y los resultados sustantivos de las políticas públicas; b) los criterios administrativos, donde se pregunta si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable; c) los criterios profesionales, mediante los cuales se vigila por la aplicación de normas de profesionalismo; d) los criterios financieros, a través de los cuales la rendición de cuentas sujeta el uso de dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también estándares de transparencia, austeridad y eficiencia; e) los criterios legales y

constitucionales; y, f) los criterios morales, en este caso, se trata de evaluar si los políticos y funcionarios actúan de manera apropiada en términos de normas sociales, independientemente de las normas legales vigentes (Schedler, 2004).

Además, Schedler (2004) menciona que uno de los tres elementos: información, justificación y sanción podría estar ausente y aun así considerarse rendición de cuentas, lo cual deja ambigua la consideración de si existe o no rendición de cuentas en ciertas instituciones públicas, dado que no se tendría un piso base para llevar a conclusiones más exactas. Sin embargo, la rendición de cuentas debe sustentarse en normas de responsabilidad mixta o compartida, ya que los sujetos obligados y los demandantes se relacionan en una dinámica de interfaces de obligaciones y derechos, en la arena de la gobernanza colaborativa como se mencionara más adelante, el control y la rendición de cuentas es importante según Mariñez (2018), ya que de esta manera se hace cumplir el control a través de las demandas de explicación y la estipulación de sanciones, como lo menciona Schedler (2004).

Por lo hasta aquí analizado, la rendición de cuentas es la obligación de los funcionarios públicos de informar y justificar las decisiones que toman, en el ejercicio y uso del poder, que los faculta para ello en relación a cualquier tema de interés público normado en la ley y que, en caso de no hacerlo, serán susceptibles a una sanción.

Otro elemento a considerar cuando se habla de rendición de cuentas es la tarea diaria por practicarla de manera natural en la vida cotidiana por parte de los funcionarios públicos no tanto por obligación sino también como una forma de erradicar la opacidad, misma que ha estado presente durante siglos como una cultura de permisividad (De la Calle, 2014). En ocasiones, son los mismos funcionarios que caen en prácticas de resguardar información pública para ocultar hechos realizados para intereses personales o de terceros con recursos o funciones públicas.

1.2 Corrupción

La corrupción es un fenómeno indudablemente complejo de combatir y prevenir, pero considerar mecanismos que ayuden a disminuir su práctica o tener mayor control de lo que

hacen los funcionarios públicos podría generar mejores oportunidades de vida, a través de la contraloría social, es decir, vigilar constantemente las decisiones tomadas por los gobernantes dota a la ciudadanía de tomar mejores decisiones sobre la administración pública que los rige y que el producto de esas decisiones sean mejores escuelas, mejor infraestructura, mejores servicios públicos, entre otros.

La palabra corrupción etimológicamente emana del vocablo anglosajón *corruption*, traduciéndose como el efecto de que algo “se destrozce, haga pedazos” o entre en un estado de descomposición (Arellano y Hernández, 2016). Durante la época colonial, en el siglo XVI, la corrupción no existía como una práctica que afectara a la esfera pública o al sector público, sino era concebida como un pecado contra Dios o como un crimen de desobediencia al rey (Alberro, 2000). Dentro de las consideraciones realizadas por Marx en relación a la propiedad y al proceso de producción, el tema de la plusvalía permite que “los capitalistas pasen por todo aquello que no son. El dinero, en este sentido, permite que se den situaciones del estilo del ‘mundo al revés’, donde el mafioso es Juez, [...] y el burro es profesor” (Lomnitz, 2000, p.16). Con este ejemplo el sistema de producción capitalista en sí mismo podría ser una fuente frecuente de corrupción misma.

Por otro lado, además de lo económico y monetario, existen normas sociales no escritas informales que influyen en la toma de decisiones de los servidores públicos, tales como: las relaciones de amistad, de parentesco, entre otras; mismas que se llevan a cabo por las deficiencias normativas en algunos sistemas democráticos, donde no existe regulación sobre prácticas de corrupción con sanciones. Asimismo, la dificultad de abordar la corrupción de manera social y en relación al Estado o al mercado ha sido abordada, a través de la historia, por académicos, en particular en las últimas décadas del siglo XX e inicios del siglo XXI, dadas las consecuencias que la corrupción genera directa o indirectamente en la sociedad. Los efectos de la corrupción son concebidos como normales y justificados hasta que se develan actos que perjudican la vida de otras personas. Arellano (2018) menciona a la corrupción sistémica tanto como “reglas informales como las formales (instituciones que ordenan la vida cotidiana) posibilitan y hasta fomentan actos corruptos hasta hacerlos parecer [como] algo usual” (Arellano, 2018, p.13).

A continuación, para seguir la directriz de esta tesis, no como variable de la investigación sino como una oportunidad de comprender mejor el problema del estudio, se plantean algunas definiciones de corrupción: la primera menciona que “consiste en el abuso del poder para el beneficio propio” (Transparencia Internacional, 2009, p.14); misma que se caracteriza por su generalidad, además de ser redactada por una organización con suficiente experiencia y temporalidad considerable en medición y combate a la corrupción. En segundo lugar, se define a la corrupción como “el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual” (Casar, 2016, p.11). En ésta, se plantea la práctica tanto en la esfera pública como en la privada, además que hacer énfasis en el bienestar individual o colectivo. Como tercera opción, la corrupción “es el abuso o uso indebido, que efectúan uno o unos sujetos, de un poder otorgado para adquirir un beneficio o ganancia privada, ya para sí mismo (s) o para un (os) tercero (s)” (Arellano y Hernández, 2016, p.37). Esta última se tomará para comprender mejor el presente estudio, considerando su claridad y precisión para cumplir los objetivos trazados a través de las variables: contraloría social, transparencia y rendición de cuentas.

En el fenómeno de la corrupción se presumen actos de abuso del poder por estar en una posición más favorable que otros y dicha condición es aprovechada para incumplir normas, leyes o mandatos dentro del sistema de gobierno. Por tal motivo, la contraloría social activa ejercida por la ciudadanía puede identificar actos del monopolio de poder que muchas veces los funcionarios ejercen a través de la discrecionalidad para un beneficio particular.

1.3 Contraloría social: concepto y características

La contraloría social tiene el efecto de exhibir los actos de corrupción, a través de la información que se obtenga del monitoreo y la vigilancia que las personas, posteriormente la exigencia de rendición de cuentas hacia los actos de gobierno tendría como resultado la transparencia de la información de carácter público. Dicho lo anterior, la contraloría social puede considerarse como un mecanismo de control del poder, debido a las características que se mencionan a continuación:

Para iniciar con el análisis del concepto de contraloría social, se parte de su definición en la legislación mexicana, como “el mecanismo de los beneficios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social” (Ley General de Desarrollo Social, 2004, Art. 69). La definición anterior sólo se refiere a la contraloría social que se realiza para el cumplimiento de los programas federales, señalándolos como beneficios, y no como un mecanismo con el cual se pretenda ejercitar el derecho de acceso a la información que pueda facilitar el monitoreo y la vigilancia de lo realizado por el gobierno en sus distintos niveles. En cuanto a una conceptualización más propiamente teórica, se tiene que mencionar el debate entre los académicos acerca de la contraloría social, ya que a la interpretación de autores como Ackerman (2006) y Hevia (2006), se puede agregar que la contraloría social es una forma de participación ciudadana, que, incluso, se toma como su sinónimo.

En el caso del parentesco exhibido por autores entre la contraloría social y la participación ciudadana, se esclarece que la contraloría social no es sinónimo de participación ciudadana ni tampoco es un tipo de participación en sentido estricto, es decir, la contraloría social es una práctica que se lleva a cabo con el objetivo de monitorear y vigilar el actuar de los gobernantes para conocer mejor su postura y la toma de decisiones, que conlleva la labor de gobernar en un Estado democrático. Sin embargo, el conocimiento que se obtenga de dicho ejercicio puede destinarse para distintos fines, entre ellos: la participación social, la participación comunitaria, la participación política y “mecanismos de democracia más directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato (*recall*) y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana” (Serrano, 2015, p.96).⁹ En ese sentido, la contraloría social no es más o menos importante que dichas formas de participación, sin embargo, la práctica de la contraloría social se puede considerar como el primer paso y posteriormente realizar cualquier tipo de participación para el bien de la ciudadanía.

⁹ Para mayor información acerca definición y características de estas formas de participación social, comunitaria y política consultar la siguiente fuente: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n34/n34a5.pdf>

Hecha esta salvedad, para fines de esta investigación, en primer lugar, se partirá de esa diferenciación entre contraloría y participación ciudadana que no son lo mismo, como ya se mencionó en el párrafo anterior, como segundo lugar, considerar a la contraloría social como un mecanismo para la exigencia de rendición de cuentas vertical, y tercer lugar, que puede dar paso a forma diversas de participación, como se mencionó anteriormente. A continuación, se presenta un resumen de las principales aportaciones de diversos autores sobre la definición de contraloría social:

Tabla 1.2 Tabla de conceptos de contraloría social

Autor	Concepto de contraloría social
Cunill (2009)	El conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de que éste exprese en su actuación los intereses públicos y aporte a la construcción de ciudadanía.
Brito (2009)	Como el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que ejercen las comunidades, para lograr el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales y evitar que los recursos se desvíen hacia otros intereses.
Primera interpretación de los autores Acosta, Pérez, Mavárez, (2014)	La contraloría social se manifiesta como una expresión de la democracia participativa que permite la organización de la ciudadanía y de los vecinos, para ser protagonistas tanto en el control como seguimiento de la gestión pública, logrando sus intereses colectivos.
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2006)	El mecanismo que permite a los ciudadanos ejercer su derecho de velar porque la administración pública del Estado o entidades no estatales, que manejan fondos públicos, hagan una gestión con total transparencia, para favorecer el desarrollo humano integral de las personas de la comunidad y, en general, de la nación
González (2012)	Afirma que el fin último de la contraloría es asegurar la transparencia y proteger el bien común, como un mecanismo de defensa de los derechos ciudadanos y de la propia sociedad civil en función de proteger su calidad de vida.
Hevia (2007)	Como un subconjunto de lo que se conoce como mecanismos de participación ciudadana para la rendición de cuentas, los cuales son esquemas de control no electoral de las autoridades basados en acciones específicas de vigilancia por parte de la ciudadanía a una acción de gobierno.
Segunda interpretación de los autores Acosta, Pérez, Mavárez, (2014)	Una forma de participación por la cual los ciudadanos tienen el derecho de controlar, vigilar y evaluar el funcionamiento de las distintas instancias del orden público, la ejecución de los proyectos, la conducta de los funcionarios, etc.; para lograr la efectividad, oportunidad, transparencia y calidad necesaria. Por tanto, se le puede considerar como la operacionalización de los conceptos de participación y rendición de cuentas en las formas concretas que adquiere el ejercicio de estos derechos y como una forma de ejercicio de los mismos.

Fuente: Elaboración propia en base a Acosta, Pérez y Mavárez (2014).

De los conceptos anteriores de contraloría social, se puede destacar la diversidad de objetivos que cada uno de los autores contemplan bajo su propia interpretación, sin embargo, sólo se tomarán en cuenta elementos de algunos de ellos, lo que permitirá construir un concepto base que ayude al cumplimiento de los objetivos planteados en este documento.

Por otro lado, es necesario esbozar las características que identifica Cunill (2009) acerca de contraloría social. Primero, subyacen dos supuestos: 1) que la contraloría social además de cubrir los programas sociales también debe extenderse hacia los servicios públicos, de esta manera, se asegurará la exigibilidad de los derechos económicos, sociales o culturales, mismo que se vincula con el enfoque sustantivo de la teoría de la calidad democrática mencionada al inicio, y 2) la ampliación de la vigilancia ciudadana en las acciones (programas y servicios) y también insertarse en los procesos de creación y de evaluación de los mismos. En este sentido, los dos supuestos se relacionan con las acciones que llevan tanto a la vigilancia como a la participación, por lo que la contraloría social encuadra con ambos aspectos.

Otra de las características de una sociedad democrática, destacada por Cunill, es la transparencia como recurso, ya que además de requerir un marco legal que dé apertura a la información pública, también debe existir una base sólida conformada por instituciones y prácticas en pro al derecho a la información.

La transparencia es un recurso básico del control social porque puede potenciar todos los demás poderes [ciudadanos] y porque constituye una condición de la formación democrática de opinión pública que es, a su vez, el medio por excelencia del control social cuando es ejercido espontáneamente (Cunill, 2009, p.24).

Es así como la transparencia se vuelve un recurso, que da inicio a la contraloría social y sin él no se podría configurar este mecanismo en los asuntos de la vida pública. Ahora bien, si se relacionan los conceptos anteriores con la rendición de cuentas, se podría decir, que la contraloría social y la rendición de cuentas son dos elementos que van de la mano en un mismo proceso, porque la ciudadanía puede vigilar y verificar de manera colectiva o individual la acción del gobierno, para después exigir rendición de cuentas a los gobernantes y

funcionarios, como mencionan Acosta, Pérez y Mavárez (2014), todo con ayuda del recurso de la transparencia, que puede incentivar a una participación más directa.

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

1.4 Gobernanza: gestión estratégica y organizaciones civiles

La gobernanza es un concepto que surgió hace aproximadamente veinte años, como un enfoque desarrollado ante los riesgos de la ingobernabilidad por parte del Estado y como producto de la crisis en la dimensión de la acción gubernamental en los regímenes democráticos, como señala Aguilar (2006). De esta manera, se configura una nueva etapa en la administración pública para la prestación de los servicios y la realización de acciones públicas. En palabras de este autor, la gobernanza se define como:

El proceso por el cual, el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad (civiles, religiosas, sociales) y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés general y de valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos deseados y decididos” (Aguilar, 2006, p.91).

De acuerdo con otros autores, como Sánchez (2015), la gobernanza es el enfoque de la administración pública que más acercamiento tiene al tema de contraloría social en las organizaciones de la sociedad civil y se puede presentar de dos formas: colaborativa entre actores, es decir, “la gobernanza apuesta por la búsqueda de consenso, diálogo y definición conjuntamente con los diversos actores de la sociedad, [...] formando redes de [colaboración], para tratar de conseguir que la formulación y la implementación de políticas públicas vaya en

consonancia a los intereses generales” (Sánchez, 2015, p.78). O como segunda opción, ser solamente contraloría social como mecanismo de control.

Dicho enfoque de gobernanza, se puede interpretar como un proceso dinámico entre el gobierno, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el sector privado, es por ello que la contraloría social, a través de las OSC, tiene consigo misma el punto de partida. Es decir, “para prevenir que la influencia política quede condicionada, se requiere una oposición política fuerte, una ciudadanía vigilante y contestataria, y agencias que sirvan como contrapesos” (Monsiváis, 2017, p.27).

Es por ello que el enfoque de gobernanza en esta investigación tiene relación con las variables de la investigación: contraloría social, transparencia y rendición de cuentas. El escenario de la gobernanza permite abordar de manera estratégica posibles soluciones como la vigilancia y el monitoreo de las acciones del gobierno de manera que se pueda inhibir la corrupción a manera de contrapeso y también generar agencia para cambios en la estructura pública.

Una forma de acción de las instituciones u organizaciones es la gestión estratégica, misma que se emplea cuando los objetivos y las rutas trazadas no logran su fin planteado. Por el lado del sector público, “el método y propósito estratégico consiste en crear valor/utilidad pública a los ciudadanos y a su comunidad política con sus bienes y servicios” (Aguilar, 2006, p. 276). En ese sentido, las estrategias de gestión por parte del gobierno se definen como: las acciones encaminadas a la reestructuración de la institución para su funcionamiento idóneo, con los recursos asignados para generar utilidad pública a la ciudadanía. En este caso, atender a la demanda de transparencia y posteriormente rendición de cuentas sobre las decisiones que toman los funcionarios públicos y gobernantes.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil también en busca de alcanzar sus fines sociales establecidos y producir resultados se topan con problemas y deficiencias al momento de ponerse en contacto con la estructura de gobierno, es decir, al momento de solicitar cualquier tipo de información pública y buscar transparentar las decisiones de los funcionarios, ya que para materializar resultados “no depende sólo de sus recursos, destrezas

[...] sino que es condicionada por los propósitos y acciones de los diversos actores” (Aguilar, 2006, p.237), a través de determinadas estrategias que orientan sus acciones hacia el logro de sus fines y/o metas, tanto en lo individual como en términos organizacionales.

El concepto de estrategia tiene dos antecedentes relacionados entre sí, el primero se remonta a su origen griego *stratos*, que se refiere a ejército, y *agein*, que significa guía. En la época 418 A.C, los gobernantes de Atenas, Esparta y Tebas trataban de imponer su hegemonía a través de la guerra, para consolidar su posición como dirigentes (Contreras, 2013). Posteriormente, en el siglo XX la palabra estrategia es utilizada en el sector empresarial para fortalecer el nivel de organización de las empresas y aprovechar su máxima utilidad. Es aquí donde se ha desarrollado el término a través de los años de una manera más amplia, sin embargo, la palabra estrategia también está presente en sectores como el político, económico, cultural, social, entre otros. Como menciona Davies (2000), la estrategia se caracteriza por tener múltiples opciones, múltiples caminos y múltiples resultados. Asimismo, para Chandler (2003), la estrategia es la determinación de las metas y objetivos, considerando los recursos financieros, logísticos y humanos de la organización (Citado en Contreras, 2013).

En el sector de las organizaciones de la sociedad civil, se considera a la estrategia de carácter asociativa por su ampliación de redes, con la intención de que realicen acciones de cooperación con otras organizaciones que se identifican como aliadas (Atria, 2003). En ese sentido, se entiende por estrategia a la multiplicidad de acciones reflexionadas y planeadas que ejercen las organizaciones civiles con sus recursos financieros, materiales, humanos, legales y de cooperación con otros actores, para el cumplimiento de sus metas y objetivos.

Como se había mencionado, las organizaciones de la sociedad civil desde el enfoque de la gobernanza cumplen un doble rol en sus tareas: 1) representar a la ciudadanía de a pie, que por una u otra razón no tienden a vigilar o a participar con el Estado en temas públicos; en esta tarea, las acciones de vigilancia y monitoreo para exigir rendición de cuentas no es tarea sencilla, puesto que, a pesar del discurso de colaboración, aún existe un papel de poder predominante en el Estado, por lo que, además de representar, crean un contrapeso para el equilibrio del poder, y 2) colaborar con el gobierno para complementar la gestión

administrativa, que, en ocasiones, el Estado es incapaz de cubrir: aquí las organizaciones pueden llegar a “salvar el barco” a los gobiernos, por su labor social en temas y territorios donde tal vez los gobernantes y su gestión no tienen tanta experiencia o alcance.

Por lo anterior, parece pertinente abordar la investigación desde la perspectiva de la sociedad civil organizada, como actores que se contraponen a la representatividad política de los que gobiernan, tal como lo menciona Rosanvallon (2008), en su término contrademocracia, el cual se refiere a un sistema de pesos y contrapesos como la división de poderes y otros mecanismos de oposición, supervisión y vigilancia, como pueden ser la contraloría social.

Como se mencionó antes, para que la contraloría social se lleve a cabo como un mecanismo para la exigir rendición de cuentas es necesario abordar el estudio de la sociedad civil, como un sector general, y a las organizaciones de la sociedad civil, en lo particular, como una estructura organizada. Primero, es importante recordar el origen del término de sociedad civil y para ello es necesario remontar a los siglos XVII y XVIII, que fue cuando dicho concepto estuvo vinculado en la teoría de los derechos individuales y en la idea de un contrato social, como menciona Kaldor (2003). Varias décadas después, entre 1970 y 1980, renace en Europa y en América Latina, a través del activismo, como “una forma de cambiar la relación entre el Estado y la sociedad, crear instituciones auto organizadas, independientes del Estado que pudieran desafiar el alcance” (Kaldor, 2003, p.8) de la acción estatal.

Desde la perspectiva neoliberal, otra versión del término sociedad civil es la idea sobre el tercer sector que se desarrolló en Estado Unidos de América, como “organizaciones que no están controladas por el Estado, ni por el mercado, pero que desempeñan un papel esencial para facilitar el funcionamiento de ambos” (Kaldor, 2003, p.9). Como tercera visión, está la postmoderna que se refiere a un concepto más sensible que involucra a agrupaciones nacionales y religiosas. Desde la interpretación de esta autora, actualmente la sociedad civil es transnacional porque está involucrada en un proceso de debate y negociación con gobiernos, empresas y organizaciones internacionales.

Existen distintas categorías políticas e ideologías acerca de la sociedad civil organizada, algunas de ellas, según Canto (2015), son: organizaciones sin fines de lucro, tercer sector, organismos filantrópicos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones civiles, entre otros. Sin embargo, para la presente investigación es necesario dejar en claro que no es la idea de adentrarse en la discusión del concepto de cada una sino dar prioridad a los elementos importantes de éstas, entre las que se mencionan a continuación:

La organización libre, en este sentido voluntaria, de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social realizan acciones tendientes al bienestar colectivo, para el cual pretenden influir en las decisiones públicas y en la normatividad. Son agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica propia (Canto, 2015, p. 60).

A partir de estas características, se pretende seguir un marco de análisis de las organizaciones de la sociedad civil y su práctica de contraloría social para la vigilancia y control de las actividades del gobierno y como posibles agentes de cambio para la disminución de la corrupción en Ciudad Juárez.

Posterior a lo expuesto, se seleccionan de este último apartado teórico como elementos que deben acompañar a las variables ya mencionadas para mayor comprensión a las siguientes dimensiones: estrategias, resultados, relación entre el sector público, privado y social, la colaboración del sector social en redes y los recursos económicos, humanos entre otros. Dichos conceptos muestran idoneidad para abordar de una manera más completa la problemática que aquí se plantea.

El fenómeno de la corrupción es muy difícil de abordarlo porque los actos corruptos se protegen y se ocultan para que nunca salgan a la luz, es por ello la resistencia de los gobernantes a no emitir cualquier tipo de información que ponga en riesgo la visibilidad de sus actos. Menciona Pérez (2000) que a través de la historia, el monopolio de poder y de gobierno prevaleció por mucho tiempo, sin embargo, en los siglos XVII y XVIII surge el escenario para la apertura a conversaciones sobre temas de interés común como: las artes, las ciencias, la filosofía y costumbres. Además, la “cultura del compromiso cívico o del interés por los

asuntos de la ciudad y los de la libertad individual (derechos humanos, etc.)” (Pérez, 2000, p.5).

En este sentido, la irrupción de otros actores sociales en la esfera pública ha evolucionado hasta hoy, cuando aparecen en el escenario de la interacción gubernamental con la gobernanza. La sociedad civil es la forma asociativa que ha ganado posicionamiento en el espacio público, debido al cambio de dinámicas sociales. “Actualmente son las organizaciones sociales las que, en relación al Estado, actúan en la esfera pública política” (Habermas, 1974, p.54). Es por ello que las organizaciones civiles han logrado ser parte y a su vez vigilantes del gobierno en estos últimos años, su labor como agentes de cambio, por ejemplo, en los escenarios de corrupción en los gobiernos es idónea para ser contrapeso a las decisiones tomadas por ellos y a través de la contraloría social exigir cuentas, a los que, aún con cambios legislativos e institucionales, se niegan a hacer.

Recapitulando lo escrito en este capítulo, la calidad de la democracia es una característica de los países con este régimen. Misma calidad puede ser determinada con elementos como la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) que su práctica puede evitar actos de corrupción en las instituciones públicas a la hora de gobernar. Tomando en cuenta a la corrupción como problema al desarrollo social, en el siguiente capítulo se describen algunos ejemplos de cómo esta mala práctica obstaculiza el pleno goce de derechos básicos de la sociedad, así como la relevancia de la contraloría social en México como mecanismo de monitoreo y vigilancia, también el contexto actual sobre la creación de dos sistemas importantes en los últimos años como lo son: el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción, mismos que fueron creados para contrarrestar los altos índices de mala percepción sobre corrupción durante varios años, además del análisis del papel de las organizaciones de la sociedad civil en un plano de gobernanza para poder ser agentes de cambio y de mejora en la gobernabilidad de Ciudad Juárez, Chihuahua, y, por último, el panorama de la transparencia a nivel nacional y local a raíz de modificaciones legislativas en esta materia.

CAPÍTULO II. CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL DE LA CORRUPCIÓN Y LA CONTRALORÍA SOCIAL

En este segundo capítulo, se abordan las consecuencias de la corrupción como problema social en la actualidad, incluyendo la afectación a los derechos de la ciudadanía y por lo tanto al desarrollo social del país. Además, se analiza la contraloría social que han puesto en marcha las distintas administraciones de gobierno a lo largo de los sexenios a nivel federal, sus aciertos y desaciertos, resultado del cumplimiento de los objetivos de los programas sociales.

