

Entre la esperanza y la desconfianza: la participación en la Cruzada Nacional contra el Hambre*

Between hope and mistrust: the participation in the National Crusade against Hunger

Bertha Verónica Martínez-Flores♦
María de Lourdes Romo Aguilar♦♦

Resumen

En México, durante el sexenio 2012-2018 se instrumentó la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), en cuyo diseño la participación social tuvo un papel central para combatir la carencia por acceso a la alimentación e impulsar el bienestar social. Con la creación de comités comunitarios y el apoyo del personal promotor, esta estrategia pretendió fortalecer y asegurar el involucramiento activo y constante de la población; sin embargo, existieron diversos factores que incidieron en las dificultades para lograr una sostenida participación de las comunidades. El objetivo de este trabajo es mostrar los factores que limitaron la participación social en la implementación de la CNCH en Ciudad Juárez, Chihuahua, México, a través de las voces del personal implementador.

Palabras clave: política social, participación, implementación, actores, CNCH.

Abstract

In Mexico, during the 2012-2018 six-year term, the National Crusade against Hunger (CNCH) was implemented, in which social participation played a central role in combating the lack of access to food and promoting social welfare. With the creation of Community Committees and the support from promoter staff, this strategy aimed to strengthen and ensure the active and constant involvement of the population; however, there were a number of factors that had an impact on the difficulties in achieving sustained community participation. The objective of this paper is to show the factors that limited social participation in the implementation of the CNCH in Ciudad Juárez, Chihuahua, Mexico, through the voices of the implementing staff.

Keywords: social policy, participation, implementation, actors, CNCH.

Fecha de recepción: 10 de julio de 2020. Fecha de aceptación: 29 de julio de 2022.

*Las autoras agradecen al Conacyt el apoyo de la beca posdoctoral que fue otorgada a la primera firmante, a partir de la cual se realizó la investigación que sustenta este artículo.

♦Doctora en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social, Universidad Autónoma de Nuevo León. Profesora-investigadora en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México. Líneas de trabajo: política social, participación social, planificación para el desarrollo, trabajo social. ORCID: 0000-0003-3999-2003 / veronica.martinez@uacj.mx

♦♦Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Relaciones de Poder y Cultura Política, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Profesora-investigadora en El Colegio de la Frontera Norte, México. Líneas de trabajo: gestión y política pública en temas urbanos y ambientales. ORCID: 0000-0001-6380-2770 / lromo@colef.mx

Introducción

La participación en las políticas y programas sociales no es un instrumento nuevo, ya que se ha utilizado ampliamente para involucrar a la población beneficiaria en los procesos de desarrollo. En la actualidad, incluso los organismos internacionales tienen como expectativa que la ciudadanía no sea sólo un receptor, sino que se convierta en agente activo y vigilante de las acciones gubernamentales. En el caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) se recurrió a la participación social y comunitaria como herramienta clave para hacer partícipe a la población de las zonas donde se implementó la estrategia.

La CNCH se estableció el 22 de enero de 2013 a través del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y se le definió como una estrategia de inclusión y de bienestar social a implementarse mediante un proceso participativo (DOF, 2013). Más tarde se publicó el Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018 (PNMSH), en el que se plantearon seis objetivos: 1) cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; 2) disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; 3) aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; 4) minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización; 5) promover el desarrollo económico y el empleo de zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación; 6) promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre (DOF, 2014: 2).

Si bien el foco de la estrategia fue combatir la carencia por acceso a la alimentación, la CNCH tuvo como elementos centrales la coordinación y la participación social (DOF,

2014). Ante la complejidad del problema, la CNCH buscó la coordinación de los programas sociales, por eso Cejudo y Michel (2015) la muestran como un ejemplo para atender la fragmentación de la política social y es que, como lo dice Martínez Espinoza (2019), la CNCH fue una estrategia “basada en la coordinación de programas o acciones entre distintas instancias y niveles de gobierno para la atención prioritaria del derecho a la alimentación, pero también para articular diversas acciones destinadas a combatir la pobreza” (p. 120); sin embargo, uno de los problemas enfrentados por este recurso de política pública han sido las inercias burocráticas (Martínez y Benavides, 2018).