Asimismo, se abordan dos de los instrumentos de gobierno más actuales para prevenir la corrupción, implementados en el país desde el 2015: el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción, cada uno con una función que se vincula uno con otro por el simple hecho de tener como objetivo inhibir la práctica de la corrupción en el sector público y, en su caso, en el sector privado.

Por otro lado, se aborda el contexto social de Ciudad Juárez, Chihuahua, dada la experiencia de organizaciones de la sociedad civil que de forma masiva han hecho de su labor una práctica peculiar a nivel nacional por la manera en que surgieron, además de contar con financiamiento por parte del sector privado. Por último, se considera la labor de Ciudadanos por Municipios Transparentes A.C, organización que ha sido reconocida por identificar la práctica de transparencia en las entidades federativas de la república mexicana, mismo que permitirá hacer una comparación de los avances en esta materia a través de los años y cumplir con los objetivos de esta investigación.

2.1 Corrupción y violación de derechos humanos y sociales en México

El problema de la corrupción en México ha sido durante muchos años el obstáculo principal para el pleno goce de los derechos sociales constitucionales de los habitantes del país, entre los que son reconocidos jurídicamente cabe mencionar: derecho a la educación, derecho a la salud, derecho a la seguridad social, derecho a la vivienda, derecho a la alimentación, derecho al empleo, entre otros. Tal y como se mencionó en la problematización de esta investigación, la práctica de la corrupción merma el correcto funcionamiento y aprovechamiento de los

recursos públicos, lo cual –en última instancia– obstaculiza el pleno ejercicio de estos derechos por parte de la ciudadanía.

En ese sentido, cuando algún funcionario realiza un acto de corrupción, desvía la actuación de la institución en la que labora para el servicio de la ciudadanía por un bien particular o de un tercero. En cualquier materia y en cualquier instancia, estos actos generan un daño directo o indirecto con el simple hecho de que se desvía del verdadero objetivo de las instituciones públicas. Por ejemplo, cuando hay prácticas de corrupción, las instituciones educativas al final no cumplen con garantizar la educación, las instituciones de salud no garantizan el derecho a la salud de la ciudadanía,¹⁰ entre otros. Estos ejemplos encuadran en el tercer enfoque mencionado en el primer capítulo, que Collado (2015) señala como el enfoque de carácter sustantivo, es decir, a los derechos reconocidos en la democracia mexicana, en este caso los que se relacionan con el desarrollo social.

Sin embargo, aún existen cifras un tanto desalentadoras en relación a la medición de la percepción de la corrupción, como se muestra a continuación. En 2016, la Organización Transparencia Internacional posicionó a México en el ranking 123 de 176 países sobre la percepción de la corrupción, dicha medición con una calificación de 30/100. Al año siguiente bajó un punto, obteniendo un 29/100 en el ranking 135. En ese mismo año, a nivel regional México se posicionó en uno de los lugares peor evaluados en corrupción, por debajo de Brasil en el lugar 79, Colombia en el 90 y Argentina en el 95 (Transparency International, 2018).

Algunas de las recomendaciones que dio la organización al Estado mexicano fueron: a) asegurar la correcta implementación del Sistema Anticorrupción en todo el territorio nacional, y b) avanzar hacia sistemas de información automatizada de todas las instituciones, incluyendo la máxima publicidad y formatos abiertos respecto del financiamiento a partidos políticos y sus proveedores (International Transparency, 2018).

¹⁰ Un ejemplo de cómo impacta la corrupción en los derechos básicos de los habitantes, es el relacionado con los medicamentos apócrifos, las quimioterapias falsas que se presume recibieron las mujeres, niños y niñas de Veracruz en la administración del encarcelado ex gobernador Javier Duarte, donde el simple hecho de la transparencia y acceso a la información pudo hacer la diferencia acerca del recurso destinado para su atención médica.

En el último informe 2018, el país perdió otro punto obteniendo 28/100 y su posición fue en el lugar 138 de 180 países alrededor del mundo. En este año, nuevamente, la organización hizo las siguientes recomendaciones a todos los países: a) fortalecer las instituciones responsables de mantener el control y equilibrio sobre el poder político y garantizar que puedan actuar sin intimidaciones; b) reducir la brecha entre la legislación existente contra la corrupción y su práctica y aplicación real, y c) apoyar a las organizaciones de la sociedad civil para fomentar la participación política y la supervisión del gasto público por parte de la ciudadanía, sobre todo en el ámbito local (International Transparency, 2018).

En relación con la corrupción, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en la Encuesta Nacional de Calidad de Impacto Gubernamental 2017, publicada el 22 de marzo de 2018, concluyó en sus resultados durante ese año que “la corrupción se ubicó en el segundo lugar de los problemas que más preocupan a los mexicanos” (INEGI, 2018), solo por debajo de la inseguridad y la delincuencia; resultados que se han mantenido en primero y segundo lugares desde el 2015.

Con respecto a la primera idea de este apartado, el Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales señala que “existe un amplio consenso en señalar que la corrupción es uno de los principales problemas públicos en nuestro país y que es imperioso controlarlo, ya que vulnera la garantía de derechos fundamentales” (INAI, 2018, p.2).

En otro tema, no existen datos estadísticos o índices que puedan medir el impacto directo negativo sobre la calidad de vida de la población, a causa de la corrupción, porque cada acto de corrupción es un caso en concreto con diversas características en el que se violentan derechos humanos distintos, según la naturaleza del acto o la omisión realizada. “En la corrupción hay un acto de aprovechamiento o abuso de una posición de poder, que conlleva el incumplimiento de un mandato normativo” (Nash, 2019, p.16).

Por el lado jurídico, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado acerca de este fenómeno social a través de la Resolución 1/2018 en la cual señala

que “la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integridad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales–, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de derecho y exagera la desigualdad” (CIDH, 2018, p.1). Existen formas cualitativas de identificar la afectación de ciertos derechos humanos en algunos casos de corrupción, como se mencionan a continuación:

En el caso de Chihuahua, el ex gobernador “César Duarte tiene 15 órdenes de aprehensión. Su *modus operandi* se sustentó en una red delictiva para el desvío de recursos públicos coordinada por él y operada a través de personas cercanas y familiares que fueron contratados como responsables de áreas administrativas que controlaban el uso de los recursos públicos” (Vázquez, 2019, p.244). En ese estado, aproximadamente el 60% de las obras públicas y adquisiciones realizadas en el periodo de gobierno de César Duarte se realizaron sin cumplir con los procedimientos de contratación de la licitación pública, en 2015 se pagaron por medio de adjudicación directa o invitación restringida con sobre precios de hasta 500% y, en muchos casos, sin que se prestara ningún servicio a cambio.

Por lo anterior, se percibe una afectación a los derechos humanos de la población del Estado de Chihuahua, porque la entidad federativa tiene menos capacidad para cumplir con sus obligaciones al momento de gobernar, y de garantizar servicios para la población, es decir, violenta la obligación de máximo uso de recursos disponibles. La dependencia que más actos de corrupción se cometieron fueron en la secretaría local y federal de Desarrollo Social.

En cada acto de corrupción se violentan derechos distintos, por ejemplo, en el caso de los niños y niñas de Veracruz que recibieron agua destilada en lugar de quimioterapia, se les violentó el derecho a la salud; el derecho a la alimentación a la población objetivo del programa de política pública que nunca recibió los alimentos licitados; el derecho de acceso al agua de la población objetivo del programa de política pública de dotación de tinacos que nunca llegaron a su destino. En cuanto al caso de la Unión Ganadera División del Norte con el apoyo de cabezas de ganado, maquinaria y microcréditos deberían llegar a la comunidad agrícola y ganadera para impulsar el desarrollo regional, esos recursos quedaron en manos del

ex gobernador César Duarte, violentando, en este caso, el derecho al desarrollo. Por último, se violentaron el derecho a la igualdad y a la no discriminación de las personas que participaron en las licitaciones, subsidios o créditos que no accedieron a ellos por competencia desleal, en competencias amañadas (Vázquez, 2019).

Por lo anterior, es crucial la importancia de vigilar y controlar los recursos y las actividades del gobierno en sus distintas instancias, federal, estatal y municipal, con el objetivo de no desviarlos y que tengan el verdadero uso al que se destinan, para lo cual la contraloría social podría ser un mecanismo idóneo.

2.2 Panorama de la contraloría social en México

La contraloría social en México tiene su origen en el sexenio de Carlos Salinas, entre el periodo de 1988-1994, a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), que tenía como objetivo promover un cambio en la relación entre el gobierno y la sociedad y, así, propiciar una mejor participación ciudadana en el usufructo de los programas sociales federales. En esa época, señala Hevia (2006), la contraloría social tenía dos vertientes: la primera, era la atención ciudadana de quejas y sugerencias, como los módulos de atención ciudadana y el Sistema de Orientación Telefónica a la Ciudadanía, y la segunda, los mecanismos de control de la acción pública, como el control colectivo de obras y servicios, los comités de control y vigilancia del Programa Nacional de Solidaridad, entre otros.

Después, durante el sexenio del ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León entre 1994 y 2000 no se obtuvieron avances relevantes en la materia de contraloría social y el derecho de acceso a la información pública, aunque tampoco hubo retrocesos, lo cual en términos políticos permitió mantener la idea en la esfera pública. Posteriormente, con el ex presidente Vicente Fox Quezada, se realizaron algunos avances significativos en este tema, con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, además de establecer legislativamente la contraloría social en la Ley General de Desarrollo Social. Con este panorama más alentador, los objetivos de la contraloría social se orientaban en “garantizar el acceso de la información a los ciudadanos, a impulsar la participación, corresponsabilidad y la autogestión, mejorar la eficiencia, eficacia y

confiabilidad de las acciones gubernamentales e incorporar a la ciudadanía en el combate a la corrupción” (Hevia, 2006, p.19).

De acuerdo con Hevia (2006), algunas de las instituciones y los programas federales en donde se aplicaba la contraloría social eran: Oportunidades, Escuelas de Calidad, Atención a Jornaleros Agrícolas, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Diconsa, el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otros. En este sentido, se intentó incorporar la contraloría social en cada uno de estos programas federales no sólo en las dos vertientes anteriormente mencionadas, sino también en el ciclo de la política pública, es decir, en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación. Así, pues, la contraloría social por parte del sector público, se podía dar de tres tipos: 1) como sistemas de atención ciudadana -en particular los buzones de quejas/sugerencias; 2) como acciones de control colectivo por parte de los beneficiarios-por medio de la constitución de comités para la vigilancia de obras específicas, y 3) como participación en los órganos colegiados de decisiones, ya sean éstos consultivos o resolutivos (Hevia, 2006)

Sin embargo, en el 2006, al momento de medir qué tanto había funcionado la contraloría social, se tenían métodos de medición distintos en cada programa. “En el caso de Oportunidades, las quejas individuales se analizan mediante indicadores cuantitativos, mientras que para los mecanismos de voz colectiva de Diconsa resulta más apropiado el análisis institucional” (Fox, 2007, p.7). De esta manera, se evidencia que la contraloría social estaba encaminada a la formación de informes de autoevaluación acerca del cumplimiento de los objetivos de los programas federales con información de los beneficiarios más que al control y vigilancia de las acciones de gobierno por parte de la ciudadanía.

Por otra parte, también existe contraloría social por el lado no gubernamental, éstas se manifiestan en distintas actividades, tales como: las acciones orientadas al seguimiento de políticas públicas y, por otro lado, acciones de capacitación y vigilancia, participación ciudadana entre otras. Citando a Hevia, “este tipo de vigilancia sitúa a las OSC como las encargadas de hacer vigilancia y las acciones de control, que se dirigen tanto a servidores públicos de elección popular (políticos) como a burócratas (técnicos) siendo los primeros los

responsables últimos” (Hevia, 2006, p.45). En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil en las últimas dos décadas se posicionan como el actor principal para llevar a cabo la contraloría social, por lo que sería de interés saber cómo ha evolucionado este mecanismo en relación con el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción que pueden dar mayor éxito en la práctica.

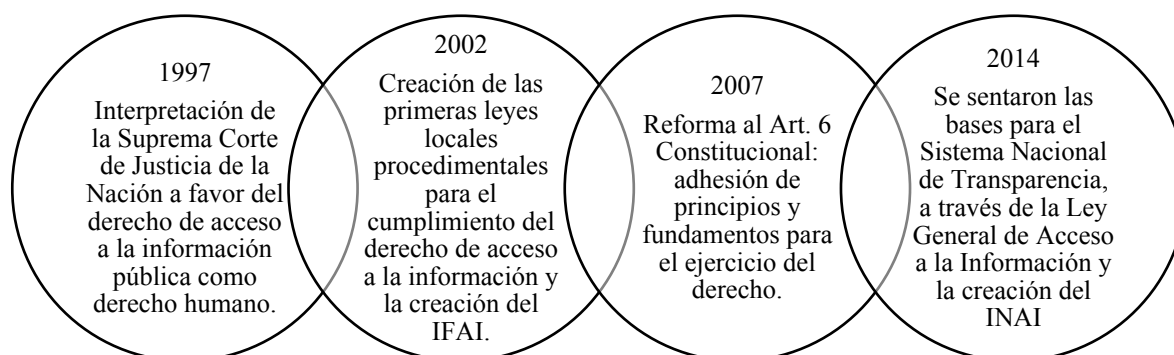
Hasta el año 2018, la Secretaría de la Función Pública sigue contemplando la contraloría social como un “mecanismo de los beneficiarios voluntarios para que, de manera organizada, verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos”, cuyas funciones se refieren, básicamente, a la difusión, la capacitación, la asesoría, la constitución de comités, las reuniones y las quejas y sugerencias (SFP, 2018).

Actualmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 correspondiente a la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, se hace alusión al combate a la corrupción con su tipificación como delito grave y a la posible propuesta de promulgación de una nueva Ley Federal de Combate a la Corrupción y de Conflicto de Interés, misma que se centraría en la instancia de contraloría social en la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. Esta última referencia aún no ha sido realizada, además, tampoco han iniciado las actividades de contraloría social correspondientes al presente sexenio de gobierno, careciendo de actualización del proceso en las páginas electrónicas correspondientes en la dependencia encargada.

2.3 Sistema Nacional de Transparencia

Antes de abordar el tema de la transparencia, es necesario mencionar el derecho de acceso a la información desde su reconocimiento en 1997 a partir de la interpretación de una sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la cual se exigía a las autoridades abstenerse de manipular información pública, incompleta o falsa porque podrían incurrir en una violación grave a los derechos humanos. En el siguiente diagrama se muestran algunos acontecimientos importantes de la evolución y avances del derecho de acceso a la información pública.

Diagrama 2.1 Evolución del reconocimiento procesal al derecho de acceso a la información pública

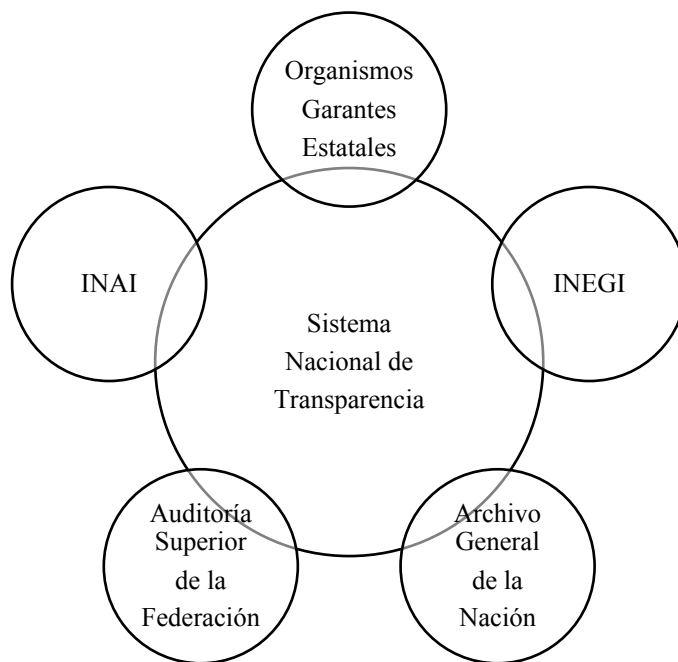


Fuente: Elaboración propia en base a INAI (2018).

Como se muestra en el diagrama anterior, para la aparición de la transparencia previamente se tenía que garantizar jurídicamente y procesalmente el derecho en cuestión. Ahora bien, una vez establecido este precepto jurídico constitucional, en el año 2014 se crea el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) para homogenizar el derecho a la información en todo México con la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en donde cabe destacar que define a los sujetos obligados; establece mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión; incluye la obligación de documentar todas las actuaciones y de preservar documentos en archivos actualizados; incluye la obligación de hacer pública la información sobre el ejercicio de los recursos públicos e indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados (INAI, 2018)

Así pues, entrando ya en el análisis del Sistema Nacional de Transparencia, podemos decir que se conforma por cinco organismos que de manera colegiada contribuyen a: la generación de información de calidad, la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad y a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas (INAI, 2018).

Diagrama 2.2 Organismos que conforman el SNT



Fuente: Elaboración propia en base a INAI (2018).¹¹

En el diagrama se posiciona al SNT en el centro, rodeado de círculos que mencionan a cada organismo que lo integra. Dichos integrantes trabajan como sistema porque tienen el deber de funcionar como una instancia de coordinación y deliberación entre ellos, de forma articulada y colegiada para el cumplimiento al derecho de información pública.

¹¹ El INAI es el organismo encargado de interpretar en el ámbito de sus atribuciones la Ley General, encabezar y coordinar el STN, conocer y resolver recursos de revisión en contra de los sujetos obligados en el ámbito federal, coordinar la Plataforma Nacional de Transparencia entre otros.

Los organismos garantes estatales tienen atribuciones para interpretar los ordenamientos derivados de la Ley General, conocer y resolver los recursos de revisión en el ámbito local, promover la participación ciudadana, promover el derecho de acceso a la información, entre otras.

El INEGI es el organismo público autónomo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de captar y difundir información de México en cuanto al territorio, los recursos, la población y la economía.

El AGN es el órgano rector de la archivística nacional que debe custodiar, ordenar, describir y conservar los documentos que conforman su acervo, con el fin de facilitar y promover la consulta y aprovechamiento público.

La ASF se encarga de fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad. La Función de la fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

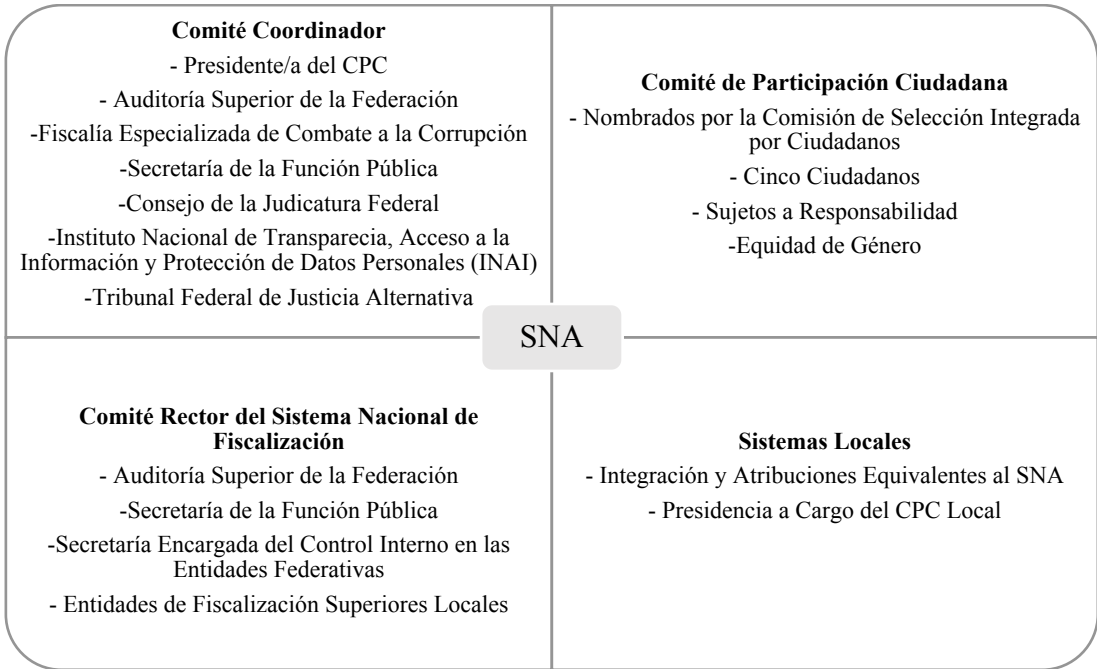
Para mayor información consultar página electrónica del sistema donde menciona su conformación y señala los principales objetivos del mismo <http://www.snt.org.mx/>

2.4 Sistema Nacional Anticorrupción

Posteriormente al Sistema Nacional de Transparencia, el 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Misma que definió al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como “La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno componentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos” (CPEUM, 2015, Art. 113).

Dicho sistema se pone en marcha con diversos organismos y se coordinará de manera colegiada para su correcto funcionamiento, a continuación, en la siguiente figura 2.3 se muestra de manera ordenada a sus integrantes:

Diagrama 2.3 Integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016).

Además de la labor de los comités y los organismos locales, Gutiérrez (2017) propone que deben formar parte del Sistema Nacional Anticorrupción dos subsistemas más: uno, el Subsistema Nacional de Responsabilidades, y dos, el Subsistema Nacional de Participación y Contraloría Social.

De esta manera, se estaría cumpliendo con el modelo teórico de Schedler, en donde se propone la siguiente secuencia en cuando a la ruta que debe seguir el combate a la corrupción: la información, la justificación y la sanción. Sin embargo, se estaría optando por un mecanismo institucional que debe hacerse efectivo a la ciudadanía misma, que no es el caso de esta investigación, pero sí proporciona un panorama amplio para la construcción de posibles avances y el posicionamiento del tema en las organizaciones de la sociedad civil.

Por último, en este apartado, cabe mencionar la vinculación de las recomendaciones del sistema, pues, como apunta Gutiérrez, es “importante para permitir que los resultados de la fiscalización de los recursos públicos ya no sólo sirvan para orientar a las instituciones en el uso adecuado de los mismos, sino para que, en los hechos, se sancione a quienes abusen del poder y de los recursos públicos” (Gutiérrez, 2017, p. 80). De esta manera, se encara a una propuesta también punitiva, sin embargo, son escasos los casos de presunta comisión de delitos sobre corrupción que se han seguido en un proceso jurídico.

2.5 Las organizaciones de la sociedad civil en Ciudad Juárez, Chihuahua

Para iniciar, se analizará de manera descriptiva el contexto de las últimas décadas en Ciudad Juárez, Chihuahua, lugar que “ha sido un polo de atracción para miles de migrantes procedentes de todo el país” (Jusidman, 2007, p.11) y actualmente personas de otros países y otros continentes.¹² Como segundo elemento, se encuentra la implementación del nuevo modelo económico neoliberal en México, desde la década de los años ochenta, que dio origen a prácticas económicas y sociales, que caracterizan a esta ciudad fronteriza.

¹² Para mayor información consultar el diagnóstico de las recientes caravanas de migrantes procedentes de otros países en el siguiente enlace: <https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2019/05/documento-caravana-migrantes-en-ciudad-juarez-20may19-1.pdf>

Una de dichas prácticas es la actividad laboral masiva precarizada en Juárez, en la cual se identifica a la industria maquiladora como una fuente de empleo desde la década de los sesenta, misma que se dio a un costo social alto, es decir, si bien rentables económicamente para las grandes empresas, también implicaron actividades laborales precarias para los trabajadores, generando efectos perniciosos en la comunidad y en el ámbito social.

A consecuencia de este factor, en lugar de disminuir las inequidades de género en la participación de las mujeres en la actividad laboral las aumentó, debido a las tareas en el empleo, las tareas domésticas y las relacionadas con la educación y crianza de sus hijos e hijas. Poniendo a las mujeres en situación de desventaja en relación con los hombres. Siguiendo esta idea, además de las mujeres, los adolescentes fueron blanco de la precarización laboral, debido a que priorizaron sus satisfacciones materiales “dejando de lado el bienestar psicoemocional de las personas, es lo que aleja la posibilidad de lograr la armonía social” (Jusidman, 2007 p.11).

Otro factor significativo, es la violencia en la ciudad, que ha estado presente en su historia, como menciona Sosa, y en la que “ha influido su ubicación geográfica, pues el ser frontera con los Estados Unidos, hace de Juárez una ciudad de enormes contrastes donde la violencia, la amenaza, la zozobra ha sido permanente y se agudizó en estos últimos años, por motivos diversos, pero principalmente por la impunidad, la corrupción y la inacción ciudadana” (Sosa, 2017, p.31).

En el año 2010 fue el año de mayores índices de violencia generada por el crimen organizado, señala el periodista Humberto Leal, la llamada “guerra contra las drogas” hizo que se generaran luchas internas donde participaron las estructuras más bajas de los cárteles y los sectores más corruptos del sector de seguridad (Esparza, et al., 2017).

Este último factor de violencia extrema en la ciudad generó la creación urgente de un plan de gobierno en conjunto con la sociedad y los empresarios de la ciudad. Así, con la implementación de la estrategia “Todos Somos Juárez”, se crearon asociaciones civiles que coadyuvarían con la atención de grupos vulnerables en la ciudad y a contrarrestar la violencia.

Sin embargo, existen aún cuestionamientos acerca del éxito de dicho plan, pues “detrás de toda esta estrategia de muerte que se produjo en Ciudad Juárez, hubo una maniobra histórica muy bien pensada, maquinada criminalmente por quienes impulsan este modelo depredador capitalista” (Otero, 2017, p.43).

Por otro lado, existen algunas organizaciones que se crearon antes de la época de la violencia en la Ciudad y que han coadyuvado al desarrollo social, como: las comunidades eclesíásticas, en la década de los setenta, y algunas otras, todas han tenido como meta tres objetivos: primero, impulsar las medidas de protección de los trabajadores y sus derechos laborales en las maquilas, segundo, impulsar reformas legislativas relacionados a delitos en contra de las mujeres y, tercero, con el objetivo de dar solución a problemáticas de equipamiento y servicios urbanos (Castillo, 2013).

A pesar de la diversidad de temáticas, las organizaciones de la sociedad civil han estado muy activas después del periodo de violencia, gracias al apoyo del sector empresarial de Chihuahua. Por un lado, se encuentra el Fideicomiso para la Competitividad y la Seguridad Ciudadana (FICOSEC),¹³ y por el otro, la Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C.¹⁴ Ambas financiadoras de segundo piso,¹⁵ que otorgan recursos financieros a diversas asociaciones civiles constituidas jurídicamente que ayudan a la manutención de servicios a los grupos vulnerables del Estado de Chihuahua. Estos últimos actores tienen gran influencia en las decisiones y actividades que las organizaciones de las OSC realizan, ya que, al fungir como su principal proveedor de recursos, existe una gran probabilidad de que las actividades vayan encaminadas a intereses empresariales. Otro actor importante en la resolución de problemas sociales en la ciudad es la administración de gobierno municipal, actualmente bajo

¹³ Para mayor información consultar su página electrónica donde se describen los objetivos del fondo su misión, visión e integración de actividades en el siguiente enlace: <https://ficosec.org/nosotros/>

¹⁴ Para mayor información consultar su página electrónica donde se encontrará información complementaria acerca de las temáticas y actividades realizadas por el fondo en el siguiente enlace: <http://www.fechac.org/web/index.php>

¹⁵ Estas financiadoras de segundo piso son instituciones sin fines de lucro que se sustentan por medio de donativos por parte del empresariado y organizaciones internacionales con interés en el desarrollo social, estas mismas financiadoras a su vez apoyan con recursos económicos a proyectos de organizaciones de la sociedad civil organizada que tienen un impacto directo o un resultado al fortalecimiento de la comunidad en distintos temas como educación, seguridad entre otros. Para mayor información consultar el siguiente video: <https://www.youtube.com/watch?v=LnPS08K-wnE>. Y la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en sus artículos 4 y 5.

el gobierno del presidente Armando Cabada, ex candidato independiente, quien, ha tenido dicho cargo en dos ocasiones, siendo el primero en ser reelecto por primera vez en Ciudad Juárez, Chihuahua.

En este sentido, la administración bajo su mando, se ha declarado colaborativa con las OSC, sin embargo, la batalla para lograr una correcta articulación de peticiones y su resolución no ha sido tan sencilla. Con respecto a la transparencia y rendición de cuentas se ha tenido que cumplir con diversas disposiciones legales coercitivas antes de que el gobierno de manera voluntaria tenga que cumplir con dicha obligación hacia la ciudadanía juarense.

Por ello, para los propósitos de la presente investigación, se abordan estos distintos actores, que influyen en las actividades de las asociaciones, pues conocer el contexto es indispensable para una mejor comprensión. Como menciona Castillo (2013) “la sociedad civil se caracteriza por su heterogeneidad, tanto en lo que respecta a las opiniones que emite en el espacio público como a las formas de acción colectiva que utiliza para buscar la solución a los problemas sociales” (Castillo, 2013, p. 124). Es por eso, el interés de realizar este estudio desde la base social y ciudadana de las organizaciones de Ciudad Juárez, Chihuahua. De acuerdo con el directorio de asociaciones publicado en la página del Ayuntamiento de Juárez en 2018, se tiene registro de 186 organizaciones que en su mayoría atienden a población vulnerable y de carácter asistencialista.¹⁶

2.6 Transparencia en la actualidad: CIMTRA, Gobierno Abierto y gobierno federal actual

Actualmente, a nivel nacional, en materia de transparencia existe el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), que funciona como una red de organizaciones civiles en alianza desde 2002, “cuyo objetivo es evaluar y fomentar la transparencia en los gobiernos y congresos locales para mejorar rendición de cuentas y el marco normativo en la materia” (CIMTRA, 2020). Dicho objetivo se lleva a cabo a través de herramientas de medición que se aplican y se procesan para evaluar y dar seguimiento al nivel de transparencia al gobierno de los ayuntamientos en algunos estados del país, tales como: Chihuahua, Sonora, Guanajuato,

¹⁶ Para mayor información consultar el directorio de asociaciones donde se encontrará el nombre de cada una de ellas y su contacto en el siguiente enlace: http://www.juarez.gob.mx/transparencia/formatos_dec/Directorio%20de%20Asociaciones%20DSM%202018.pdf

Puebla, Tlaxcala, Yucatán, Tabasco, Guerrero, Ciudad de México, Estado de México, Querétaro, Jalisco, Nayarit y Aguascalientes.¹⁷ “El interés de la organización CIMTRA es ofrecer un análisis sobre las fortalezas y debilidades encontradas, para mejorar y ejercer buenas prácticas de transparencia, que permita a los ciudadanos contar con la información requerida e incidir en las políticas públicas” (Estrada y Nateras, p.92, 2016).

El trabajo de dicho colectivo consiste en realizar la visita a los portales digitales de cada uno de los Ayuntamientos y, en base a la información que se transparenta proactivamente, hacen sus consideraciones de acuerdo a lo estipulado en el marco legal federal y estatal. Además, durante los últimos años se ha ampliado su ejercicio hacia el poder legislativo local de los estados ya mencionados. El colectivo califica del 1 al 100 (100 el mejor evaluado) de acuerdo a los resultados obtenidos en los portales digitales y realiza un ranking anual para posicionar a los ayuntamientos mejor y peor evaluados.

Después de la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, CIMTRA publicó su postura acerca del contenido de la nueva disposición y menciona que “se requiere de la vigilancia de la sociedad civil para que la Ley se cumpla y la política se implemente efectivamente” (CIMTRA, 2015). Además, comparte responsabilidad de sociedad y gobierno para que se garantice el derecho de información, comprometiéndose como colectivo a construir “nuevos parámetros, estrategias y acciones con el fin de fortalecer sus objetivos y su incidencia a favor de las ciudadanías locales” (CIMTRA, 2015).

En ese sentido, se considera en esta investigación a la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil, ya que ésta abre una puerta de oportunidad a los promotores de la contraloría social para exigir rendición de cuentas a los gobernantes que se resistan a transparentar de manera proactiva o bajo demanda.

¹⁷ Para mayor información consultar el siguiente enlace: <http://www.cimtra.org.mx/portal/sobre-cimtra/> donde se encuentra el mapa de las entidades federativas que colaboran en la red del colectivo CIMTRA.

Por otro lado, actualmente cuando se abordan temas de corrupción, transparencia y rendición de cuentas indudablemente se menciona la Alianza del Gobierno Abierto (AGA) de la que México es parte desde su origen y se ha comprometido con los Planes de Acción que periódicamente se vinculan a más de 79 gobiernos alrededor del mundo.¹⁸ Para más precisión, de acuerdo con Estrada y Jiménez “la finalidad de la iniciativa del Gobierno Abierto es construir una agenda pública y de participación ciudadana para incrementar la rendición de cuentas y la transparencia de los sujetos obligados; además, favorecer las acciones de vigilancia y contraloría social” (2020, p.73). Cabe destacar que uno de los actores importantes en dicha alianza son las organizaciones civiles, las cuales tienen la oportunidad de tomar como herramienta al Gobierno Abierto y obtener mejores resultados a la hora de exigir rendición de cuentas al gobierno en sus tres niveles.

Dicha Alianza es un ejemplo de la gobernanza, donde el sector gubernamental y la sociedad unen esfuerzos y colaboran para que se reestructuren instituciones y se formulen nuevas prácticas encaminadas a la innovación de la gestión pública. Además de que con el Gobierno Abierto surge una nueva oportunidad para combatir a la corrupción y aumentar la calidad de vida de la ciudadanía mexicana.

Un ejemplo institucional sobre transparencia y la rendición de cuentas en México es el Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz, su experiencia abona al control y vigilancia de los recursos públicos de dicha entidad federativa. Dentro de sus objetivos considerando la gestión democrática se encuentran: “a) Mejorar la capacidad de la gestión institucional, b) Fortalecimiento del marco legal y mejorar la calidad de los servicios, c) Prevención y combate a la corrupción, d) Transparencia y vinculación efectiva con la sociedad” (Estrada y Portilla, 2017, p.20).

El objetivo de mencionar esta experiencia es para dar un panorama más amplio con lo que se cuenta en el país en los temas en esta investigación, ya que “la calidad de la democracia puede

¹⁸ Su objetivo es promover un modelo de gobernanza más abierta y horizontal que implique una nueva lógica de colaboración entre ciudadanos y autoridades públicas, a través de cuatro principios: Transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación. Para mayor información consultar la siguiente pagina web: <https://gobabiertomx.org/>

resultar muy beneficiada; si se cumplen con todos los requisitos para establecer mecanismos de control donde los ciudadanos participen” (Estrada y Portilla, 2017, p.32).

Como último punto, se hace referencia al sector público gubernamental, es decir, al gobierno federal del actual sexenio 2018-2024, encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, quien desde su campaña ha señalado en varias ocasiones que el problema más grande del país ha sido la corrupción, y que, en su mandato, si llegaba a ser presidente de la República, terminaría con los corruptos de los gobiernos anteriores.

Ya en el cargo como jefe de gobierno, a diez meses de su mandato desde octubre del 2019, en una de sus conferencias matutinas mencionó: “¿Cuál era el principal problema de México? La corrupción, entonces no se castigaba” (López, 2019). Refiriéndose a que en el gobierno bajo su mando ya no existe corrupción y enfatizó que los que fueron corruptos en sexenios pasados no fueron juzgados conforme a la ley.

En materia de transparencia han sido polémicas sus declaraciones, cuando menciona que “la aprobación del Instituto de la Transparencia ¿Para qué sirve? Pura simulación, nada más para aparentar de que se iba a combatir la corrupción” (López, 2019). Demostrando su desagrado por el INAI y refiriéndose a que su labor no era real y que de ninguna manera se combatió a la corrupción, a pesar de haberse creado con ese fin.

Asimismo, el gobierno actual ha sido cuestionado por hechos, como la reserva de la bitácora del vuelo que recogió a Evo Morales en Bolivia, en diciembre de 2019, para otorgarle asilo político, ya que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) argumentó que al ser revelada dicha información pondría en riesgo a los tripulantes de dicho vuelo y habría un riesgo demostrable de que cayera en manos de la delincuencia organizada (Villa, 2019). De esta manera, se puede percibir el desacuerdo que existe entre el mandatario del gobierno federal actual por el Sistema Nacional de Transparencia, poniendo en probable riesgo su continuidad.

CAPÍTULO III. DISEÑO METODOLÓGICO

En este tercer capítulo, se describe la ruta metodológica de la investigación, a partir del método estudio de caso, mismo que a través de sus características aporta una manera concreta de análisis de las unidades seleccionadas, para estudiar a la transparencia como herramienta para garantizar el derecho de acceso a la información pública. Además, se justifica el procedimiento de la selección de la muestra y la elección de la unidad principal de análisis Plan Estratégico Juárez A.C., en congruencia con los planteamientos abordados en el marco teórico.

Por otro lado, para la recopilación de información se utilizaron dos técnicas de recopilación: la consulta documental y la entrevista semi-estructurada, herramientas que se consideraron idóneas para obtener información cualitativa que ayudaran a la comprensión del fenómeno y a su explicación. Por último, para analizar la información obtenida se optó por categorizar la información de acuerdo con los elementos teóricos y a los objetivos de la investigación para poder dar respuesta a la pregunta general, misma que permitió aterrizar las opiniones y expresiones de los entrevistados y el contenido de los documentos y sitios web que se consultaron.

3.1 Estrategia metodológica

La presente investigación se realizó, a través del método científico, de carácter cualitativo por ser, como mencionan Strauss y Corbin (1990), “cualquier tipo de investigación que produce resultados a los que no se han llegado por procedimientos estadísticos u otro tipo de cuantificación” (citados en: Sandín, 2003, p.121). Es por ello que, para identificar, en este caso, diferencias de una reforma legal los datos cuantitativos no son el camino idóneo sino el análisis de experiencias, opiniones y resultados en particular de actores que permitan identificar elementos que contribuyan a la explicación del problema planteado. Además, es de tipo explicativo, que como menciona Yin (1994), “por ser un estudio de caso que responde a interrogantes del tipo ¿Cómo? y ¿Por qué? [del fenómeno]” (Gundermann, 2008, p.259). En este caso, se pretende explicar la relación entre la labor de la organización que realiza contraloría social y el ente de gobierno municipal para que este último rinda cuentas a la

ciudadanía y cumplir así con el derecho de acceso a la información pública, a través de la transparencia.

Se eligió el método de estudio de caso inductivo, ya que se busca abarcar la complejidad del fenómeno de la corrupción estudiado en un caso en particular que nos lleve a una descripción y explicación más detallada de situaciones y eventos entre personas e interacciones, que permitan afrontar el problema, a través de la contraloría social. En este caso, se puede considerar como un estudio instrumental porque aspira “a ser un medio de descubrimiento y desarrollo de proposiciones empíricas de carácter más general que el caso mismo” (Gundermann, 2008, p.257).

La dificultad de dicho método (estudio de caso) ha estado expuesta históricamente por la particularidad en su validez y confiabilidad a comparación de otro tipo de investigaciones, como las cuantitativas, sin embargo, en este proyecto se hacen explícitos los alcances de su análisis e interpretación y no se busca hacer generalizaciones, pues solo se contempla validez interna por estudiar en concreto actividades de PEJ como unidad de análisis principal que ayuden a identificar de manera cuidadosa factores que influyen en el fenómeno y su explicación.

En cuanto a la confiabilidad del estudio también se debe precisar la posibilidad de replicar las matrices diseñadas para el análisis de la información, sin embargo, cada contexto y cada lugar estudiado tienen particularidad y en ese sentido es lo primero que se tiene que considerar al momento de abordar el problema de la corrupción.

3.2 Selección de la muestra cualitativa

El fenómeno de la corrupción siempre ha existido en el país, , sin embargo, en los últimos años se han suscitado acontecimientos específicos, cuyo análisis es relevante, por su proyección mediática, como el caso de los niños y niñas de Veracruz con cáncer, bajo la administración del exgobernador Javier Duarte y el caso del desfalco por el ex gobernador de Chihuahua César Duarte, por lo que se puede justificar esta investigación y delimitación territorial al estado de Chihuahua, específicamente en Ciudad Juárez, por las siguientes

consideraciones: 1) en ambos casos, existen órdenes de aprehensión a los ex gobernadores. Sin embargo, en el caso de Chihuahua el ex funcionario aún sigue prófugo de la justicia, hecho que tiene aún más relevancia por su carácter de interés público, por que haya una persona responsable de los hechos cometidos;¹⁹ 2) durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, Ciudad Juárez se posicionó como la Ciudad más violenta del país, a causa de la violencia e inseguridad con más de 2 mil homicidios documentados; de los cuales, solo en 67 casos se contaban con sospechosos, es decir, en el 97% de los casos no había carpetas de investigación formadas, además de la afluencia de otros delitos como la extorsión, robos, secuestro, etcétera. A esto se le atribuyó la influencia de corrupción entre las autoridades en sus tres niveles de gobierno, así como crímenes contra las mujeres que se agravó durante el cierre de la primera década del presente siglo,²⁰ y 3) El fenómeno de las organizaciones y colectivos surgidos a raíz de la estrategia federal “Todos somos Juárez” y, posteriormente, a la creación de dos financiadoras de segundo piso (FECHAC y FICOSEC),²¹ que fueron fuente de recursos de la estrategia masiva de constitución de organizaciones en Ciudad Juárez durante el periodo de violencia.

Es así como el momento coyuntural de la violencia y la corrupción que hasta ahora sigue teniendo repercusiones, como el desfalco del ex gobernador, fue que se seleccionó el Estado de Chihuahua, en concreto Ciudad Juárez, como estudio de caso sobre el fenómeno de la corrupción y los posibles mecanismos para prevenirla, como la contraloría social. Por esa razón, en esta investigación se optó por un estudio de caso instrumental, bajo el supuesto de que “los estudios de caso aspiran a ser un medio de descubrimiento y desarrollo de proposiciones empíricas de carácter más general que el caso mismo” (Gundermann, 2008, p. 256). Los estudios de caso instrumentales ejemplifican un hecho o situación del problema

¹⁹ Al momento de la redacción de esta tesis en mayo de 2020 el ex gobernador de Chihuahua César Duarte se encontraba prófugo de la justicia. Posteriormente a su captura en julio de 2020 no afectó la selección de la muestra puesto que existen más criterios que le dan soporte.

²⁰ Para mayor información acerca del contexto de Ciudad Juárez en el periodo de violencia consultar el siguiente documento: Monárrez, J. (2012). Violencia extrema y existencia precaria en Ciudad Juárez. *Frontera norte*, 24(48), 191-199. Recuperado en 18 de marzo de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722012000200008&lng=es&tlng=es.

²¹ La Fundación del Empresariado Chihuahuense A.C y el Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana son fideicomisos liderados por empresarios del Estado de Chihuahua para el fortalecimiento institucional, la prevención social de la violencia y las delincuencias y atención a otros grupos vulnerables.

investigado, en esta indagación la problemática de la corrupción de manera general se aterriza en un estudio de caso como ejemplo para explicar dicho fenómeno. A diferencia de los estudios de caso intrínsecos donde se pretende estudiar bien las características de un caso en particular.

En este estudio de caso, no se seleccionó una muestra representativa de una población parecida a las investigaciones cuantitativas sino una muestra teórica (Martínez, 2006). En este caso, la muestra teórica fue para identificar a organizaciones de la sociedad civil que ayuden a la comprensión del fenómeno a través de la teoría de la calidad de la democracia y que practiquen contraloría social con las características mencionadas en el capítulo conceptual, es decir, que cumplan con al menos las siguientes características: 1) que sean organizaciones que practiquen contraloría social; 2) que utilicen a la transparencia como herramienta para lograr los objetivos de contraloría social, y 3) que exijan rendición de cuentas al gobierno de Juárez, a través de su labor como organización.

En ese sentido, para identificar la unidad de análisis principal idónea para centrar el estudio de caso, se tomaron en cuenta organizaciones civiles con las características anteriores en el Directorio de Asociaciones del Gobierno de Ciudad Juárez, Chihuahua,²² en el cual se encuentran registradas 186 organizaciones cada una con un propósito distinto, según la población objetivo a la cual se dirigen, su misión y visión. Fue así que la presente investigación partió de ese marco muestral de 186 asociaciones, teniendo en cuenta que alguna otra organización pudiera no estar en ese directorio y por lo tanto no podría ser objeto de este estudio. Es decir, para no dejar fuera de consideración a ninguna organización civil, en el mes de febrero de 2019 se hicieron un par de entrevistas previas a una integrante de una organización civil denominada Plan Estratégico Juárez A.C. y a un integrante del Ayuntamiento, que anteriormente trabajaba con organizaciones civiles, que exigían cuentas al gobierno de Juárez en administraciones pasadas e identificaban posibles desfalcos. Ambos entrevistados identificaron como única organización a Plan Estratégico Juárez A.C. como

²² Para más información acerca del directorio completo con las características de cada una de las organizaciones consultar el siguiente link:
http://www.juarez.gob.mx/transparencia/formatos_dec/Directorio%20de%20Asociaciones%20DSM%202018.pdf

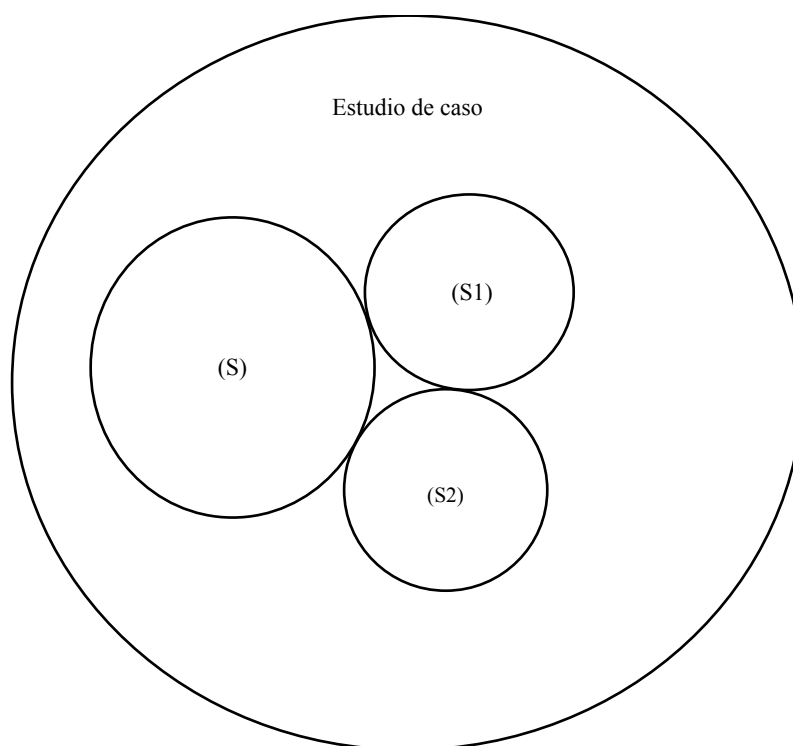
organización practicante de contraloría social en Ciudad Juárez, desconociendo a cualquier otra organización con estas características.

3.3 Diseño del caso de estudio y selección de las unidades de análisis

Después de analizar los objetivos de las asociaciones en el directorio y con sustento en la información obtenida en dichas entrevistas previas, se seleccionó a la asociación civil Plan Estratégico Juárez como unidad de análisis principal en el estudio de caso, debido a que no se encontró alguna otra organización civil que tuviera las características teóricas anteriormente señaladas.

Ahora bien, este estudio se diseñó bajo el segundo modelo de la tipología de Yin (1989) citado por Martínez (2006, p.185), que consiste en la elección de caso único con unidad principal, en este caso Plan Estratégico Juárez A.C. y una o más subunidades, en este caso el Gobierno de Juárez por medio de su Unidad de Transparencia y el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP), como se muestra en la siguiente figura:

Diagrama 3.1 Estudio de caso único con unidad principal y subunidades



Fuente: Elaboración propia basada en Yin (1989), citado en Martínez (2006).

La unidad de análisis principal es representada en el diagrama 3.1 por Plan Estratégico Juárez (con la letra S), asociación civil de Ciudad Juárez que tiene entre sus labores promover y practicar la contraloría social para exigir rendición de cuentas al gobierno de Juárez. Es por ello que la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento de Juárez es considerada una subunidad (representada con S1), en este caso de estudio, por formar parte del proceso de transparencia y ser el órgano encargado de poner a disposición de la ciudadanía la información pública y de asuntos públicos conforme a su forma de gobernar y su forma de tomar decisiones. Como segunda subunidad de análisis (representada con S2) se encuentra el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, mismo que es figura fundamental en el proceso de transparencia, ya que es el órgano encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública a toda persona que así lo solicite conforme a la ley. Es decir, funge como árbitro entre la ciudadanía y el gobierno al momento de solicitar información o ante la falta de disposición suficiente del sujeto obligado para realizar su labor de manera correcta.

En ese sentido, las tres unidades de análisis forman parte del proceso de estudio, ya que son los tres actores que intervienen en la práctica de la transparencia, a través del Sistema Nacional de Transparencia. Por ello, fue pertinente central la investigación en estas unidades, que aportarán cada una desde su posición elementos importantes para cumplir así con los objetivos trazados. Pues en este caso la transparencia forma parte de los insumos de la asociación civil Plan Estratégico Juárez que es la unidad de análisis principal por su labor estratégica para realizar contraloría social, y a través de esta práctica se conocerá; cómo ésta influye en el gobierno de Juárez para que rinda cuentas de las decisiones tomadas y así se ponga al ojo público la información pertinente para evitar la corrupción.

A partir de este momento, los actores de las preguntas y objetivos específicos serán sustituidos: OSC por Plan Estratégico Juárez A.C, gobierno de Juárez por la Coordinación de la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento de Juárez y el sector institucional por el ICHITAIP. De esta manera el estudio de caso ya no permitirá llevar a conclusiones generales como se planteó al inicio pues solo se cuenta con una organización para análisis, pero si se profundizará en las experiencias empíricas que ayudarán a mejorar la comprensión del fenómeno de la corrupción.

3.4 Técnicas de recolección de la información

En los estudios de caso, las fuentes de evidencia son varias, siendo una de las más importantes la revisión documental (Gundermann, 2008). En este caso, se utilizó esta técnica para la consulta de páginas web, libros, leyes secundarias federales y estatales, así como información publicada en los diarios locales relacionada con los actores que participan en el proceso de transparencia y la exigencia de rendición de cuentas en Ciudad Juárez, Chihuahua. Dicha consulta de datos documentales “nos pueden ayudar a entender el fenómeno central del estudio” (Hernández, 2010, p. 433). Específicamente, en identificar y analizar distintos puntos de vista del problema y enriquecer el contexto. Los elementos consultados se aprecian en el anexo 3.1 Consulta documental.

Como segunda técnica de recolección de datos se utilizó la entrevista semi-estructurada *in situ* que permitió “determinar las experiencias pasadas y la conducta futura del individuo.

Las percepciones, las actitudes y las opiniones, que no pueden inferirse de la observación” (Cannell y Kahn, 1987, p.314). O incluso datos que no pudieron identificarse en la consulta documental, es por ello que se consideró viable utilizar esta técnica con la finalidad de reunir la información suficiente y comprobar la hipótesis planteada. Dichas entrevistas se realizaron entre el 21 de febrero y el 06 de marzo de 2020.

Por otro lado, para tener mayor precisión en el diseño del cuestionario para las entrevistas se decidió realizar una entrevista previa a la Lic. Sandra Salas Vargas, ex integrante de la asociación civil Confío,²³ lo que posibilitó rediseñar el guion a preguntas más cortas sin tanta redundancia y eliminar otras cuantas que se consideraron espurias, tal como lo mencionan Cannell y Kahn, en el sentido de que “deben analizarse las entrevistas para ver si las respuestas satisfacen los objetivos de la investigación” (Cannell y Kahn, 1987, p.332). Además, esta entrevista previa permitió reestructurar preguntas que estaban consideradas como abiertas y debido a la dificultad o resistencia de la entrevistada en responderlas, se optó por hacerlas cerradas, a manera de categorización, sólo las más complicadas de responder.

Las preguntas del cuestionario se dividieron de tal modo que se cubrieran los objetivos de este estudio, pudiendo identificar cuál era la información exacta que se quería recolectar, planteándose, así, las siguientes dimensiones: Información general, Transparencia, Rendición de cuentas, Organizaciones civiles en Juárez, Corrupción y calidad de la democracia. Unas categorías se enriquecieron más que otras en los cuestionarios, según el rol y el grado de información manejada por cada entrevistado a quien se le aplicó, porque de cada unidad de análisis se requería recabar información distinta.

Para poner en práctica lo anterior, se hizo una selección de personas de acuerdo a las unidades de análisis del estudio de caso y para identificar las estrategias y resultados de la organización civil Plan Estratégico Juárez, se entrevistaron a tres miembros de la organización, que fueron seleccionados intencionalmente por la labor que desempeñaban. En

²³ Confío A.C es una organización que promueve la transparencia entre organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de que estas sean también transparentes y promuevan la cultura de la transparencia desde distintos sectores, para mayor información consultar el siguiente link: <http://confio.org.mx/inicio/talleres-de-transparencia-y-eventos/>

ese sentido, primero se entrevistó al Lic. Abelamar Chacón Rodríguez, Coordinador de Contraloría Social, por ser el encargado del área, además por ser la persona de mayor conocimiento de las actividades y obstáculos para el logro de los propósitos de la organización. Posteriormente, se entrevistó a la Lic. Laura Patricia Guzmán Almanza, que tiene puesto de Analista de Contraloría Social, misma que se eligió por estar ubicada en el organigrama de la organización como operativa y que podría describir las actividades directamente que realiza en el área de contralora social, y por último se entrevistó a la Lic. Martha Araceli Corral Bernal, encargada del Departamento Jurídico de la asociación civil, quien podría dar un panorama amplio de las estrategias legales que realiza la organización en aras de que se les garantice su derecho de acceso a la información pública.

Con respecto a la subunidad de análisis del Gobierno de Juárez se optó por entrevistar a la Lic. Laura Patricia Delgado Hernández, que tiene el puesto de Especialista en la Unidad de Transparencia del H. Ayuntamiento de Juárez y que realiza una labor operativa directa con los 36 enlaces del gobierno municipal en sus distintas áreas, es decir, funge como canal de paso entre las solicitudes de información realizadas y su contestación. También se entrevistó al encargado de la Unidad de Transparencia del H. Ayuntamiento de Juárez, el Lic. Abraham Monarrez Pérez, que es el encargado del área desde el 2018 y vivió la transición de la Ley Federal de Transparencia anterior con la Ley General de Transparencia en vigor, aportando, así, información sobre un antes y un después en el funcionamiento del órgano de gobierno municipal.

Por último, se realizó una entrevista al Comisionado Presidente del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Maestro Ernesto Alejandro de la Rocha Montiel por vía telefónica, debido a que el órgano garante local se encuentra en la ciudad capital de Chihuahua. Dicha entrevista complementa el proceso de transparencia, por ello se considera como la segunda subunidad de análisis en el presente estudio de caso. Conocer las experiencias y opiniones del funcionario fue de relevancia, debido a su labor en el Instituto como ente autónomo de gobierno para que a través de la transparencia los sujetos obligados del Estado de Chihuahua y, en particular, del municipio de Juárez cumplan con publicar la información conforme a la ley.

Las entrevistas realizadas en esta investigación fueron necesarias para tener elementos suficientes para conocer la parte empírica del fenómeno planteado desde los distintos puntos de vista de los actores que influyen en la posible solución del problema, a través de la transparencia como insumo principal para realizar contraloría social y exigir la justificación de las decisiones tomadas por los gobernantes. El registro de entrevistas puede observarse en el anexo 3.2 Lista de entrevistados.

La diversidad de fuentes de información con la consulta documental y las entrevistas semi-estructuradas permitieron dar a la investigación un nivel de credibilidad al análisis y a las conclusiones. Con la triangulación de información entre los actores que participan en el proceso de transparencia, se identificaron elementos que pudieron llevar al estudio a un resultado más fructífero, una vez que los datos empíricos se inserten en la discusión teórica. Con la consulta de leyes que rigen el proceso de transparencia en el Estado de Chihuahua, se complementó el objetivo de identificar cambios o diferencias a raíz de las reformas en materia de transparencia de 2015, que si se prescindía de ellas no se hubiera podido llegar a conclusiones objetivas, a través del análisis comparativo.

3.5 Técnicas de análisis de la información

En cuanto al análisis de la información, consistió en categorizar la información de acuerdo a la pregunta general planteada y los objetivos de esta investigación, es decir, después de la recolección de la información, a través de las técnicas ya mencionadas, fue necesario hacer la transcripción de las entrevistas y junto con la información documental por escrito separar la información que no tuviera relevancia con el estudio y solamente conservar la que tuviera relación con alguna de las dimensiones planteadas en el diseño del cuestionario.

Posteriormente, se plantearon a manera de enunciados categorías que permitieron clasificar la información obtenida en la consulta documental y entrevistas para ordenarla y, después, se identificó el tipo de información que se había obtenido hasta realizar un análisis completo, mismo que permitió identificar diferencias en: estrategias, resultados recursos, objetivos de la organización Plan Estratégico Juárez A.C, antes y después de la reforma de

2015 en materia de transparencia. Además, se identificaron los conceptos: transparencia, rendición de cuentas y contraloría social en leyes secundarias, ya que a través de la legislación se estipularon las bases del funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia.

En cuanto a la revisión de las páginas web de las unidades de análisis en este estudio de caso se identificaron elementos que pudieron arrojar información extra a la comprensión del fenómeno. Y, por último, la revisión de los diarios locales en línea, se hizo de manera menos contralada y un poco más abierta, ya que se identificaron las notas periodísticas relacionadas con la labor de Plan Estratégico Juárez A.C, el gobierno de Juárez y el ICHITAIP de 2015 al 2020 para hacer un análisis de los temas relacionados con las variables de esta investigación, que permita complementar y triangular la información obtenidas con otras fuentes.

El análisis de contenido, tanto de leyes como de páginas web, tiene el propósito de “indicar la presencia o ausencia de estas variables en el mundo real” (Cartwright, 1987, p.413). Así pues, la información de ambas técnicas de recolección de datos que se utilizaron tiene el mismo valor para esta investigación. En el anexo 3.3, se muestran las matrices que se llenaron para clasificar la información de acuerdo al marco teórico y posteriormente analizarla.

IV. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN SOBRE EL CASO DE ESTUDIO: CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA

Este capítulo contiene características de la unidad de análisis principal en este caso de estudio, es decir, la asociación civil Plan Estratégico Juárez. Para este fin, se tomaron en cuenta: entrevistas realizadas a algunos de sus integrantes, la página web de la organización y el trabajo reciente de los académicos Nemesio Castillo Viveros, Cecilia Sarabia y Abraham Paniagua Vázquez, en el libro titulado “Huellas de participación ciudadana, la experiencia del Plan Estratégico en Ciudad Juárez, Chihuahua,” el cual constituye un punto de referencia fundamental para abordar el caso de estudio desde una perspectiva científica, aportando información sobre el funcionamiento de la asociación civil para la presente investigación.

Para la validez de este análisis además de las entrevistas a los integrantes del PEJ también se tomó en cuenta la opinión de los demás entrevistados en las subunidades de análisis del caso de estudio; la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento de Juárez y el ICHITAIP, con el fin de comparar y verificar la información obtenida y posteriormente realizar reflexiones más precisas en el siguiente capítulo. El guion de las entrevistas se dividió en cinco apartados con el propósito de recopilar información para responder a las preguntas específicas y cubrir los objetivos específicos.

Consecuentemente, en el cumplimiento del objetivo general de este estudio, este capítulo se dividió en tres secciones que corresponden a cada uno de los objetivos específicos, es decir, en las tres variables: contraloría social, rendición de cuentas y transparencia con sus respectivos subtemas que contemplan elementos de esta investigación, además de un último tema acerca de percepciones sociales y la respuesta institucional que hacen frente a la corrupción. Se puso especial énfasis en identificar las estrategias que ha realizado durante todo el periodo el PEJ para poder conocer si a través de la contraloría social se pueden modificar prácticas del gobierno municipal de Juárez para la rendición de cuentas y la transparencia y, así, inhibir la corrupción después de las reformas de 2015.

4.1 Contraloría social y gobierno municipal: rol y estrategias de las organizaciones de la sociedad civil

4.1.1 Orígenes y objetivos como asociación civil

La Asociación Plan Estratégico Juárez (PEJ) se constituyó como asociación civil desde el 17 de mayo de 2001, como lo muestra el acta constitutiva.²⁴ En sus inicios, antes de institucionalizarse formalmente, su líder, Miguel Antonio Fernández Iturriza, retomó experiencias internacionales como el del Plan Estratégico de Bilbao, España, por tener características industriales similares a Ciudad Juárez. Se identificó que, al principio, dicho Plan fue apoyado por empresarios que tenían como objetivo el desarrollo de la ciudad, viéndose influenciados por los objetivos de la estrategia por este sector privado juarense, ya que, en su opinión, si a la ciudad le va bien también a los negocios del empresariado, por ser en el dinamismo socioeconómico donde prevalece el valor de las ganancias.

También se reconoció que, al inicio, la participación ciudadana era uno de los principales objetivos de la Asociación, sin embargo, conforme han pasado los años han reestructurado su operación interna hacia la contraloría social, ya que al querer incidir con participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno municipal no tuvieron mucho éxito, pues sus proyectos eran rechazados e ignorados por las autoridades locales y estatales. Fue, entonces, cuando decidieron hacer las cosas de manera diferente, optando por la contraloría social como estrategia para lograr sus objetivos planteados al principio, porque necesitaban información precisa de cómo el gobierno estaba actuando y, además, hacer públicas sus acciones, como se corrobora de la siguiente información:

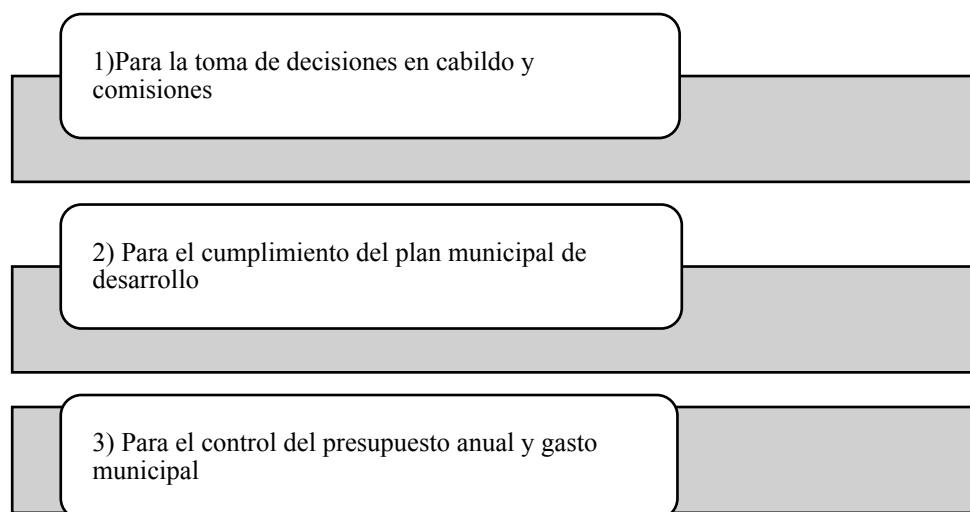
Entonces, dijimos, tenemos que estar observando, señalando, haciendo visible el trabajo y las decisiones de estos personajes. Ellos, el Cabildo, son la máxima autoridad; ellos son los que promueven, los que hacen políticas públicas municipales, los que generan reglamentos, los que deciden cómo se va a distribuir el presupuesto, los que deciden cómo se va a integrar el Plan Municipal de Desarrollo, pero ni hay desarrollo y hay mala administración, hay mal gasto. Entonces, tenemos que poner el ojo en ellos, estar observando y estar haciendo público el desempeño del ayuntamiento, de las y los regidores (Entrevista, Chacón, 2020).

²⁴ Acta constitutiva expedida por el Notario público número tres, Distrito Bravos, Chihuahua, el Lic. Javier Ignacio Camargo Nassar. Se puede consultar en el siguiente link: https://planjuarez.org/wp-content/uploads/2018/12/ACTA_CONSTITUTIVA_PEJAC.pdf

En la actualidad, menciona el académico Arturo Gutiérrez: “el origen [de Plan Estratégico Juárez A.C] guarda en común con diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC), los intereses en la participación ciudadana, a través de la colaboración entre pares, el interés por la rendición de cuentas del ejercicio público y la promoción y defensa del desarrollo social” (Gutiérrez, 2019, p.13). De estos objetivos se desprenden cuatro proyectos: Así estamos Juárez, Red de vecinos Juárez, RegidorMX Juárez y YoCiudadano.

En este contexto, se pudo apreciar que la labor de contraloría social se realiza desde el RegidorMX, “pues es en el que directamente se efectúan trabajos, no sólo de formación ciudadana sino también de revisión de las acciones que lleva a cabo el gobierno municipal” (Paniagua, 2019, p.22). Sin embargo, esto no quiere decir que en los demás proyectos no se considere esta actividad, sino todo lo contrario, la práctica de vigilancia y monitoreo se lleva a cabo con el objetivo de obtener información para sustentar el logro de todos los objetivos de la asociación civil en el total de sus proyectos. A continuación, en el diagrama 4.1, se encuentran los tres ejes principales de la contraloría social desde la perspectiva del PEJ.

Diagrama 4.1 Ejes principales de la contraloría social en PEJ



Fuente: Elaboración propia en base en Entrevistas, Chacón, Guzmán y Corral (2020).

El primer eje, se refiere al monitoreo y vigilancia de todas las decisiones que toma el Ayuntamiento de Juárez en cabildo y en comisiones, cualquiera que sea. Por tratarse de asuntos públicos, la Asociación mantiene la postura de contralora a cualquier movimiento generado en ese espacio; el segundo, tiene que ver con el acatamiento de los objetivos y metas establecidas por el mismo gobierno al inicio de su mandato en el Plan Municipal de Desarrollo, con el fin de que las promesas de campaña se materialicen y no se lleven a cabo otras acciones que no abonen al desarrollo municipal; el último eje, consiste en la vigilancia y monitoreo del presupuesto anual y el gasto municipal. Primero, con el objetivo de informarse en qué se pretende gastar el presupuesto anual y tratar de tener injerencia en él, y segundo, para que no haya desvíos ni desfalcos en el gasto público. Se debe precisar que la contraloría social que practica PEJ es sobre cualquier tema de interés social y público, sin embargo, existe un poco más de énfasis en el tema del desarrollo urbano, como lo mencionó un entrevistado de PEJ:

Lo que es gobierno, pero, bueno, en realidad sí nos enfocamos un poco, nuestro enfoque es más en el tema de desarrollo urbano, nos preocupa mucho, en particular, el problema de dispersión que hay en la ciudad, que ha generado, creemos, que la dispersión y el problema del desorden urbano ha traído como consecuencias muchos problemas. Entonces, nos enfocamos en un poco más en el tema de desarrollo urbano, o sea, le ponemos más ojo a eso, pero en realidad como te comentaba de planeación, pues todo lo que es plan municipal de desarrollo (Entrevista, Chacón, 2020).

El objetivo final de los ejes de contraloría social está encaminados a mejorar la calidad de vida de los juarenses, en su día a día, en todos los temas y necesidades sociales, desde desarrollo urbano hasta la inclusión y respeto a los derechos humanos, como se mencionará más adelante.

4.1.2 Recursos y financiamiento

En cuanto al financiamiento de la organización civil, principalmente es por parte de empresarios de Ciudad Juárez, Chihuahua, quienes hacen un aporte anual para llevar a cabo los proyectos de la organización, además de contar con financiamiento de organizaciones extranjeras y un porcentaje pequeño de recurso público, todos los donadores están en constante rotación de acuerdo al proyecto y temporalidad que se trate.

Un grupo de empresarios aportando recursos anualmente son los que le dan el financiamiento original... siguen estando muchos de ellos, muchos han salido, se han integrado nuevos. Entonces, hay una base de socios impulsores, pero como organización, pues no es suficiente. Digamos, buscamos financiamiento vendiendo nuestros proyectos, por decir el proyecto de contraloría social, en algún periodo nos lo ha financiado en alguna ocasión FECHAC; en alguna otra ocasión, la Embajada de Estados Unidos de México, a través de uno de sus proyectos: USAID. Ahorita tenemos un proyecto mixto entre USAID y FICOSEC, hay financiadoras, hay organizaciones, que tienen financiamiento para proyectos de contraloría social, de derechos humanos, de participación ciudadana. Nosotros buscamos identificar esos proyectos y, si nuestros proyectos atienden a esas convocatorias, aplicamos, y así nos hacemos de recursos también (Entrevista, Chacón, 2020).

Se pudo identificar que la forma de financiamiento de la organización es muy variada, es decir, existen diversas fuentes de ingresos y por lo tanto surge la duda, si estos actores financieros al hacer efectivos sus donativos en la organización, a través de sus cuatro proyectos, existen algún interés adicional que no fuera la calidad de vida de los juarenses y el desarrollo del municipio. Por un lado, el empresariado es la fuente principal de ingreso, que, como ya se mencionó, sus intereses económicos pueden ser la justificación de su donación, y por el otro, según Gutiérrez (2019), algunos líderes de la asociación civil tienen lazos fuertes con el Partido Acción Nacional (PAN), lo cual evidencia una corriente política considerable, de acuerdo al historial a nivel nacional, estatal y municipal de este partido.

Acorde con lo anterior, también se identificó que, por parte de las organizaciones extranjeras donantes, existe un acto positivo para financiar las actividades de Plan Estratégico Juárez, es decir, con la condición de que la organización replique proyectos en otros municipios y estados, bajo esta situación la organización civil mantiene la naturaleza de sus proyectos financiados, sin modificar peticiones específicas del actor que financia o de terceros para cumplir con otro tipo de intereses.

Por otro lado, en cuanto a los recursos humanos actualmente en Plan Estratégico Juárez A.C se pueden catalogar a la medida respecto a la capacidad que tiene la organización social para realizar sus tareas, sin embargo, en comparación con el órgano de gobierno del cual son contrapeso no se comparan en capacidad en recursos humanos, ni de financiamiento, como menciona a continuación el informante de la asociación civil:

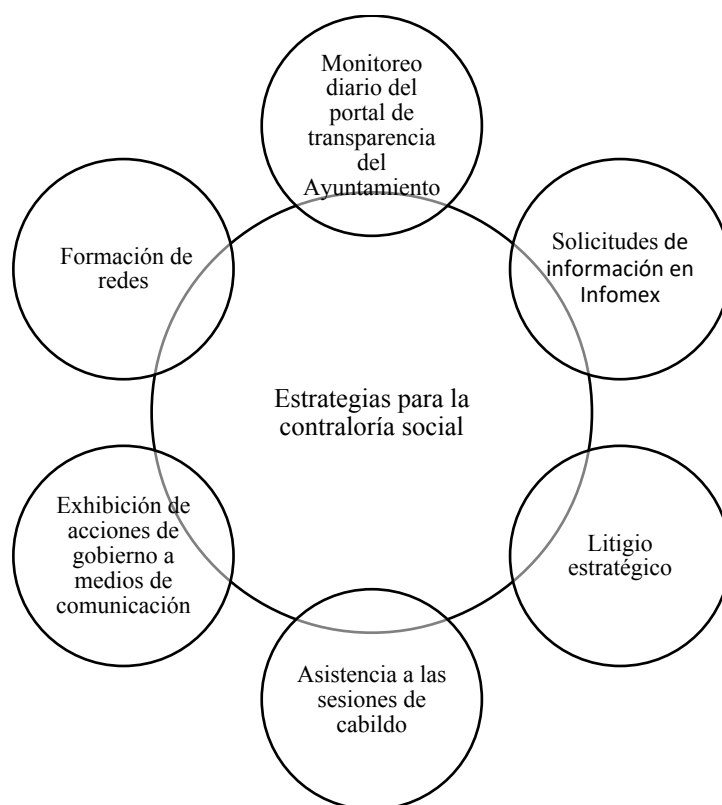
Ahorita sí, ahorita estamos hasta cierta forma como satisfechos con lo que estamos haciendo, completos en materia de carga de trabajo, pero siempre hay más cosas que hacer definitivamente. Por decir, nosotros tratamos de observar y vigilar que haya una buena administración municipal, pero en este caso es una plantilla que son de 4 mil, 5 mil personas, entonces, estar al pendiente de un órgano como ese, una administración de 5 mil personas; que esa administración tiene en su poder un presupuesto de más de 5 mil millones de pesos, estar al pendiente de eso un grupito de 30 personas está muy limitado. Ellos tienen un equipo de abogados, asesores, un jurídico, no sé, han de ser hasta 60 abogados. Entonces, ellos pueden estar buscando cómo encontrar los recovecos de la Ley para hacer lo que ellos quieran y nosotros aquí con 2, 3 abogados, pues es ver qué identificamos, es complicado y sin frecuencia en redes sociales. Dicen es que porque no se meten también a esto, es que porque no han revisado esto, pues se necesitan recursos financieros, humanos, pero también buscamos atender lo más estratégico, no nos metemos en todo (Entrevista, Chacón, 2020).

4.1.3 Estrategias implementadas para llevar a cabo contraloría social

Como se mencionó anteriormente, RegidorMx Juárez es el proyecto utilizado para realizar contraloría social por parte de PEJ porque tiene tres ejes de incidencia: “I. La trascendencia del gobierno municipal; II. La representación social; y III. La transparencia y la rendición de cuentas” (Paniagua, 2019, p.45). Evidentemente, este último es uno de los principales elementos para que el mecanismo de la contraloría social sea efectivo.

En ese sentido, Plan Estratégico Juárez ha llevado a cabo varias estrategias para cumplir con sus objetivos, pero en concreto, en relación a la contraloría social, han sido sólo algunas las que han puesto en práctica para mantener sus proyectos y generar datos e información, que pueda ayudar y contribuir al desarrollo local.

Diagrama 4.2 Estrategias para la contraloría social de PEJ



Fuente: Elaboración propia en base a Entrevista de PEJ (2020), Castillo, Sarabia y Paniagua (2019).

En el diagrama 4.2, se muestra, en círculos pequeños, qué representan cada una de las estrategias que se identificaron realizadas por la organización en aras de hacer contraloría social en Ciudad Juárez, Chihuahua. La primera consiste en el monitoreo diario de toda la información publicada en la página web del Ayuntamiento, en donde se encuentran datos e información acerca de adquisiciones, obras públicas, planeación, presupuesto y gasto público, así como toma de decisiones de cualquier asunto público, la vigilancia de dichos elementos es a tiempo real diariamente; como segunda estrategia, se identificó la petición de información no publicada en el portal del ayuntamiento o información diversa pública o de asuntos públicos, según las necesidades de la misma asociación civil, a través de la plataforma de Infomex, plataforma oficial del Sistema Nacional de Transparencia; como tercera estrategia, Plan Estratégico Juárez en los últimos años ha puesto en marcha mecanismos legales para el logro

de sus objetivos. Según su naturaleza y argumentación, éstos han sido necesarios para agilizar y obligar a las autoridades del municipio a su cumplimiento.

Como cuarta estrategia, se encuentra la asistencia de miembros de la asociación civil a las sesiones del cabildo, órgano máximo del ayuntamiento, donde se delibera sobre las decisiones públicas gubernamentales antes de la toma de decisiones; como quinta estrategia, se encuentra la exhibición de casos públicos a medios locales, estatales y nacionales, donde la asociación evidencia la deficiencia o el bajo involucramiento participativo que las autoridades de Juárez permiten a la ciudadanía para la toma de decisiones acerca del desarrollo del municipio, con la intención de generar presión a los gobernantes; como última estrategia, se identificó la formación de redes o el involucramiento el redes que las conforman otras organizaciones sociales de Ciudad Juárez, con el objetivo de involucrarlas y asesorarlas para que éstas también realicen vigilancia y monitoreo de las actividades realizadas por el gobierno. Es decir, Plan Estratégico Juárez encabeza las redes en las cuales forma parte y juega el rol de vigilante mayor para que, a su vez, informar sobre las acciones futuras en diversos temas a las demás organizaciones y éstas tomen las medidas que crean convenientes para actuar según el tema en cuestión, como informa el entrevistado:

Te pongo un ejemplo, algunas organizaciones habían estado en pláticas con algunos regidores de la comisión de familia y estaban trabajando juntos diseñando este reglamento, de repente nosotros vimos que ya lo habían subido al orden del día para aprobar ese reglamento en cabildo y les avisamos a estas organizaciones, yo personalmente lo vi, busque a las organizaciones [y les dije:] oye van a aprobar un reglamento sobre cuidado de niñas, niños y adolescentes es tu tema por si quieres ir a cabildo y decir algo, [y respondieron:] ¡Como lo van a aprobar si yo estoy en discusiones con ellos y todavía no queda! todavía no concluimos esos trabajos. Ah pues aquí dicen que va mañana a cabildo, (chasquido de dedos) pues las organizaciones se movieron rápido hablaron con regidores y les reclamaron, les exigieron y bajaron el punto. Entonces, son ejemplos ¿no? En cabildo, en planeación o en presupuesto, nosotros que estamos observando las convocatorias, las órdenes del día de qué va a haber y distribuimos este es tu tema, este es tu tema [a otras organizaciones] y cada quien decide si va o no (Entrevista, Chacón, 2020).

4.1.4 Resultados obtenidos de la contraloría social

Desde su formación, la organización civil ha tenido logros significativos y también dificultades en el afán de alcanzar sus objetivos, sin embargo, en cuanto a la práctica de contraloría social, que implementan en RegidorMX Juárez, se identificaron algunos logros que han conseguido a través de las estrategias mencionadas arriba.

Como primer logro, se reconoce la apertura del cabildo abierto en Ciudad Juárez, Chihuahua, que se obtuvo gracias a dos estrategias de las ya mencionadas: litigio estratégico y exposición de las acciones de gobierno a medios locales y nacionales, como se lee en el siguiente párrafo:

La apertura del Cabildo es uno de los principales logros de las luchas de la asociación civil Plan Estratégico de Juárez, presidida por el empresario Miguel Fernández Iturriza, quien en 2012 obtuvo dos amparos por medio del Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, que le permiten ingresar a las reuniones de los regidores (Animal político, 2017).

Además del Cabildo Abierto, la organización ha interpuesto una serie de amparos con el propósito de alcanzar al máximo el derecho de acceso a la información, a través de los años, sobre información que las autoridades de Juárez por motivos injustificados les habían negado.

Entonces, claro que es indispensable la información, pero la información no entendida sólo como el consumo de documentos, o sea, la Corte Interamericana ha determinado la naturaleza pública de las reuniones de los funcionarios públicos, pero nos quedamos con la idea muy corta de que información es sólo lo que está documentado, pero información es poder. Asistir a alguna reunión y presenciarse y tener información oportuna, porque ese es uno de los atributos que le dan valor a la información, es decir, que se pueda hacer algo con ella (Entrevista, Corral, 2020).

Otro resultado de las estrategias de contraloría social es la construcción de bases de datos de diversos temas relacionados con el desarrollo local y la reorientación de los objetivos de la misma organización civil, es decir, antes no se contaba con datos ni diagnósticos, de los cuales se pudiera partir para realizar proyectos encaminados a mejoras sociales y culturales. Plan Estratégico Juárez, a través de los cuatro proyectos que lleva a cabo, ha recabado información importante sobre otros temas más generales, tales como: aceptación política,

democracia, urbanismo, seguridad, salud, educación, derechos humanos, entre otros, con ayuda de otras organizaciones sociales en distintas redes que atienden, sobre todo, estos últimos temas.

En cuanto a la reorientación de objetivos de la asociación civil, desde el 2010, cuando la misma organización identificó que no estaban logrando sus objetivos en cuanto a la injerencia de sus proyectos en el Plan Municipal de Desarrollo, cambiaron su manera de operar y crearon las estrategias, ya mencionadas anteriormente. Además de que se dieron cuenta de la falta de interés y disposición del gobierno en temas de relevancia, que no se estaban atendiendo o que recibían poca atención, por lo que PEJ tomó esos temas, según los entrevistados:

Presentamos cuáles son los asuntos más tratados en cabildo, año con año. Te puedo decir, así, los asuntos más tratados que siempre andan en los primeros lugares: enajenaciones de terrenos, venta de terrenos municipales, aprobaciones de fraccionamientos nuevos y temas de desarrollo urbano como cambio de uso de suelo, y de ahí, les siguen donaciones o apoyos económicos a organizaciones o estar dando apoyos económicos y aprobando, modificando y creando nuevos reglamentos. Entonces, los 5 o 6 asuntos más tratados históricamente en realidad no atienden las necesidades de la ciudad. Ahí no ves derechos humanos, no ves servicios públicos, tenemos un problema de derechos humanos, tenemos problemas de servicios públicos, tenemos problemas de seguridad y, excepcionalmente, se discuten (Entrevista, Chacón, 2020).

Del monitoreo diario al portal digital del gobierno de Juárez y de las solicitudes de información, se han dado varios resultados, uno de ellos es el fomento de interés de otras organizaciones civiles, distintas a PEJ, en vigilar y monitorear las acciones de las autoridades. También de la exhibición mediática que lleva a cabo la organización en prensa y redes sociales, se ha logrado poner a discusión diversos temas, como el presupuesto participativo de 2018 y 2019, pero en 2020 el gobierno se negó a realizarlo, lo cual significó un retroceso, como tema de democracia local.

También gracias a las actividades de contraloría social, en coordinación entre PEJ y otras organizaciones de la sociedad civil de Juárez y Académicos, en 2018, se logró la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Chihuahua, misma que

contempla mecanismos participativos democráticos, como: el presupuesto participativo, el plebiscito, referéndum, revocación de mandato, entre otros. Esto último, reafirma que la contraloría social puede ser una vía para la promoción y apertura a diversas formas de participación.

4.2 Contraloría social y desempeño institucional: alcances y limitaciones del gobierno municipal de Juárez en materia de transparencia y rendición de cuentas

4.2.1 Rendición de cuentas y transparencia en el Ayuntamiento de Juárez: Unidad de Transparencia

La Unidad de Transparencia del Ayuntamiento de Juárez es la encargada de coordinar los 36 enlaces en las direcciones que conforman el gobierno municipal, además de ser la que canaliza hacia las dependencias correspondientes las solicitudes de información recibidas, a través de la plataforma Infomex, para su contestación. Dicha coordinación de transparencia opera desde el 01 de enero de 2019 por disposición de Ley.

El interés de tener un acercamiento con los operadores de esta parte del órgano administrativo es fundamental, se justificaba en la necesidad de identificar su labor y organización interna, atendiendo a las modificaciones de la reforma en materia de transparencia de 2015, además de conocer su rol como vinculo de peso y contrapeso con las organizaciones civiles de Juárez, particularmente con Plan Estratégico Juárez, debido a la contraloría que realizan y a la rendición de cuentas que exigen y fomentan con otras redes.

4.2.2 El desempeño de la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento en relación al Sistema Nacional de Transparencia

A partir del análisis de la información, se identificó que hubo un incremento en las solicitudes de información antes y después de la restructuración con la reforma de 2015 al Sistema Nacional de Transparencia, pues mientras que en 2019 se recibieron “1,652 solicitudes y más de 11,000 preguntas, principalmente contratos e información financiera, todos los contratos que lleva a cabo el municipio”, en 2014, “previo a la reforma, sólo fueron 687 solicitudes de información con 2,072 preguntas” (Entrevista, Delgado, 2020).

Se identificó que en el portal oficial del Ayuntamiento de Juárez se encuentra a simple vista los cinco temas más cuestionados, según la Coordinación de la Unidad de Transparencia, que son: Información financiera, Directorios de Servidores Públicos, Marco Normativo, Contratos y Actas (como se muestra en la imagen en Anexo 4.1), al igual que la aparición de una ventana automática que aparece inmediatamente al darle “click” al apartado de transparencia, por si se tiene una solicitud de información que realizar (Anexo 4.2). Sin embargo, la opinión de Plan Estratégico Juárez es distinta, ya que sus directivos señalan que no suben la información el mismo día que se genera y que si en realidad quisieran ser proactivos subieran la información en tiempo real, como lo señala la Ley, y no cada tres meses como menciona el informante en la entrevista:

La verdad no los veo tan eficientes, porque ellos como que en lo que yo he notado nomas se encargan de subir la información una vez, hay actualizaciones de ciertos documentos y no las actualizan, o sea, como que solo por cumplir, ah sí, ya te subí la información de enero y febrero, pero resulta que en febrero me faltaron de subir contratos y ya no lo suben, como que no les interesa que esté la información completa, actualizada, sino que ellos dicen: yo cumplí con subir información del periodo; sí la subiste, pero no la has actualizado, según tus actividades (Entrevista, Guzmán, 2020).

En cuanto a la organización de la Unidad de Transparencia se pudo identificar una buena coordinación entre la encargada de operar la plataforma y los 36 enlaces de transparencia. Las personas que son encargadas de ser enlace de transparencia también realizan sus actividades normales y obligaciones de trabajo sin importar que sean los encargados de transparencia en su área. Después de la reforma de 2015, desde antes de poner en práctica el sistema y hasta la actualidad, la coordinación de la Unidad de Transparencia (UTA) realiza capacitaciones a funcionarios y trabajadores del Ayuntamiento para sensibilizarlos, apoyándose en presentaciones en Power Point, el llenado correcto de las hojas Excel y todos los demás requisitos estipulados por reglamento.

Existe buena comunicación entre la UTA, están en constante comunicación por llamada telefónica y correo electrónico. Respecto al proceso, cuando se recibe una solicitud de información inmediatamente se turna al enlace correspondiente, y, si no es esta la autoridad que debe responder a esta solicitud, orienta al solicitante por mandato legal a realizarla a donde pudiera estar la información solicitada. Se identificó también la promoción que realiza

la Unidad de Transparencia en aras de publicitar el Sistema Nacional de Transparencia, haciendo convenios de colaboración con algunas instituciones nacionales e internacionales para crear estrategias, que permitan eficientar su labor en cuanto a la transparencia, como lo mencionó el trabajador del Ayuntamiento de Juárez:

Nosotros tenemos un acuerdo de colaboración con el ICHITAIP, tenemos conferencias, vamos a las universidades juntos, impartimos talleres juntos, nos coordinamos de una manera muy, muy especial, hemos generado esa línea de comunicación especial en el tema de transparencia y con el INAI. Es un poquito más difícil tener un acercamiento, pero el año pasado generamos un foro de transparencia, donde vino el Dr. Francisco Acuña, y colaborando en conjunto con el ICHITAIP. Sí tenemos coordinación con el ICHITAIP. Este año queremos un convenio de colaboración con el INAI y es como la vía el ICHITAIP con el INAI. Este año vamos a hacer un segundo foro, donde ya se instauró legalmente. Nosotros nos vamos y ese va a seguir, ya tenemos invitados confirmados; viene gente de la OEA, gente de la fundación panamericana para el desarrollo... viene gente del INAI, de la UNAM, de la UACH (Entrevista, Monarez, 2020).

En cuanto a los recursos financieros, se identificó que la coordinación año con año recibe más dinero que los anteriores. Después de la reforma de 2015, se les ha asignado lo suficiente para realizar sus labores y cumplir con su obligación de transparentar lo que hace el gobierno. Sobre sus recursos humanos, se mencionó que cuentan con el personal suficiente, sin embargo, cuando las solicitudes sobrepasan sus horarios no se hacen contrataciones de personal adicional, sino que el personal que actualmente opera en el área, sin pago extra, trabaja las horas y días necesarios. Además, se identificó buena comunicación y convivencia cordial necesaria para laborar de manera conjunta como personal.

A pesar de las colaboraciones anteriores y de los avances que se están realizando, según las autoridades del Ayuntamiento, a través de un testimonio de la asociación PEJ, se identificó un retroceso un tanto alarmante. De acuerdo con el informante, a partir del 01 de enero de 2020 el Ayuntamiento de Juárez cobra por la emisión de información digitalizada por foja, acción que se contrapone a lo estipulado en la Ley de Transparencia del Estado de Chihuahua, en su Artículo 64, donde se menciona que: el ejercicio del derecho de acceso a la información será gratuito. No obstante, lo anterior, en caso de la reproducción de la información, el sujeto obligado cobrará: I. El costo de los materiales utilizados; II. El costo de

su envío; III. La certificación de documentos, cuando proceda; IV. Los demás derechos correspondientes, en los términos de la Ley o normatividad respectiva.

Como se puede observar, en ninguna de las fracciones de dicha Ley encuadra el cobro del Ayuntamiento a digitalizar la información física que tiene en su poder, ya que es obligación de la autoridad tener de manera física y digital la información pública requerida. Y si digitalizar la información está dentro de sus actividades laborales, se compensa con el intercambio del salario de cada uno de los burócratas y funcionarios públicos. Lo que quiere decir, que ese esfuerzo físico por digitalizar no debe ser motivo de cobro porque es una tarea más dentro de sus obligaciones como miembros de la administración pública. Razón que viola el principio de acceso a la información pública gratuita, como se menciona en el siguiente párrafo:

Sacaron en la Ley de Egresos del Municipio una disposición para cobrar como 3 pesos por cada hoja y para escanear los documentos, cuando el derecho a la información es gratuito. Es un derecho, no lo puede vender, bueno, pues estos le están poniendo ese precio, lo cual inhibe la información y, al inhibir la información por ser un derecho instrumental, inhibe la participación ciudadana, porque usted no puede participar sin información. Entonces, el ICHITAIP dijo que estaba bien que ellos tenían derecho a cobrar, entonces, pues es un organismo garante que no está garantizando nada (Entrevista, Corral, 2020).

4.2.3 Información, justificación y sanción en la rendición de cuentas del gobierno de Juárez

Respecto a la rendición de cuentas, por parte del gobierno de Juárez, se identificó: que las personas encargadas de la coordinación de la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento, no diferencian teóricamente conforme lo establecido en el capítulo I de esta investigación los términos información, justificación y argumentación. Es decir, para ellos el publicar la información pública, que por disposición legal están obligados, consideran que rinden cuentas a la ciudadanía de Juárez. En ese sentido, no se identificaron argumentos por las decisiones tomadas por la administración municipal actual, sin embargo, la práctica de transparencia que realizan la consideran rendición de cuentas, motivo suficiente para mencionarlos en cualquier ocasión con el afán de evidenciar que sí rinden cuentas a la ciudadanía de Juárez.

Por otro lado, en cuanto a las sanciones que el ICHITAIP ha aplicado a la UTA han sido solamente amonestaciones públicas, derivadas de las resoluciones de los recursos de revisión emitidas por el órgano garante chihuahuense. Es decir, no han pasado a sanciones económicas ni a otro tipo de sanción administrativa señaló el trabajador del gobierno de Juárez:

Bueno sí nos han llegado amonestaciones públicas, La amonestación pública es cuando el ciudadano se inconforma varias veces y el Instituto, en este caso, te amonesta, después de la amonestación viene una sanción económica. No ha sucedido en el municipio. Hemos tenido amonestaciones públicas a directores, porque en este caso es la dirección la que se encarga de dar la información y también al final del día se subsana (Entrevista, Monarez, 2020).

4.2.4 La relación entre el gobierno municipal y las organizaciones de la sociedad civil de Ciudad Juárez, Chihuahua.

Asimismo, se pudo identificar que la coordinación de la Unidad tiene ubicada a la sociedad civil organizada como los principales solicitantes de información en Juárez. Reconocen su labor social y están conscientes del papel que juegan dichas organizaciones sociales como contrapeso al gobierno municipal, y como soporte de los grupos más vulnerables de la sociedad, así lo señaló la trabajadora del Ayuntamiento de Juárez:

Si, podría decirle que más o menos el 70% de las solicitudes vienen de ONGs ¿Entonces cómo hay forma de saber que el 70% son organizaciones? Ah... porque, aunque no están obligados [a poner su nombre como persona física o moral], pero si se identifican, muchos sí y muchos no, se ponen seudónimos, por eso nosotros sabemos, ya los conocemos quienes son (Entrevista, Delgado, 2020).

Como se deduce de este relato de uno de los entrevistados, como personal de la coordinación de la unidad, aún bajo seudónimo en el ayuntamiento identifican a algunos de los solicitantes, lo cual no es correcto, porque al conocer quién pide la información, existe el riesgo de obstaculizar su entrega y no garantizar el derecho de acceso a la información pública.

También el formato en que otorga la información el gobierno de Juárez a la sociedad civil sigue siendo confusa o poco clara para la ciudadanía que lo solicita, y se identifica que la coordinación de la UTA sólo cumple con lo estipulado con la Ley, sin la intención de hacer mejoras en la forma en que se da a conocer la información, como lo menciona el entrevistado:

Nosotros te damos la información y cumplimos, pero no sé si la sociedad civil, ah... no, es que quiero información y la quiero así. No la ley dice que es lo que yo tenga para darte, no me voy a poner a hacerte un Excel unas gráficas o un Power Point, explicándote la información, la ley es muy clara, la información se da como se tenga, muchas veces la sociedad civil se enoja y dice: ay es que así no me sirve, y le digo es lo que tenemos es lo que se puede dar (Entrevista, Monarez, 2020).

4.3 Reforma constitucional y cambios institucionales: efectos de la reforma de 2015 en materia de transparencia sobre las capacidades institucionales y actuación de las organizaciones de la sociedad civil

4.3.1 Transparencia y organismos públicos autónomos: el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública

Para llevar a cabo una estrategia orientada a la inhibición del problema de la corrupción es importante analizar las herramientas que se tienen en un país democrático. La reforma en materia de transparencia de 2015 proponía cambios significativos para mejoras a la hora de garantizar el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, no siempre se pueden materializar los cambios estructurales tan fácilmente, es por ello que en este capítulo se analiza cuáles han sido los cambios institucionales en materia de transparencia y la labor del órgano garante del Estado de Chihuahua, por ser al que le concierne más directamente el tema en este caso de estudio.

El 29 de agosto de 2015, se publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, en el Periódico Oficial, y entraría en vigor en mayo de 2016. No fue hasta 2 de enero de 2017 cuando entra en función el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP), órgano local encargado de

garantizar el derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública en el Estado de Chihuahua.

4.3.2 Organización interna del Instituto y sus recursos

Para iniciar, en la estructura orgánica²⁵ del ICHITAIP se alcanza a apreciar una distribución de labores, obligaciones y responsabilidades adecuadas a los objetivos de su creación y en particular encaminados a garantizar el derecho de acceso a la información pública. Dicha estructura se divide en cinco direcciones, dos coordinaciones y una subdirección, de los cuales se despliegan cerca de once departamentos especializados en temas específicos, con el objetivo de abonar al correcto funcionamiento del instituto.

Dentro de esta estructura orgánica, se encuentra el Pleno del Instituto que lo conforman tres comisionados, y uno de ellos, cada tres años con posibilidad de reelección, será el comisionado presidente del ICHITAIP, que estará a cargo del desempeño del órgano. Actualmente, el pleno lo conforman: la Comisionada Amelia Lucía Martínez Portillo, el Comisionado Rodolfo Leyva Martínez y el Comisionado Presidente Ernesto Alejandro de la Rocha Montiel.

Por otro lado, en cuanto a los recursos, se identificó que la institución cuenta con edificio propio, por lo que no tienen la necesidad de pagar renta. Considerando sus recursos humanos, la organización de la institución también tiene la ventaja de que su personal ya cuenta con conocimientos en la materia por haber estado en las filas de la organización pública desde el 2006, año de cuando se estableció su creación como organismo público autónomo²⁶ para dar cumplimiento a la Ley de Transparencia de Chihuahua de 2005 que anteriormente regía en esta entidad federativa. Pero a pesar de ello, aún existen áreas de oportunidad dentro de su funcionamiento, en donde se tiene la necesidad de entrar con más recursos humanos para

²⁵ Para consultar la estructura orgánica completa y a detalle del ICHITAIP se aconseja visitar el siguiente enlace: <https://www.ichitaip.org/infoweb/archivos/reader/EstructuraOrganica.pdf>

²⁶ Para consultar el Reglamento Interior del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, se puede consultar el siguiente link: <http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/ichitaip/uploads/Reglamentointeriorichitaip.pdf>

sacar adelante debidamente el trabajo en tiempo y forma, así lo informó el Comisionado Presidente en la entrevista:

Todavía hay áreas que están teniendo una curva de aprendizaje y es que el personal con que tenemos, como siempre, nunca alcanza. Por ejemplo, para el tema de las verificaciones, la evaluación de los sujetos obligados, contamos con muy poco personal. Estamos hablando de 6 o 7 personas para estar verificando, año con año, a más de 270 sujetos obligados, yo creo que esos serían los principales retos hacia dentro (Entrevista, De la Rocha, 2020).

En cuanto al recurso económico, actualmente, el haber reducido de cinco a tres comisionados fue virtuoso porque se puede canalizar ese recurso para otras áreas en el funcionamiento del órgano garante. Además de que su presupuesto que le es asignado aumenta, año con año, pero solo con el objetivo de compensar la inflación.

Yo considero que estaríamos nosotros funcionando mejor con alrededor de tres millones de pesos más, que se pudieran invertir en mayor capital humanos, ¿Por qué? porque somos un órgano de servicio no de obra, entonces, al ser un órgano técnico, mucha de nuestra labor es personal, pero creemos, en términos generales, que no estamos mal, presupuestalmente hablando (Entrevista, De la Rocha, 2020).

Como se puede observar, los recursos humanos, en este caso, son esenciales y es el que, hasta la actualidad, se sigue considerando como un elemento que aún no está completo, dada la carga de trabajo que tiene el Instituto. Es decir, antes de la reforma de 2015 eran aproximadamente mil solicitudes las que se hacían a los sujetos obligados, ahora son más de 15 mil al año, dado el incremento apresurado y considerable es un poco de mejora importante para el futuro.

4.3.3 Transparencia proactiva y bajo demanda

En relación a la transparencia proactiva que “se refiere a la información que el gobierno hace pública sobre sus actividades y desempeño” (Fox, 2007, p.665). Antes de 2015, ésta no se contemplaba en la legislación mexicana, mucho menos en su práctica en instituciones públicas. En ese sentido, hubo un cambio considerable en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En concreto, como se lee en el “Artículo 70. En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a

disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan” (LGTAIP, 2015). En este artículo, se contemplan cuarenta y ocho fracciones, cada una con una disposición para los sujetos obligados, algunas como: el marco normativo, estructura orgánica, sus facultades, metas, objetivos, directorios de los servidores públicos, gastos, contratos, trámites, criterios de convocatorias, resultados de dictámenes financieros, concesiones, adjudicaciones directas, informes, mecanismos de participación ciudadana, entre otros más.

En cuanto a las obligaciones de transparencia proactiva, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua se encuentran en el artículo 77 donde se mencionan cuarenta y siete fracciones, una menos que la Ley General, donde son prácticamente las mismas disposiciones a transparentar por los sujetos obligados del Estado de Chihuahua y a nivel nacional.

Además de lo mencionado, los municipios están obligados a transparentar las disposiciones del artículo 82: El contenido de las gacetas municipales, o de los medios, a través de los cuales se dé publicidad a los resolutivos y acuerdos aprobados por los ayuntamientos; las actas y los controles de asistencia a las sesiones de los integrantes del Ayuntamiento, así como el sentido de votación en los acuerdos aprobados en dichas sesiones; los Planes Municipales de Desarrollo; Estadísticas e indicadores de las faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno; las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; empréstitos, deudas contraídas y la enajenación de bienes.

Por lo anterior, se puede identificar la similitud en las disposiciones de transparencia entre la ley general y la local, lo que denota que existe coordinación entre una y otra, lo cual es positivo, pues se identifica la homologación de criterios con respecto a las obligaciones de transparencia proactiva que hace más fácil su práctica dentro del Sistema Nacional de

Transparencia. Sin embargo, se observó que hace falta la adhesión de algunos elementos públicos, como las actas de los comités en el Ayuntamiento, así como contratos de ciertas obras como se muestra en la siguiente parte de la entrevista:

Si nos vamos por transparencia proactiva, seguimos viendo que hay mucha resistencia, al menos que sea un beneficio político lo hacen, pero creo que tenemos que ampliar el catalogo. Por ejemplo, estamos viendo en nuestro caso que es una copia de la ley general, estamos observando que las actas de las [comisiones], donde trabajan los diferentes regidores, no están como obligación de transparencia, sí las actas de cabildo, pero, por ejemplo, las de los comités no, o hay otros, que dicen en los contratos de obra falta eso y esto y les digo: oye yo no se los puedo exigir, pero tu si lo puedes pedir por solicitud, yo no tengo facultades para ampliar las obligaciones de transparencia y creo que ya se está avanzando en eso (Entrevista, De la Rocha, 2020).

Desde otro punto de vista, respecto a la transparencia proactiva de Juárez, cabe mencionar la opinión de la asociación civil Plan Estratégico Juárez, donde se menciona que el gobierno de Juárez no es progresista con la transparencia proactiva, ya que la asociación pide la misma información sistemáticamente y, aún así, el Ayuntamiento no toma la decisión de publicarla, sin que se las vuelvan a solicitar. Ante esta situación, se puede identificar que están en constante debate aún las facultades del órgano garante de Chihuahua, pues a pesar de que la legislación le confiere el derecho de hacer recomendaciones del ICHITAIP, se limita simplemente a eso, lo cual no es una recomendación coercitiva, por lo que, para ello, se tendría que modificar la legislación. Sin embargo, el identificar estas deficiencias en la práctica de una organización que realiza contraloría social es de suma importancia por su naturaleza de vigilante y ente de contrapeso al gobierno, tanto estatal como municipal, así se muestra en el siguiente relato de la entrevista:

No, mire desgraciadamente el ICHITAIP no está colaborando ¿Por qué? mire no colabora porque en primer lugar se le pasa mucho verificar que las obligaciones de transparencia si estén completas tenemos que estarlo denunciando nosotros y luego por otra parte siendo que la ley de transparencia establece sus objetivos la rendición de cuentas y la transparencia del servicio de la administración pública el ICHITAIP no entiendo las facultades, el artículo 19 de la ley de transparencia le da facultades para emitir recomendaciones y no asume ese roll, se hace a un lado (Entrevista, Corral, 2020).

Con respecto al procedimiento de información bajo demanda, antes de la reforma del 2015, en la pasada Ley Federal de Transparencia las disposiciones legales se encuentran del artículo 40 al 48 con muy pocas especificaciones y generalidades, además de que existían ambigüedades porque la Ley no es muy nutrida ni lo suficientemente clara y específica en cada caso en concreto.

Por otro lado, en la nueva Ley General de Transparencia se encuentra un proceso más completo y claro entre los artículos 121 al 140, donde se identifican diferencias con la ley pasada como: las medidas y condiciones de accesibilidad a toda persona, las opciones para realizar solicitudes de información a través del representante o por sí misma, así como la descripción de todo el proceso de principio a fin y la obligación de la autoridad de suplir la deficiencia de la petición de los solicitantes, lo cual justifica la seguridad jurídica con respecto al derecho de acceso a la información pública y se asuntos públicos. Además de que la Ley es clara en relación a los requisitos de solicitud y sobre todo en las condiciones para los sujetos obligados.

Este proceso no tiene mucha variación con el procedimiento en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, que se ubican a partir del artículo 44, donde se mencionan las formas de inicio de las solicitudes de información que son varias, a través de la Plataforma Nacional; por vía correo electrónico; correo postal, mensajería, telégrafo; verbalmente; por escrito; a través de cualquier medio aprobado por el Sistema Nacional.

La descripción del proceso de solicitud es clara, recorre el camino de su trámite en las unidades de transparencia de manera precisa, sin dejar a consideración a las decisiones de cualquier autoridad, es decir, da menos margen de interpretación a los sujetos obligados, porque eso es justamente lo que la legislación prevé para garantizar el derecho de acceso a la información pública de cualquier solicitante.

En cuanto al tipo de información, se identificaron algunas diferencias ya que antes de la reforma prevalecían solicitudes acerca de gasto público, en sueldos y licitaciones, en la

actualidad, es variada la información que solicitan las personas. Razón que evidencia que cada vez los solicitantes ponen en práctica su derecho a la información en distintas ramas de la información pública que por derecho les asiste, así lo menciona el Comisionado del ICHITAIP que:

Ha cambiado un poco [el tipo de información que solicitan], antes era solamente cuestiones de sueldos, licitaciones, ahorita se está pidiendo mucha información para la atención de ciertos tramites, para lo que son expedientes clínicos, para defensa en algunos juicios que se tienen para el gobierno, en algunas ha sido para la toma de decisiones en materia de educación, de seguridad, mucha estadística en materia de seguridad (Entrevista, De la Rocha, 2020).

4.3.4 Sujetos obligados

En cuanto a los sujetos obligados, desde antes de la reforma de 2015 a la fecha ha cambiado considerablemente, pues en la anterior Ley Federal de Transparencia, sólo se consideraban sujetos obligados: el poder Ejecutivo federal, el poder Legislativo federal, el poder Judicial federal, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal. Después de la reforma, en la Ley General de Transparencia, en su artículo 23, se señala a los siguientes como sujetos obligados: “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal” (LGTAIP, 2015, P.7).

Respecto a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, contempla como sujetos obligados a: el Poder Ejecutivo del Estado; El Poder Judicial del Estado; El Poder Legislativo del Estado; Los Ayuntamientos o Concejos Municipales y la Administración Pública Municipal; los Organismos Descentralizados y Desconcentrados de la Administración Pública Estatal y Municipal, las Empresas de Participación Estatal y Municipal, los Fideicomisos Públicos y Fondos Públicos; los Organismos Públicos Autónomos del Estado; los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas;

los Sindicatos y las personas físicas y morales de derecho privado, constituidas conforme a la ley correspondiente, que reciban recursos públicos, que ejerzan una función pública o realicen actos de autoridad.

Es claro que se contemplan más entidades públicas, que anteriormente no se encontraban, con la obligación de dar información pública, lo cual se puede considerar un avance significativo, sin embargo, en la actualidad es insuficiente, ya que además de considerar a los anteriores como sujetos a transparentar, se tiene que ampliar el catálogo de elementos públicos con estas características, por las experiencias ya mencionadas en el subtema anterior.

4.3.5 Medidas de apremio, recursos y sanciones en el Sistema Nacional de Transparencia

De las medidas de apremio se identificó que antes de la reforma no existían en la legislación, por lo tanto, tampoco en su práctica. En cambio, después de 2015 se consideraron en la LGTAIP solo dos: la amonestación pública y la multa económica a los servidores públicos, que incumplan con exhibir la información. Ambas medidas de apremio son las mismas consideradas en la Ley de Transparencia del Estado de Chihuahua.

Así mismo, desde el inicio de labores de la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento de Juárez sólo han recibido amonestaciones públicas, por la falta de algunos funcionarios públicos por no transparentar y cumplir con la respuesta a las solicitudes de los peticionarios. Los entrevistados de las tres unidades de análisis de este caso de estudio coinciden en dicha información, es decir, sólo se ha quedado como amonestaciones públicas, que al final se han subsanado por su modificación al cumplir con la información requerida.

En relación a los recursos que la ciudadanía puede interponer ante la falta o la abstinencia de la autoridad a no emitir información, ya sea de carácter proactiva o bajo demanda, a continuación, se muestra una tabla con los recursos que contemplan las tres leyes principales en este caso: la antigua Ley Federal de Transparencia; la actual Ley General de Transparencia; y la local Ley de Transparencia del Estado de Chihuahua.

Tabla 4.1 Recursos antes y después de 2015

Antes de 2015		Después de 2015	
A nivel federal	A nivel local	A nivel federal	A nivel local
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental	No existía	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua
- Recurso de revisión ante el IFAI. - Amparo en el Poder Judicial Federal.	No existía	- Denuncia por incumplimiento. - Recurso de revisión ante el órgano garante. - Recurso de inconformidad al INAI. - Atracción del recurso de revisión por el Pleno del INAI.	- Denuncia por incumplimiento ante el órgano garante. - Recurso de revisión ante el órgano garante. - Recursos de Inconformidad ante el INAI. - Amparo ante del Poder Judicial Federal.

Fuente: Elaboración propia en base la LFTAIG (2002), LGTAIP (2015) y LTAIPEC (2015).

Como se puede observar en la tabla 4.1, se observan diferencias antes y después de la reforma de 2015, pues antes solo se consideraban dos recursos: de revisión y de amparo. Actualmente, a nivel nacional y local, se encuentran los mismos recursos, solo que aplicables en jurisdicción territorial distinta. Considerar estos mecanismos de revisión a nivel interno y en un tribunal con jerarquía superior son una forma de garantía procesal jurídica idónea para garantizar lo máximo posible el derecho de acceso a la información, así como también robustece el Sistema Nacional de Transparencia en el Estado de derecho democrático.

En el tema de sanciones hubo un cambio considerable, ya que anteriormente se sancionaba a través de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contrario a esto, en la actual Ley General de Transparencia en el último párrafo del artículo 206 menciona:

La Ley Federal y las de las Entidades Federativas establecerán los criterios para calificar las sanciones conforme a la gravedad de la falta, en su caso, las condiciones económicas del infractor y la reincidencia. Asimismo, contemplarán el tipo de sanciones, los procedimientos y plazos para su ejecución (LGTAIP, 2015).

Claramente, la ley confiere la disposición a sancionar a los estados de la República, y en esa facultad la Ley de Transparencia del Estado de Chihuahua señala las siguientes sanciones: apercibimiento por escrito; multa de 250 a 800 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate; multa de 800 a 1,500 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate; separación temporal del cargo público hasta por seis meses; separación definitiva del cargo público; inhabilitación para el ejercicio de un cargo público, hasta por seis años.

Al final, todas las sanciones son de materia administrativa, lo cual deja muy lejana la idea de punibilidad mencionada por Andreas Schedler, ninguna de estas medidas en primera instancia es considerada para juzgarla penalmente. Sin embargo, la Ley Federal y del Estado de Chihuahua, en su último artículo, abre la posibilidad a otras sanciones, tanto penal como civil, pero hasta el momento no se ha sancionado con alguna de estas últimas.

Por otro lado, en cuanto a los recursos interpuestos por la asociación civil PEJ, el entrevistado menciona que no hay seguridad jurídica en el proceso de recurso de revisión ante el ICHITAIP, pues no existe una manera de vigilar los acuerdos emitidos por éste, ni una lista de acuerdos, sobre todo electrónica, que dé certeza de que el procedimiento se está llevando de manera correcta, y debido a que el órgano garante se encuentra en la capital del Estado, es decir, Chihuahua, Chihuahua, los demás municipios quedan imposibilitados de asistir personalmente a checar el recurso físico en persona, así lo mencionó la entrevistada del área jurídica de la asociación civil como se expone a continuación:

No hay un procedimiento en línea donde usted pueda ver los acuerdos, no hay notificaciones como en los juzgados civiles, por ejemplo, una lista de acuerdos. Ellos dicen que tienen su listita, ahí en su oficina, pero electrónicamente no existe, tiene un que ir allá, nosotros como vamos. Entonces, eso se presta a que muchos acuerdos que ellos no hacen en el momento que usted denuncia esa falta lo fabrican de momento porque no hay una constancia de cuándo se emitieron. No hay lista que se cierre, o sea, no hay esa seguridad jurídica, pues, entonces, así funciona el ICHITAIP, pero con ese amparo se movieron un poquito, ya le picaron las costillas y, así, pero es nefasto (Entrevista, Corral, 2020).

Por lo anterior, se consultó la página web para corroborar la información obtenida por parte de la asociación y de igual manera no se identificó un espacio digital para el seguimiento del recurso, solamente se puede tener acceso a través de la misma Plataforma de Infomex, pero no se publican los acuerdos con fecha de emisión ni notificaciones, solamente las resoluciones, al final del procedimiento. Lo que pone en riesgo la seguridad jurídica del peticionario a un proceso justo e imparcial.

4.3.6 La cultura de la transparencia en Ciudad Juárez: avances y limitaciones después de la reforma de 2015 a la Ley de Transparencia

La herramienta transparencia si se posiciona en la línea del tiempo de la historia es un elemento que no tiene mucha presencia en la práctica, sin embargo, es necesario identificar los factores existentes que influyen para que se lleve a cabo; en este caso, la cultura de la transparencia en el día a día es importante, sobre todo como estrategia para la disminución de la corrupción.

Se identificó que después de la reforma de 2015, las visitas al portal de transparencia del Ayuntamiento aumentaron considerablemente, lo que se percibe como un paso en la vida diaria de esas personas que lo consultan, que, claro, 3 mil accesos al mes, solo reflejan su visita en la página más no se puede identificar el uso que hicieron o lo que rescataron de su consulta. Al final, se interpreta como algo positivo para el Sistema Nacional de Transparencia, ya que éste sí considera las cifras a la hora de evaluar a los sujetos obligados.

Nosotros tenemos un portal de transparencia que nosotros cuando llegamos hicimos una reingeniería y hemos visto, nosotros mes con mes hacemos un informe no, y los accesos antes al inicio de esta administración eran 800 accesos al portal 900 al mes ahora traemos arriba de 3000 accesos (Entrevista, Monarez, 2020).

Otra opinión, acerca de la cultura de la transparencia, es la de la organización civil PEJ, ya que se identificó que la práctica de la transparencia aún no es suficiente como herramienta para inmiscuirse en otro tipo de participación que impacte en la calidad de vida de la ciudadanía de Juárez. Al menos que sus intereses se vean afectados tal vez la ciudadanía de Juárez no esté dispuesta a participar en realizar solicitudes y visitar portales de transparencia para vigilar y monitorear a las autoridades, lo cual refleja que aún hace falta que la transparencia como herramienta sea utilizada por la ciudadanía en cualquier tema público.

Yo creo que falta mucho, normalmente sucede cuando alguien le pasa algo que le afecta directamente en sus intereses y entonces se involucra, pero pues ahí más o menos, si hay gente que está tratando, que le interesan algunos asuntos públicos, por ejemplo: el ejercicio que tuvimos del plebiscito, pues mucha gente respondió y pues está dispuesta a ir a votar si se hacía el ejercicio, entonces, pues sí de repente sí hay interés (Entrevista, Corral, 2020).

Otro elemento identificado, es la falta de conocimiento de la ciudadanía de Juárez a la existencia de derechos, como el de acceso a la información pública, algo que obstaculiza su práctica y, sobre todo, la socialización de la cultura de la transparencia en la vida diaria. Y si se desconocen los derechos, también se dejan de lado los beneficios de conocer información de carácter pública, que puede impactar en sus vidas, como mencionó el entrevistado:

No, ¿qué falta todavía? Pues conocimiento, la gente, la población no sabe ni las organizaciones, menos la iniciativa privada, organizaciones como nosotros que hacemos contraloría social solamente, pero si hay ciudadanos, aunque muy excepcionalmente, algunos académicos, algunos estudiantes, que se meten a eso, pero el ciudadano común y corriente, la gran mayoría de la población, desconoce estos derechos, desconoce estos mecanismos de esta plataforma y te digo, los que llegan a conocerla, se topan con las dificultades: ay, esto está muy complicado, es muy difícil, no es amigable (Entrevista, Chacón, 2020).

Por último, se identificó que la ciudadanía de Juárez aún no considera la información pública como una fuente informativa para su uso y su práctica en la vida social, y que tal vez los últimos cambios, ya sea legislativos o estructurales en la administración pública, no han

llegado a oídos de los ciudadanos juarenses y eso ha limitado su derecho de petición hacia las autoridades de Juárez. Además, los informantes en las unidades de análisis de este caso de estudio coinciden en que la información debe ser amigable, es decir, más fácil de comprender para la mayoría de la ciudadanía, incluso sin contar con un grado de estudios alto.

Creo yo, número uno, que falta concientizar más al ciudadano para que pueda preguntar, que sepa él que existen las herramientas necesarias, tú te metes al portal: a poco existe esto, a poco la información te la tiene que dar, a poco si no te dan información yo me puedo inconformar, a poco si sigo y me inconformo y no estoy de acuerdo pueden sancionar al funcionario, pueden sancionarlo económicamente, puede quedar inhabilitado el funcionario. Entonces, muchas veces, el ciudadano no conoce, creo que deberíamos de impulsar un poquito más la difusión de la transparencia gubernamental; número dos, probablemente el saber que la información es del ciudadano (Entrevista, Monarez, 2020).

4.4 La sociedad civil frente a la corrupción: percepciones y actitudes de las organizaciones de la sociedad civil antes y después de la reforma de 2015 en materia de transparencia

4.4.1 La corrupción y la transparencia en el régimen democrático: Ciudad Juárez, Chihuahua

En relación al Sistema Nacional de Transparencia y a su función dentro del régimen democrático en México, se aprecia un avance sólo en la emisión de la legislación para la regulación del acceso a la información pública, sin embargo, en la práctica esto no ha sido suficiente cuando se habla de disminuir la corrupción.

Se identificó a la transparencia como una herramienta que exhibe los actos de corrupción en la actualidad, de manera más recurrente y, a su vez, ha puesto al escrutinio público la labor de las autoridades y funcionarios públicos implicados a nivel nacional e internacional. Por su naturaleza, los actos de corrupción son ideados para mantenerse en secrecía y lo que la transparencia hace es que la saca a la luz pública para que sea más fácil de sancionar dichas prácticas negativas según el entrevistado del órgano garante:

Si te das cuenta, en los medios de comunicación, la cantidad de escándalos que ahora se publican que por lo menos están en la boca de todos, creo que por lo menos la transparencia ha cumplido, recuerda la transparencia no ataca a la impunidad en

corrupción, la exhibe, entonces, ahorita estamos en una etapa donde es más común hablar de los casos, pero son otras instancias y no la transparencia a quien le toca sancionar y combatir la impunidad y con eso creo que cerraríamos el círculo, la pinza, para que se pudiera atacar de lleno la corrupción (Entrevista, De la Rocha, 2020).

En ese sentido, se identifica que el Sistema Nacional de Transparencia está bien ubicado en sus objetivos y metas. En el tema de corrupción es muy difícil que se dictamine un cambio, pues precisamente los actos de corrupción se realizan para que nunca sean descubiertos, por lo tanto, además de ello la transparencia tiene cabida en otros temas diarios, como la salud, la seguridad, la educación, entre otros, con el fin de aumentar la calidad de vida del pueblo mexicano y de la población juarense, a continuación, se muestra un relato de la entrevista:

La transparencia y el acceso a la información debe ser un elemento o herramienta democrática, no sólo para tener mejores gobiernos, que esa es la base, sino para que tus ciudadanos tengan una mejor calidad de vida, o sea, yo me he cansado un poco en desgastar [repetir que] la transparencia, diciendo que la única finalidad es el combate o la prevención de la corrupción, lo cual si es y si no también hay que darle otra dimensión de que a través de la transparencia y el acceso a la información, el ciudadano pueda conocer y tomar decisiones que le faciliten la vida, eso es lo que tenemos que buscar (Entrevista, De la Rocha, 2020).

4.4.2 Contraloría social como mecanismo de control

En cuanto a la vigilancia y al monitoreo que realiza Plan Estratégico Juárez, se considera un recorrido virtuoso, pues la contraloría social ha sido clave para realizar los objetivos de sus cuatro proyectos mencionados. Al principio, sus actividades dedicadas a la participación ciudadana no fueron de mucho éxito, pues les faltaba información o incluso hacer visibles las acciones del gobierno de Juárez, fue ahí donde se dieron cuenta que la labor de la contraloría social es indispensable, previo a cualquier tipo de participación. Desde el origen, de la asociación ha logrado muchas cosas, pero también se pierden otras conforme las circunstancias y el contexto de cada proyecto. Es decir, se identifica que la apertura del gobierno municipal, independientemente de qué partido sea el que administre, la disposición que tenga es una ventana de oportunidad para que se logren proyectos sociales de la

asociación y que esta disposición se ha logrado gracias a la exposición a los medios y al litigio estratégico principalmente.

Pero todavía hay muchos, muchos pendientes. Se han modificado cosas, se han simulado otras, otras se han cerrado, hemos recuperado, pero creo que al final de cuentas el saldo es positivo, pudiera ser más, pero se gana y le bajan tantito, no sé a lo mejor, caminan dos escalones y de repente les da miedo y bajan uno y luego nosotros empujando logramos subir otros dos y luego de repente se bajan (Entrevista, Chacón, 2020).

Como se puede observar a través de la contraloría social, la organización civil obtiene un recurso muy importante que es el de la información, pero además de mantener sus proyectos, la ciudadanía juarense tendría mejores oportunidades para tomar decisiones en la esfera pública y en la vida democrática. La asociación civil, cuando ejerce su derecho de acceso a la información, se hace de cierto poder de contrapeso al gobierno, por ser un recurso de referencia de aprobación o desaprobación hacia las decisiones que toman los gobernantes como se menciona en el siguiente párrafo:

Probablemente, denunciar los actos de corrupción, quien sepa utilizar la información, pues sí está interesante. Entonces, sí ayuda a la democracia, ayuda a bajar los índices de corrupción porque, ya les dices a ellos, ya saben, me van a preguntar, y ya tienen más cuidado o no lo hago porque me pueden descubrir (Entrevista, Monarez, 2020).

Asimismo, se identificó que la asociación civil con los recursos obtenidos por medio de la contraloría social y la información obtenida ejerce presión para que el gobierno de Juárez rinda cuentas a la ciudadanía, sin embargo, también se identificó que existe cierta confusión porque la misma organización en la mayoría de las ocasiones no sabe diferenciar entre información, justificación y argumentación. Es decir, se identificó que el gobierno de Juárez cumple con la publicación obligatoria, pero solo en ciertas ocasiones justifica las decisiones que toma, pero no se identificó argumentación en ninguna de sus decisiones, detrás de las decisiones tomadas no hay argumento que demuestre la prevalencia de la opción seleccionada.

A través del ejercicio de contraloría social, nos enteramos de cómo están ejerciendo, digamos, sus obligaciones, sus responsabilidades, nuestros representantes, los servidores públicos, pero principalmente nuestros representantes tomadores de

decisiones por quienes votamos. A través de ejercicios de contraloría social, nos damos cuenta si lo están haciendo bien o mal. Entonces, a raíz de eso, nosotros con ese conocimiento, con esa información, pues podemos ir ya con información y decirles: no cumpliste con esto, en este momento y en esta ocasión no cumpliste con esto y esto y esto, pero eso lo obtenemos con ejercicios de contraloría social (Entrevista, Chacón, 2020).

Entonces, se puede decir que existe la intención por parte de la organización a exigir rendición de cuentas, sin embargo, aún no existe disposición de las autoridades de Juárez a basar sus decisiones en razones concretas que motiven el desarrollo municipal y la calidad de vida de los juarenses.

4.4.3 Percepciones sociales y respuesta institucional ante la problemática de la corrupción en Ciudad Juárez, Chihuahua

La labor de contraloría social que hace Plan Estratégico Juárez como contrapeso al gobierno de Juárez es considerable para atender el problema de la corrupción local, ya que la asociación civil pretende realizar sus objetivos trazados en sus proyectos solamente si el gobierno cumple con su labor de gobernar. Es por ello que la organización civil tiende también a evaluar el desempeño de la administración pública local, y se identificó que aún falta un esfuerzo enorme por parte del gobierno a generar confianza de las decisiones que toman y además del esfuerzo por parte de la ciudadanía de a pie a interesarse e involucrarse en los asuntos públicos de la ciudad.

En ese sentido, para la asociación civil la clave es que la ciudadanía juarense se involucre considerablemente y adopte el papel de contrapeso al gobierno, sin embargo, se perciben dos obstáculos para ello; el primero, es la desconfianza de los juarenses que percibe la organización en cualquier gestión de la administración pública, la sociedad no confía en sus gobernantes; el segundo factor es la vida diaria de la ciudadanía de Juárez, ya que también la organización civil y la misma Unidad de Transparencia del Ayuntamiento han identificado la falta de tiempo de las personas para informarse acerca de asuntos públicos y de sus derechos democráticos para su ejercicio diario. Plan Estratégico Juárez, A.C. tiene la certeza de que poco a poco la ciudadanía adopte como práctica cívica todo lo que implica involucrarse con el sistema democrático de México.

Por otro lado, del lado institucional de este caso de estudio se identificó que solamente hay disposición por cumplir el mandato legal constitucional del artículo 6 por parte de la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento, sin embargo, no por dar una solución a la corrupción ya que ellos mismos consideran que esa es una tarea de la ciudadanía, al considerar que la información es poder y que con ella se pueden generar muchas cosas positivas si se encuentra la manera idónea de manejarla.

En cuando al Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, es consciente de la problemática de la corrupción y las consecuencias que esta genera, sin embargo, además de la difusión de sus funciones hacia la sociedad no sienten que tengan capacidad de decisión para tomar medidas que puedan prevenir la corrupción, es decir, no se sienten con la facultad de exigir obligatoriedad a elementos que no prevé la legislación, aún cuando ésta les otorga la facilidad de emitir recomendaciones. En ese sentido, el órgano garante de Chihuahua considera que todo debe estar en las leyes y normas para avanzar en el tema de la corrupción y sobre todo de su sanción, que es algo que corresponde a tribunales judiciales.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES

Después de haber realizado el análisis en los capítulos anteriores, se puede retomar la respuesta a la pregunta de investigación adaptada al estudio de caso: ¿De qué manera las estrategias y los resultados de contraloría social que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil (PEJ) contribuyen a la rendición de cuentas en el gobierno municipal de Juárez, a partir de la reforma en materia de transparencia de 2015? Y posteriormente, de recorrer el camino científico de la investigación, el método y técnicas para el análisis del problema planteado se llegó a la confirmación de la hipótesis planteada en la introducción de este trabajo.

Se comprueba la hipótesis: Existe ejercicio de contraloría social en las organizaciones de la sociedad civil (PEJ), a través de estrategias legales y cívicas, que motivan al cumplimiento de la transparencia de la información pública. Sin embargo, esto no es suficiente para que el gobierno de Juárez rinda cuentas, por su falta de disposición a rendir cuentas y a deficiencias normativas e institucionales. Por lo tanto, las modificaciones en materia de transparencia de 2015 no generan calidad democrática idónea en la práctica.

A continuación, en el último capítulo, se exponen las conclusiones y los aportes, mismos que se han dividido por unidad de análisis del caso de estudio y corresponder a cada una de las variables: contraloría social, rendición de cuentas y transparencia, además se abordan reflexiones acerca de los mecanismos de control dentro la teoría de la calidad de la democracia y la labor de las organizaciones de la sociedad civil como contrapeso en el régimen democrático. Por último, se mencionan las limitaciones y obstáculos para llevar a cabo la investigación.

5.1 Contraloría social: el pilar de Plan Estratégico Juárez, A.C.

En la presente investigación se abordaron las estrategias de contraloría social para la exigencia de rendición de cuentas y transparencia en el gobierno de Juárez desde la teoría de la calidad de la democracia, por contar con elementos de análisis semejantes a las características de las variables que se deben considerar para cumplir con los objetivos de este estudio, tales como: la

accountability, los derechos civiles y humanos, el Estado de derecho, la esfera pública, los pesos y contrapesos, la capacidad de gobierno, la transparencia, la participación y la respuesta a la voluntad popular.

Como primer punto, se identificó a la contraloría social como una de las labores que realiza Plan Estratégico Juárez en relación al concepto planteado en el marco teórico de este documento, en ese sentido, se ubicó a esta investigación en el escenario propicio para cumplir con los objetivos trazados. Pero no fue así desde su inicio, Plan Estratégico Juárez A.C. (PEJ) ha cambiado su forma de organización interna en sus tareas, a través de los años, por la dificultad que han tenido para incentivar la participación ciudadana e incidir públicamente en las decisiones del gobierno de Juárez en los distintos trienios, sin embargo, ahora se encuentra como actor de peso en la dinámica social y política de Ciudad Juárez.

Lo anterior tiene relación con lo mencionado en el capítulo teórico de este documento, pues se confirma que para realizar cualquier tipo de participación ciudadana, social, comunitaria, política como menciona Serrano (2015), en un país democrático el primer paso debe ser la vigilancia y el monitoreo de las acciones de los gobernantes. La transición de PEJ de participación ciudadana a contraloría social fue estratégica, ya que la función y continuidad de sus proyectos dependen de la información que se recaba del monitoreo que realizan.

En segundo lugar, se identificaron las estrategias que lleva a cabo PEJ mismas que cumplen con el monitoreo y vigilancia a las acciones del gobierno, que tienen como objetivo final la justificación de sus acciones. Las seis estrategias identificadas son: el monitoreo al portal de transparencia del Ayuntamiento, las solicitudes de información en Infomex, el litigio estratégico, la asistencia a las sesiones de cabildo, la exhibición de las acciones de gobierno de Juárez en medios de comunicación y la formación de redes, teniendo todas ellas dos funciones principales: 1) obtener información pública y de asuntos públicos y 2) exhibir dicha información como mecanismo de presión al gobierno. De esta manera pone en el ojo público las decisiones del gobierno de Juárez. En este sentido, las estrategias realizadas por PEJ para alcanzar sus objetivos toman múltiples opciones, caminos y resultados (Davies, 2000), y como resultado de exhibir la información que obtiene la asociación logra fungir como actor

comunicador hacia la sociedad, a través de redes sociales y plataformas. Lo que evidencia que el papel de los medios de comunicación en Ciudad Juárez no está proyectando las acciones del gobierno o no son lo suficientemente vigilantes.

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

En cuanto a la creación de redes con otras organizaciones, se identificó una función muy peculiar, es decir, la función que hace PEJ, además de monitorear y vigilar, motiva a otras organizaciones a que también controlen al gobierno de Juárez, según su tema y la población objetivo de cada una. Esta estrategia encuadra con el concepto de estrategia de este estudio, ya que entre todas las organizaciones en ciertos temas y proyectos se consideran aliadas unas con otras en cuanto a sus intereses convengan. Por último, la herramienta de exhibición pública en prensa y en redes sociales también ha jugado un papel importante, ya que, en Ciudad Juárez como un lugar que a nivel nacional siempre tiene elementos mediáticos que observar, los integrantes de PEJ consideran que la administración pública busca que se hagan lo menos visibles sus actos.

En ese sentido, se puede concluir que PEJ ha tenido buenos resultados, como el logro al acceso al cabildo abierto, la creación de estadística social, la participación en promulgación de leyes estatales y proyectos comunitarios en distintos temas de desarrollo urbano. Pero también esos logros se han visto afectados por los cambios de gobierno cada tres años, es

decir, la continuidad de sus objetivos se ve afectada por estos cambios. De igual manera, la organización está en constante avance y retroceso en los proyectos, subiendo y bajando escalones constantemente, se pueden retroceder los logros obtenidos conforme la disposición o actitud de los gobernantes en turno.

Como cuarto punto, en cuanto a los recursos económicos de la organización, éstos han sido financiados por parte de un grupo de empresarios de Juárez, que directamente no consideran tener intereses individuales ni condicionan los objetivos de los proyectos de la asociación, sin embargo, colectivamente el interés tanto de PEJ como de los empresarios es mejorar las condiciones de la ciudad y la calidad de vida de los juarenses y en esa calidad va incluida la suya como institución social y la calidad de los negocios de los empresarios y sus ganancias. Es decir, las condiciones económicas, políticas y sociales directa o indirectamente están insertadas en una dinámica de constante intercambio, que al final todos salen beneficiados con mejorar las condiciones de vida en la ciudad.

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

Por lo anterior, se puede concluir en este caso de estudio donde se involucra la asociación civil como actor del sector social, al Ayuntamiento de Juárez como parte de la administración pública y a los empresarios que financian a la asociación civil como actor del sector privado, que la gobernanza no siempre será fructífera si previamente no se construye un escenario de suficiente información y argumentos sólidos para tomar decisiones y acuerdos entre los actores para el beneficios de la ciudadanía.

Sin embargo, la labor que ejerce PEJ a través de la contraloría social para exigir transparencia y rendición de cuentas al gobierno es parte de la acción pública donde la misma asociación tiende a diseñar estrategias según se modifique el escenario público. Lo que significa que las organizaciones de la sociedad civil tienen un rol importante en esta dinámica que rescata la vida cívica de la ciudadanía pero que tampoco es suficiente para abarcar todos los temas sociales y de interés.

5.2 Rendición de cuentas del Gobierno de Juárez

En cuanto a la rendición de cuentas, se puede concluir que el Ayuntamiento de Juárez tiende a utilizar la transparencia como sinónimo de rendición de cuentas en el discurso y en la práctica, algo que teóricamente no es lo mismo, como ya se mencionó en el capítulo I, pues la transparencia es una herramienta utilizada para garantizar el derecho de acceso a la información pública o de asuntos públicos y la rendición de cuentas es otro mecanismo distinto que, claro, está relacionado con la transparencia según los pilares que propone Andreas Schedler que son: información, justificación y sanción. En ese sentido el gobierno de Juárez informa a lo que por Ley está obligado, sin embargo, no justifica ni argumenta sus decisiones, y a pesar de que tiene cabildo abierto, el proceso para tomar en cuenta la postura de la ciudadanía en distintos temas de interés social sigue siendo muy complicada y, por lo tanto, su intervención e incidencia.

En PEJ, la contraloría social inserta a la misma asociación civil en una dinámica para exigir rendición de cuentas al ayuntamiento de Ciudad Juárez, lo que encuadra como *Accountability Societal* vertical, definido por Guillermo O'Donnell, de esta manera la organización se ubica como un contrapeso a las decisiones del gobierno, concluyendo así que, para tener una mejor administración pública, el contrapeso indudablemente siempre tendrá que ser del lado ciudadano, ya sea ciudadanía individual o colectiva, porque por simple obligatoriedad legislativa no se logrará un gran cambio en la estructura de gobierno. A pesar de que la legislación en materia de transparencia nacional y local tiene como uno de sus objetivos la rendición de cuentas, en la práctica no se ha concentrado en este punto, le dan más énfasis al cumplimiento de transparentar, algo distinto que, si bien también es indispensable, no es suficiente para argumentar las decisiones del gobierno de Juárez.

Por otro lado, no se puede especificar que impacto ha tenido PEJ hacia el gobierno de Juárez, sin embargo, los entrevistados, dejaron ver que la asociación si influye en su funcionamiento por la cantidad de solicitudes que les piden y que la Unidad de Transparencia tiene que dar respuesta. En cuanto a la relación entre estos actores no se identifico un escenario claro de colaboración para temas sociales relevantes, aun así, la asociación civil trabaja para lograrlo.

Por lo anterior, se concluye que el gobierno de Juárez ha adoptado la responsabilidad de informar más no de justificar sus decisiones, y, en cuanto a las sanciones, el ayuntamiento juarense aún no ha recibido ninguna sanción mayor a una amonestación pública, lo cual deja sin certeza a la hora de identificar la eficiencia de la coercibilidad en este aspecto, pero por otro lado, lo que sí se puede concluir es que hace falta la presencia del poder judicial, ya sea local o federal en la rendición de cuentas, es decir, el que no haya sanciones no significa que es por que rinden cuentas de manera eficiente ni tampoco que no exista corrupción, sino por la ausencia de algún ente sancionador. Si la corrupción actualmente es el segundo problema que aqueja a la población mexicana, la causa sería que hubiera una cantidad considerable de carpetas de investigación sobre algún tipo de corrupción, que encuadre con el tipo penal, pero a nivel municipal no es así, pues los informantes aseguraron desconocer algún seguimiento sobre supuestas acusaciones bajo este delito.

5.3 La labor del ICHITAIP clave para la transparencia

Con respecto a la función del órgano garante del Estado de Chihuahua, se puede concluir que su creación ha sido acertada, su función como institución es la clave en el funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia. En general, los 32 órganos garantes son los engranajes para garantizar el derecho de acceso a la información pública. En particular, el Instituto Chihuahuense cuenta con bases sólidas de recursos financieros y humanos, con posibles mejoras en áreas de oportunidad, sin embargo, para que la institución complete su labor en favor de la ciudadanía, la legislación tiene que facultarlo para tomar decisiones eficientes en la práctica.

Un aspecto considerable son las recomendaciones que tiene facultad de emitir, cuando un sujeto obligado no cumple con su obligación de transparentar información. El mismo órgano asume que puede hacerlas, pero mientras la legislación no contemple esas obligaciones éste no puede presionar a los sujetos obligados a que los cumplan con una simple recomendación. Esta deficiencia fue confirmada por PEJ, pero en cambio ellos si creen que esas recomendaciones pueden hacer la diferencia en el cumplimiento del sujeto obligado, ya que, la legislación para ello le confiere la facultad de hacer recomendaciones, pero según los miembros de la asociación civil no menciona nada recomendable en sus resoluciones.

Asimismo, el órgano garante debe asumir su responsabilidad de garantizar la transparencia y dar seguridad jurídica en cuanto al proceso de los recursos que se interponen por falta de cumplimiento a la transparencia bajo demanda de los sujetos obligados, pues aún no se identifica de manera electrónica ni física la posibilidad de dar seguimiento al proceso y, por lo tanto, a tener los acuerdos del ICHITAIP a consulta en tiempo real. En este sentido, no existe órgano superior jerárquico que le exija a los órganos garantes locales cumplir con sus obligaciones, algo que se debe subsanar legislativamente para tener mejor control de su labor.

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

Por otro lado, el ICHITAIP reconoce que las OSC del Estado de Chihuahua, en particular PEJ son un actor importante en cualquier dinámica social, ya que este órgano garante los identifica como una de las principales solicitantes de información y también los principales en darle seguimiento al proceso hasta interponer recursos o quejas si es necesario,

lo que deja al descubierto la influencia del actuar del sector social en el acceso de la información pública o de interés público.

El último punto en este apartado, es la falta de consideración del SNT y los legisladores por actualizar la normatividad, ya que en la práctica surge la necesidad de agregar nuevas obligaciones o disposiciones a transparentar, además de que ir incorporando a nuevos entes público como sujetos obligados conforme se vaya configurando la estructura pública.

5.4 Contraloría social, rendición de cuentas y transparencia, desde la labor de PEJ para el combate a la corrupción en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Como se pudo observar en esta investigación, surgieron consideraciones que nos ayudan a concluir que, indudablemente, la contraloría social, la rendición de cuentas y la transparencia son mecanismos de control de la democracia, que se pueden aplicar desde distintas instancias y por supuesto diversos actores sociales. En este caso, la contraloría social realizada por la asociación civil Plan Estratégico Juárez es fundamental para el avance en temas democráticos y sociales de Ciudad Juárez, incluso la misma organización es proveedora de información, estadística y estrategias a otras organizaciones de la sociedad civil en la ciudad. Lo anterior, nos permite observar su intento de ser un actor social colaborador, pero sin duda el papel principal de PEJ es el de ser contrapeso al gobierno municipal, pues es clara su postura en cuanto al monitoreo y vigilancia a las acciones de la administración pública que pretenden encaminar el rumbo de la ciudad. Lo que han logrado, sin duda, es obtener información pública para su propio uso y para crear estrategias para conseguir la disposición del gobierno de Juárez a rendir cuentas. Sin embargo, en cuanto a este rubro, se puede concluir que no han logrado tanto, ya que, por ejemplo, aún no existe justificación y argumentación de las decisiones tomadas por los funcionarios públicos.

Por otro lado, el gobierno de Juárez cuenta con la estructura suficiente para disponer de elementos para la elaboración de medidas y proyectos encaminados a cubrir las verdaderas necesidades sociales de la población juarense, sin embargo, las necesidades sociales no son el interés del gobierno en turno, ni tampoco de administraciones pasadas. Prevalecen los

intereses en temas económicos y sobre la tenencia de la tierra en la ciudad con fines comerciales e industriales. En ese sentido, a falta de rendición de cuentas, no se puede conocer con certeza las acciones del gobierno en su totalidad, y mucho menos conocer las prácticas corruptas, que se generan dentro de la estructura pública municipal, puesto que estas son acciones que guardan ortodoxa secrecía y difícilmente se identifican directamente. El descubrir actos u omisiones corruptas implica conocer a los sujetos que las llevan a cabo y es ahí donde la corrupción puede empatar con el ámbito cultural, ya que el evidenciar las acciones indebidas de alguien que ostenta el poder o algún puesto público con denuncias o simplemente señalarlo, puede tener consecuencias en intereses particulares o colectivos de quien las exhibe, creando así una cadena de actos que los ocultan. Se forma, así, un círculo vicioso que crece y complejiza su erradicación. Sin embargo, a pesar de ello, la contraloría social y la transparencia son herramientas democráticas que exhiben la actuación del gobierno en sus distintos niveles, y son parte inicial de lo que en un paso continuo sería la rendición de cuentas, e incluso la participación en sus distintas modalidades, ya sea ciudadana, comunitaria, social, etc.

Como resultado, las modificaciones en materia de transparencia que se han hecho en la legislación mexicana, dan un paso en la búsqueda de controlar las acciones del gobierno e inhibir la corrupción, poniendo en el ojo público las decisiones que toman, algo bastante lógico si se parte de que los actos de corrupción son realizados para que no se descubran. Por ello, el primer paso es visibilizarlos, algo que, sin duda, el Sistema Nacional de Transparencia puede lograr junto con las instituciones judiciales que coadyuven en la sanción de los sujetos obligados que se resistan.

De manera que, las tres variables de esta investigación: contraloría social, transparencia y rendición de cuentas son indispensables, pero no suficientes para el combate a la corrupción en Ciudad Juárez, Chihuahua. En el anexo 7, se hace un resumen general de los elementos que se identificaron en el caso de estudio que corresponden a características de la calidad de la democracia y que ya se describieron en este texto.

5.5 La organización de la sociedad civil PEJ como contrapeso en el sistema democrático mexicano

En el presente estudio, se concluye que la asociación civil, en el caso de estudio seleccionado, sí hace un contrapeso importante en la vida democrática de Ciudad Juárez, Chihuahua. Y, aunque los resultados no sean completamente como se esperaba, que sean en los proyectos de PEJ, sí hay una influencia de vigilancia y monitoreo en la vida pública de la ciudad. Sin dejar de mencionar que esta investigación se realizó a través del método caso de estudio, por lo tanto, no se pueden generalizar las conclusiones, ya que se tomaron en cuenta un contexto, un tiempo y un espacio específicos para la investigación.

Por otro lado, la contraloría social que realiza PEJ ha mejorado con los cambios de la legislación del 2015, pero institucionalmente con el órgano garante aún se identifican deficiencias como las anteriormente mencionadas. Además, se identifica a PEJ como líder ante las demás organizaciones de la sociedad civil en Ciudad Juárez, sin embargo, la asociación civil no lo es todo y un reflejo de su exitosa labor ha sido la manera que han adoptando otras organizaciones el mecanismo de transparencia en sus actividades diarias, mientras que a la ciudadanía le ha costado debido a su dinámica diaria, falta de tiempo o interés.

Con respecto a la percepción ciudadana sobre la corrupción, que no es una variable en esta investigación, pero si un elemento que se puede considerar para obtener datos de la satisfacción ciudadana y evaluar el desempeño del gobierno, se concluye, que es un reto complejo y de largo aliento, pero se reconocen los avances que las reformas de 2015 han generado en las actividades cotidianas en lo institucional y social, poco a poco se van haciendo presentes con todo y las dificultades de recursos, disposición e interés que esto implica. Y, por lo tanto, la calidad en la vida de los juarenses puede ser un efecto que tarde en llegar, debido al proceso lento que estos mecanismos democráticos representan. En ese sentido, evitar la corrupción no es tarea sencilla, sobre todo cuando se interponen intereses económicos en la administración pública, además de que la parte cultural que aún no se hace presente en la ciudadanía de Juárez en general también es un factor a considerar.

Por último, el presente estudio deja abierto para futuras investigaciones en la materia como secuencia a la contraloría social, a la rendición de cuentas y a la transparencia: la sanción por parte de la estructura judicial en México, tema que, por cuestión de delimitación del problema, tiempo y recursos, no se abordó en esta investigación, pero es igual de importante para ir cerrando el círculo en el tema de la corrupción.

5.6 Limitaciones, obstáculos y futuro de la investigación

A continuación, se presenta la justificación de limitaciones y obstáculos en este estudio. Como primer punto, cabe mencionar el tiempo tan corto con el que se contó para realizar las actividades en cumplimiento de los objetivos trazados, lo que tuvo como consecuencia, entre otras, no considerar a ciertos actores, tales como: medios de comunicación y miembros de la academia para la triangulación de información.

En segundo lugar, el aspecto económico impidió abordar de manera completa y presencial el análisis de algunos operadores en las instalaciones del ICHITAIP, pues este instituto se encuentra en Chihuahua capital, sin embargo, con la realización de la única entrevista y el análisis de su página web se intentó cubrir ese actor en este caso de estudio.

Como tercer punto, es relevante considerar el escenario que ocasionó la pandemia provocada por el virus Covid-19 a nivel mundial y en particular en México, pues se pretendían hacer segundas entrevistas a los informantes según la información proporcionada en los primeros encuentros. Al final no fue posible contactar y agendar a las personas por las medidas sanitarias ocasionadas por la contingencia.

Otro aspecto a considerar, fue la falta de preocupación e interés por diversos actores sociales y gubernamentales sobre la contraloría social en un territorio como el de Ciudad Juárez, Chihuahua, pues tiene como consecuencia la falta de información y datos precisos que midan o reflejen el funcionamiento de las decisiones tomadas por el gobierno municipal. En ese sentido, sean cual sean los objetivos de las organizaciones de la sociedad civil independientes de PEJ, el monitoreo y la vigilancia deben ser tareas obligatorias para tener mejor control de los recursos públicos en todas las áreas.

Como opción de investigación futura, se aconseja realizar estudios sobre la parte judicial en este proceso de inhibición de la corrupción, pues tanto el Sistema Nacional de Transparencia como el Sistema Nacional Anticorrupción son precisamente para sancionar a los funcionarios y gobernantes que realicen dichos actos ajenos al bien común. Pero para ello también es necesario poner mayor énfasis en el desempeño de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, quien es la encargada de abrir carpetas de investigación y formular acusación penal para su posible sanción. Y sobre todo vincular sus facultades en la práctica municipal que es donde más presencia debe tener por la cercanía a los actores sociales que pueden coadyuvar con su función.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, J. (Coord). (2008). *Más allá del Acceso a la Información: Transparencia, Rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI.

Acosta, A., Pérez, A., y Mavárez, R. (2014). *Contraloría social como mecanismo de rendición de cuentas vertical*. CICAG: Revista del Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales, 12(1), 133-146.

Aguilar, J. (2008). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Cuadernos de transparencia. Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales: México, DF.

Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Alberro, S. (2000). Control de la iglesia y transgresiones eclesiásticas durante el periodo colonial. En Lomitz, C. (Coord). (2000). *Vicios Públicos Virtudes Privadas*. La corrupción en México. CIESAS, Porrúa: México, DF. Pp. 33-47.

Arellano, D. (2018). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. Ciudad de México: CIDE.

Arellano, D. y Hernández, J. (2016). *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*. Auditoría Superior de la Federación: México, DF.

Atria, R. (Comp.). (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (Vol. 71). United Nations Publication.

Bülmann, M. et al. (2012). *The democracy barometer: A new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research*. European Political Science, 11 (4), pp. 519-536.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (20 de enero de 2004) *Ley General de Desarrollo Social*. DO: Diario Oficial de la Federación

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2015). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

Cannell, C. y Kahn, R. (1987). La reunión de datos mediante entrevistas. En Festinger, L. y Katz, D. (Coords). *Los métodos de investigación en las ciencias sociales*. (pp.310-352). México: PAIDOS.

Cartwright, D. (1987). Análisis del material cualitativo. En Festinger, L. y Katz, D. (Coords). *Los métodos de investigación en las ciencias sociales*. (pp.389-431). México: PAIDOS.

Castillo, N. (2013). *Retos de las organizaciones de la sociedad civil en Ciudad Juárez*. Chihuahua, México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Castillo, N., Sarabia, C. y Paniagua, A. (Coords). (2019). *Huellas de Participación Ciudadana. La experiencia del Plan Estratégico en Ciudad Juárez, Chihuahua*. Chihuahua México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Corrupción y derechos humanos*. Resolución 1/2018 <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>

Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes. (2015). *Postura del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperado de <http://www.cimtra.org.mx/portal/redes-sociales/>

Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes. (2020). *Nuestro objetivo*. Recuperado de: <http://www.cimtra.org.mx/portal/>

Collado, A. (2015). *La calidad de la democracia y sus factores determinantes, un análisis comparado de 60 países*. Política y sociedad, 52(1), 179-204.

Congreso del Estado de Chihuahua. (2015). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de chihuahua*. Recuperada de <http://www.infodf.org.mx/documentospdf/Ley%20de%20Transparencia%20de%20Chihuahua.pdf>

Congreso del Estado de Chihuahua. (2018). *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua*. Recuperada de <http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1429.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2015). Recuperada de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

Contreras, E. (2013). *El concepto de estrategia como fundamento de la planeación estratégica*. Pensamiento y gestión, (35), 152-181. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/646/64629832007.pdf>

Cruz, S. (Coord.). (2013). *Vida, muerte y resistencia en Ciudad Juárez: una aproximación desde la violencia, el género y la cultura*. Tijuana, B.C. El Colegio de la Frontera Norte.

Cunill, N. (2009). *Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad*. Revista Gestión y Política Pública. Volumen XVIII, número 1, pp.3-37. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v18n1/v18n1a1.pdf>

Dahl, R. (2009). *La poliarquía. Participación y oposición*. 3ra ed, España: Tecnos.

De la Calle, L. (2014). *Cultura en la rendición de cuentas, transparencia y rendición de cuentas para transformar a México*. Auditoria Superior de la Federación: México, DF. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Transparencia_y_rendicion_de_cuentas_para_transformar_a_Mexico.pdf

Esparza, O. et al. (eds.). (2017). *Juárez ante la violencia y narcotráfico, resiliencia, retos y metas por alcanzar*. Ciudad Juárez, Chihuahua: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Estrada, J. y Jiménez, R. (2020). Condicionantes institucionales para la transparencia e el Gobierno Abierto en el Estado de México. En Cadena, C. y Mejía, P. (Coords), *Estado de México: instituciones políticas públicas y actividad productiva* (p.71- p.90), Estado de México: El Colegio Méxicuense.

Estrada, J. y Nateras, M. (2016). Transparencia y rendición de cuentas en el Estado de México: análisis de los gobiernos locales. En Ojeda, J. y Meyer, J. (Coords), *Democracia y Ciudadanía, el camino de la transparencia*. (p.87-p.106), México: BUAP, UAEM, CIMTRA, CLACSO.

Estrada, J. y Portilla, L. (2017). Calidad de la democracia para la fiscalización, control y seguimiento de los recursos públicos. En Meyer, J., Estrada, J. y Bustamante, J. (Coords). *Transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto: La experiencia en México*. BUAP, ORFIS, CIMTRA, CLACSO: México. Pp. 17- 34.

Fox, J. (2007). *The uncertain relationship between transparency and accountability, Development in Practice*. pp. 663-671. DOI: 10.1080/09614520701469955 Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>

Fox, J. (2007). *El acceso a la rendición de cuentas: ¿voces individuales o colectivas?* México, DF: Universidad de California, Santa Cruz.

Gundermann, H. (2008). El método de los estudios de caso. En Tarrés, M. (Coord). *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. (pp.251-288). México: El Colegio de México, FLACSO.

Gutiérrez, A. (2017). *La auditoría Superior de la Federación y la Conformación del Sistema Nacional Anticorrupción*. Cuestiones constitucionales, (37), 51-83. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n37/1405-9193-cconst-37-51.pdf>

Habermas, J. (1974). *The public sphere: An encyclopedia article* (1964). New German Critique, (3), 49-55. Recuperado de <http://thecheaprepositary.pbworks.com/w/file/etch/68779135/habermas.pdf>

Hernández, R. (2010). *Metodología de la investigación*. 5a Ed. Perú: Mc Graw Hill.

Hevia, F. (2006). *La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la Rendición de Cuentas*. México, DF: CIESAS y Universidad Veracruzana de Diego Leño.

Hevia, F. (2007). *Contraloría Social y Protección de Programas Sociales*. Recuperado de <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/heviaprogramas.pdf>

Hickok, E. (1995). *Accountability of public officials*. The Encyclopedia of Democracy, ed. Seymour Martin Lipset (Londres: Routledge), pp. 9–11.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2018) *Manual: El sistema nacional anticorrupción y sus vínculos con el sistema nacional de transparencia*. Ciudad de México: USAID.

Jusidman, C. (coord.). (2007). *La realidad social de Ciudad Juárez. Ciudad Juárez, Chihuahua*: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Kaldor, M. (2003). *Civil Society and accountability*. *Journal of Human Development*. Vol 4. No. 1, United Nations Development Programme. Pp.5-27.

Levine, D. y Molina, J. (2007). *La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada, América Latina Hoy*. 45, pp. 17-46.

Lijphart, A. (1999). *Introduction. Patterns of democracy, Government forms and performance in Thirty-six Countries*. (pp. 1-8). United States of America: Yale University.

Lomnitz, C. (2000). *Introducción*. En Lomnitz, C. (Coord). (2000). *Vicios Públicos Virtudes Privadas*. La corrupción en México. CIESAS, Porrúa: México, DF. Pp.11-30.

López, A. [Andrés Manuel López Obrador] (03 de octubre de 2019). *Agradecimiento a ciudadanos por el cinturón de paz. Conferencia presidente AMLO*. [Archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=-DPNWyMVDHw&list=PLRnlRGar_296KTsVL0R6MEbpwJzD8ppA&index=92

Casar, M. (2016). *México: Anatomía de la corrupción. Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*. CIDE, IMCO: México, DF.

Mariñez, F. (2018). *Tipos de rendición de cuentas en la administración pública: del modelo burocrático a la gobernanza colaborativa*. Buen gobierno. Recuperado en mayo de 2020 de: https://www.researchgate.net/publication/326188643_Tipos_de_rendicion_de_cuentas_rn_la_Administracion_Publica_del_modelo_burocratico_a_la_gobernanza_colaborativa

Martínez, P. (2006). *El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica*. Pensamiento y gestión. Recuperado de: http://biblioteca.esucomex.cl/RCA/El%20m%C3%A9todo%20de%20estudio%20de%20caso_estrategia%20metodol%C3%B3gica%20de%20la%20investigaci%C3%B3n%20cient%C3%A9fica.pdf

Monsiváis, A. (2017). *La democracia insuficiente: Expectativas, deficiencias y descontento políticos en México*. Tijuana, Baja California: Colegio de la Frontera Norte.

Morlino, L. (2005). *Calidad de la democracia, notas para discusión*. Metapolítica, pp. 27-53. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11385/28069>

Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina, Informe para IDEA Internacional, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral*. pp. 36-56.

Nash, C. (2019). Corrupción, Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos, Sus vínculos y consecuencias. En Nash, C. y Fuchs, M. (Eds), *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos, manual de casos*. (pp15-68). Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.

O' Donnell, G. (1994). Democracia Delegativa. *Revista de Democracia* 5 (1), 55-69. doi: 10.1353 / jod.1994.0010.

O' Donnell, G. (2004). *Why the rule of law matters*. *Journal of Democracy*. 15 (4), pp. 32-46. Recuperado de <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-quality-of-democracy-why-the-rule-of-law-matters/>

Otero, A. (2017). Logros en materia de seguridad en Ciudad Juárez. En Esparza, O. et al. (eds.) *Juárez ante la violencia y narcotráfico, resiliencia, retos y metas por alcanzar, Ciudad Juárez* (pp 41-46). Chihuahua: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Pérez, V. (2000). *Sociedad civil, esfera pública y esfera privada. Tejido social y asociaciones en el quicio entre dos milenios*. ASP Research Papers, (39) Recuperado de <http://www.asp-research.com/sites/default/files/pdf/Asp39a.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. (2019). Recuperado de <https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029>

Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.

Sánchez, J. (2015). *Antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública*. Enfoque, Santiago, Chile, 2015, Vol. XIII, núm. 23. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/960/96043202005.pdf>

Sandín, M. (2003). *Investigación cualitativa en educación, fundamentos y tradiciones*. México: Mc Graw Hill.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*. IFAI. Recuperado de <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>

Schmitter, P. (2005). *The Quality of Democracy: The ambiguous virtues or accountability*. Instituto Universitario Europeo. Recuperado de <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/Accountability.pdf>

Serrano, A. (2015). *La participación ciudadana en México*. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n34/n34a5.pdf>

Sosa, L. (2017). Los periodistas ante el crimen organizado. En Esparza, O. et al. (eds.) *Juárez ante la violencia y narcotráfico, resiliencia, retos y metas por alcanzar, Ciudad Juárez* (p.31-p.40). Chihuahua: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Transparency International. (2009). *The Anti-corruption Plain Language Guide*. Recuperado en mayo de 2020 de: file:///Users/america/Downloads/2009_TIPainLanguageGuide_EN.pdf

Transparency International. (2018). *Corruption Perception Index*. Recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2018>

Varela, A., Gómez, E., Rivera, S., y Pérez, L. (2015). *Transparencia, rendición de cuentas y contraloría social. Manual para la facilitación del proceso docente. Contraloría ciudadana para la rendición de cuentas, A.C: México, DF*.

Vázquez, D. (2019). Redes de Corrupción, Empresas Fantasma y Derechos Humanos, El Caso de Chihuahua, México. En Nash, C. y Fuchs, M. (Eds), *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos, manual de casos* (p.237-p.258). Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.

Villa, P. (2019). *Reservan por 5 años vuelo de Evo Morales a México*. El Universal. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/reservan-por-5-anos-vuelos-de-como-trajeron-evo-morales-mexico>

Anexo 1: Consulta de documentos

Leyes y reglamentos	
Título	Autor(es)/Coordinador(es)
Huellas de participación ciudadana, la experiencia del Plan Estratégico en Ciudad Juárez, Chihuahua.	Nemesio Castillo Viveros Cecilia Sarabia Abraham Paniagua Vázquez
Leyes	
Nivel	Ley
Federal	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Federal (Abrogada)	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
Estatad	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua
Estatad	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua
Paginas Web de las unidades de análisis	
Pagina web	Link
Plan Estratégico Juárez A.C	https://planjuarez.org/
Gobierno Municipal 2018-2021/H. Ayuntamiento de Juárez (Página de la Unidad de Transparencia)	http://www.juarez.gob.mx/
Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública	https://www.ichitaip.org/
Consulta hemerográfica en línea	
Pagina web	Link
Animal político	https://www.animalpolitico.com/2017/05/abren-cabildo-ciudad-juarez/

Anexo 2: Lista de Entrevistados

Número de entrevistado	Entrevistados (as)	Puesto	Organización o dependencia u otro	Fecha y hora de entrevista	Lugar de entrevista
Piloto	Licenciada Sandra Salas Vargas	Ex Analista	Confio A.C	Viernes 21 de febrero de 2020. De 1:45 pm a 2:45 pm	Unidad administrativa del gobierno del estado.
1	Licenciada Laura Patricia Delgado Hernández	Especialista de la unidad de transparencia	Ayuntamiento de Juárez	Lunes 24 de febrero de 2020. De 9:45 am a 10:30 am.	Ayuntamiento de Juárez
2	Licenciado Abraham Monarez Pérez	Coordinador de la Unidad de transparencia	Ayuntamiento de Juárez	Lunes 24 de febrero de 2020. De 11 am a 11:45 am	Ayuntamiento de Juárez
3	Licenciado Abelamar Chacón Rodríguez	Coordinador de Contraloría Social	Plan Estratégico Juárez A.C	Jueves 27 de febrero de 2020 De 4:00 pm a 5:30 pm	Instalaciones de Plan Estratégico Juárez A.C
4	Licenciada Laura Patricia Guzmán Almanza	Analista de Contraloría Social (Operativo)	Plan Estratégico Juárez A.C	Martes 03 de marzo de 2020 De 4:00 pm a 4:30 pm	Instalaciones de Plan Estratégico Juárez A.C
5	Licenciada Martha Araceli Corral	Coordinadora departamento jurídico	Plan Estratégico Juárez A.C	Jueves 05 de marzo de 2020 De	Instalaciones de Plan Estratégico Juárez A.C

	Bernal			5:00pm a 5:40 pm	
6	Maestro Ernesto Alejandro de la Rocha Montiel	Comisionado presidente	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información pública	Viernes 06 de marzo de 2020 De 10:30 am a 11:00 am	Vía telefónica

Anexo 3: Matriz de análisis de información

Unidad de análisis	Variable	Categorías	Información
Plan Estratégico Juárez A.C	Contraloría Social	Objetivos e información general de la asociación civil	
		Estrategias	
		Resultados	
		Relación entre organización y el gobierno de Juárez	
		Recursos y financiamiento	
		Fortalezas y deficiencias del SNT	
		Cultura de Transparencia en Ciudad Juárez	
		Percepción de corrupción y democracia	
Gobierno Municipal de Juárez	Rendición de cuentas	Información	
		Justificación	
		Argumentación	

		Sanción	
		Relación con las organizaciones de la sociedad civil en Juárez	
		Fortalezas y deficiencias del SNT	
		Cultura de la transparencia en Ciudad Juárez	
		Percepción de corrupción y democracia	
Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública	Transparencia	Proactiva	
		Bajo demanda	
		Disposición de los sujetos obligados de Juárez	
		Relación con las organizaciones civiles	
		Sanciones	
		Recursos legales	
		Recursos humanos y financieros del órgano garante local	
		Organización interna	

		Fortalezas y deficiencias del SNT	
		Cultura de transparencia en Chihuahua	
		Percepción de corrupción y democracia	

Anexo 4: Guion de entrevistas

Proyecto de investigación:

Mecanismos de control: Contraloría, rendición de cuentas y transparencia. Caso Juárez, Chihuahua.

Introducción

- 1.- ¿Cuánto tiempo tiene en esta organización y en su puesto?
- 2.- ¿Cuál es su formación profesional y su grado de estudios?
- 3.- Me puede platicar muy brevemente, ¿cuáles son sus principales funciones y responsabilidades en esta organización? ¿Cómo ha sido su experiencia en la organización?

I. Generalidades de la organización

- 1.- ¿Cuáles fueron los primeros objetivos de la organización? ¿Siguen siendo los mismos?
- 2.- ¿Cuáles son los temas en los que se enfoca la labor de la organización?
- 3.- ¿Qué otras organizaciones civiles existen que practiquen contraloría social o que hagan una labor similar a exigir rendición de cuentas al gobierno de Juárez, en particular, y a los gobiernos estatal y federal en general?

II. Contraloría social: estrategias, recursos, y resultados

- 1.- ¿Cómo nace el interés de la organización por realizar contraloría social?
- 2.- ¿Cuáles son las acciones estratégicas que utiliza la organización para vigilar el manejo de los recursos públicos y toma de decisiones de los funcionarios? ¿En que consisten esas estrategias?
- 3.- ¿Quiénes plantean las estrategias que se llevan a cabo para el cumplimiento de los objetivos de la contraloría social?
- 4.- ¿Cuáles son los recursos (materiales, financieros, humanos, legales, etc.) con los que cuenta la organización para llevar a cabo contraloría social?
- 5.- ¿Tener esas fuentes de recursos influye en el funcionamiento y cumplimientos de los objetivos de la organización?
- 6.- ¿La organización tiene colaboración o se coordina con otras organizaciones civiles de Juárez o alguna red? ¿De que tipo?
- 7.- ¿Cuáles han sido los resultados de esas colaboraciones y/o coordinaciones?
- 8.- ¿La contraloría social de acuerdo a las experiencias de la organización ha contribuido a la transparencia y rendición de cuentas al gobierno de Juárez?

III. Rendición de cuentas (Información, justificación y sanción)

- 1.- En cuanto a la disposición de informar o justificar las decisiones de las instituciones de gobierno de Juárez, ¿cuáles han sido las diferencias considerando un antes y un después de la reforma de 2015? Después de que informan, ¿se justifica las decisiones tomadas por los gobernantes?

- 2.- ¿Ha existido sanción a los funcionarios que no cumplen con el deber de rendir cuentas o transparentar? ¿Cómo? ¿De que tipo? ¿Conoce usted algún caso?
- 3.- ¿Considera que la contraloría social es una herramienta democrática para exigir rendición de cuentas al gobierno? ¿Por qué?
- 4.- En su opinión, ¿la sociedad civil organizada de Juárez ejerce su papel de actor activo para exigir rendición de cuentas?
- 5.- ¿Qué papel considera que juegan las organizaciones con su labor en la administración pública de Juárez?
- 6.- ¿Cómo considera que es la relación, en general entre las OSC, el gobierno de Juárez y otros actores (como el sector privado), y en particular en materia de rendiciones de cuentas? ¿Existe algún tipo de comunicación o colaboración para tratar asuntos de interés público o social, como una interacción de resultado de rendición de cuentas?

IV. Transparencia

- 1.- ¿Cómo lleva a cabo la organización la gestión de información pública y asuntos públicos? ¿Y sobre qué temas y su justificación?
- 2.- ¿Qué uso le dan a la información pública que obtienen del gobierno?
- 3.- ¿Cuáles son las diferencias antes y después de 2015 al garantizar el derecho de acceso a la información pública y asuntos públicos, por parte de las autoridades y de los sujetos obligados a transparentar en general?
- 4.- Después de 2015, ¿considera usted que se ha cumplido la ley de manera más eficiente que antes en cuanto a la obligación que tienen las autoridades del municipio a transparentar?
- 5.- ¿Las autoridades de Juárez han ejercido de manera eficiente la transparencia proactiva y bajo demanda conforme a la ley?
- 6.- ¿Considera que existen avances o retrocesos en las instituciones respecto a la transparencia a partir de la reforma de 2015?
- 7.- ¿Usted cree que la ciudadanía ha adoptado el ejercicio de la transparencia en su vida cotidiana?

V. Corrupción y calidad de la democracia

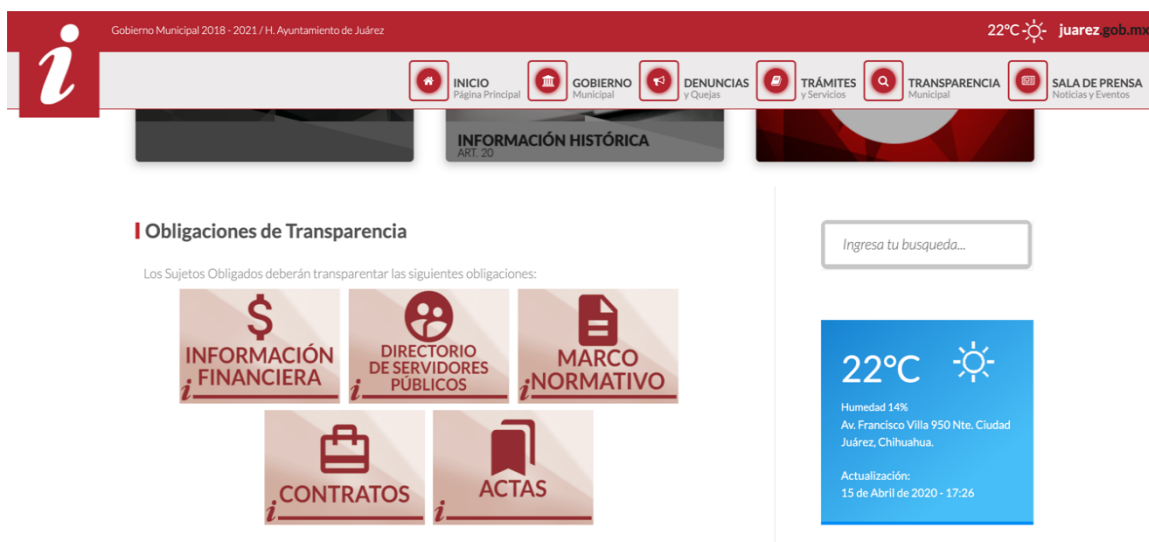
- 1.- ¿Considera que el Sistema Nacional de Transparencia fortalece el sistema democrático de México? ¿Por qué? ¿Cómo?
- 2.- ¿Considera usted a la transparencia como un mecanismo de control del poder público/gubernamental? ¿Por qué? ¿Cómo?
- 3.- ¿Considera que ha disminuido la corrupción en Juárez después de la reforma en materia de transparencia de 2015? ¿En qué medida (porcentaje)?
- 4.- ¿Lo anterior, es suficiente para garantizar el derecho a la información y la calidad de la democracia para Chihuahua, en general, y para Juárez en particular?
- 5.- ¿La contraloría social y la rendición de cuentas son mecanismos que benefician a la democracia mexicana? ¿Por qué? ¿Cómo?

VI. Preguntar sobre las expectativas, perspectivas y retos del entrevistado sobre lo que debe cambiar en su organización para lograr mejor sus objetivos.

- 1.- ¿Cuáles son los retos a futuro de la institución? ¿Cómo podrá lograrlos?

- 2.- Desde su experiencia ¿cuales serian sus sugerencias para fortalecer el Sistema de Transparencia y cumplir las expectativas?
- 3.- Gusta agregar algún comentario acerca del tema.

Anexo 5: Imagen sobre los cinco temas de mayor consulta al Ayuntamiento de Juárez



Anexo 6: Imagen sobre ventana automática para realizar solicitud de información



Anexo 7: Elementos de la calidad de la democracia para el control en el caso de estudio

Autor	Características de la contraloría en la calidad de la democracia	Conclusión en el caso de estudio
Guillermo O'Donnell	En relación con el Estado (<i>Accountability</i> horizontal)	No se encontró ningún mecanismo de rendición de cuenta horizontal en el gobierno de Juárez.
	En relación con el contexto social (<i>Accountability</i> vertical)	Después de análisis se puede concluir que por un lado la asociación considera que exige rendición de cuentas y por el otro el Ayuntamiento de Juárez cree que rinde cuentas, sin embargo, en ambos casos hay confusión con el término porque consideran que rendir cuentas es lo mismo que transparentar.
	En relación con los derechos civiles y humanos	En cuando al derecho de acceso a la información pública y de asuntos público, el derecho de petición y el derecho de participación se puede concluir que se garantiza parcialmente, ya que las estructuras institucionales existen, pero en la práctica llega a ver obstáculos como se analizo en el capítulo IV.
Bühlmann	Estado de derecho	Se considera que existe un escenario legal e institucional para que la contraloría social se lleve a cabo después del 2015 pero aún falta adecuaciones para su funcionamiento idóneo puesto que aún se encuentra en etapa de prueba y error.
	Esfera pública	El tema de contraloría social en PEJ se considera totalmente público por lo que existe un campo de

		acción pública para inhibir la corrupción en Ciudad Juárez. Sin embargo, la poca cultura cívica de la sociedad de a pie impide que sea mayor el impacto de este mecanismo.
	<i>Checks and balance</i>	PEJ cumple con la labor de contrapeso al gobierno de Juárez con la práctica de contraloría social, en este sentido, busca un equilibrio en las decisiones tomadas para tener mayor control e inhibir las posibles practicas corruptas.
	Capacidad de gobierno	La capacidad de respuesta del gobierno de Juárez es buena a secas solo por cumplimiento al mandato de la legislación de transparencia del 2015.
	Transparencia	Si existe transparencia bajo demanda, sin embargo, tienen la capacidad de practicar con mayor frecuencia la transparencia proactiva y el la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento de Juárez no lo hace. Por ser el insumo principal de la contraloría social y la herramienta por el cual se garantizar los derechos ya mencionados, la exigencia a la totalidad de su cumplimiento siempre debe ser exigida pues no es cuestión menor.
Levine y Molina	Participación	En el caso de estudio, se detecto que el escenario de la participación previamente se tiene que preparar son información suficiente derivada del monitoreo y la vigilancia de la contraloría social de lo contrario no se cumplen

		con los objetivos de los proyectos.
	Respuesta a la voluntad popular	No existe respuesta a la voluntad popular por parte del Ayuntamiento de Juárez, solo existe respuesta por mandato legislativo y solo en materia de transparencia, omitiendo cualquier otro tipo de respuesta a la ciudadanía u organizaciones de la sociedad civil.

La autora es Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit en Tepic, Nayarit. Ha sido profesora en derecho en instituciones privadas y ha colaborado en el Poder Judicial de la Federación, así como en el Poder Judicial del Estado de Nayarit. Egresada de la Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social de El Colegio de la Frontera Norte.

Correo electrónico: america_ayon@hotmail.com

© Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.

Forma de citar:

García Ayón, A. Lizeth (2020). “Mecanismos de control: contraloría, rendición de cuentas y transparencia. Caso Ciudad Juárez, Chihuahua”. Tesis de Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México. 110 pp.