Por otra parte, la participación de la comunidad en la CNCH era ineludible dado que planteaba que el programa se implementara desde abajo (Sedesol, 2013), con base en “el uso de métodos y acercamientos participativos” (Sedesol, 2014: 87). Para el cumplimiento de este propósito se elaboró una metodología que partía de la conformación de comités comunitarios (cc) y la realización de asambleas para el involucramiento activo y constante de la ciudadanía, con la guía del personal promotor. El resultado de este proceso fue la elaboración del diagnóstico y del plan de desarrollo comunitario, producido en las reuniones de los cc. Si bien Coneval (2015) reconoce como buenas prácticas la incorporación de cc, la elaboración de diagnósticos y la planeación social, Martínez, Romo y Córdova (2021) describen deficiencias en la implementación de estos mecanismos.

Diversos estudios muestran que fue un problema lograr una amplia y sostenida participación de la comunidad en la CNCH y sus programas (Coneval, 2016; Hernández, Ochoa y Yaschine, 2015; Martínez, Romo y Córdova, 2021), pero también reconocen la importancia del personal promotor para impulsarla o limitarla. En el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, el personal a cargo reportó resistencia y desconfianza por parte de las comunidades, lo que complicó la

conformación o ratificación de comités. Ante la reticencia de la población, caben las preguntas: ¿qué factores limitaron la participación de las personas en los comités comunitarios?, ¿cómo explica el personal operativo del programa esta participación?

El objetivo de este trabajo es analizar la participación social que se promovía a través de los comités comunitarios en las etapas primera y segunda de la implementación de la CNCH en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. Para dar cuenta de lo anterior, se analizan las narrativas del personal implementador y las explicaciones que vierten en torno a los problemas de participación que se presentaron en el proceso de intervención, como: credibilidad y confianza, acciones institucionales como respuestas a las demandas, y apatía e incomprensión por parte de la población.

En este estudio se expone en primer lugar la aproximación teórica, que se desarrolla mediante el recuento de los esquemas de participación utilizados en la política social mexicana y de diferentes discusiones en torno a la implementación de una política; en el siguiente punto se explica la metodología de esta investigación; se continúa con la caracterización de Ciudad Juárez, Chihuahua, para entender el contexto de una ciudad de la frontera norte; enseguida se describe la implementación de la estrategia en el área de estudio y se refieren los problemas de participación en voz del personal implementador. Al final se ofrecen algunas conclusiones acerca de los factores que limitaron la participación de la ciudadanía en los CC de la CNCH en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Participación y política social

De acuerdo con Martínez, Romo y Córdova, “instituciones y ciudadanos requieren de canales para la interlocución, reglas claras e información completa que fomenten una

relación de confianza entre las partes” (2015: 193). En el caso de la participación en proyectos o programas de política social de corte comunitario, las instituciones pueden llegar a ser limitantes o vías de oportunidad; para constituirse como oportunidad, es fundamental que establezcan mecanismos y esquemas de información sobre los programas sociales, además de reglas claras para la incorporación de la ciudadanía no sólo como población beneficiaria, sino también como agente activo en el desarrollo.

En las últimas décadas se ha impulsado la participación desde el ámbito normativo, primero en un pretendido esquema de gobernabilidad y ahora de gobernanza. Esta participación se reconoce con diferentes designaciones tales como participación ciudadana, social, comunitaria, entre otras; más allá del nombre, lo importante es que la participación se ha tratado de instituir en variados ámbitos de la acción pública con el fin de incluir a la ciudadanía en el proceso de construcción de una política pública, un programa o un proyecto en específico, esto es, de incorporarla en los asuntos públicos.

En el caso de México, incentivar la participación es una práctica común en las diferentes acciones de desarrollo social y combate a la pobreza; sin embargo, su recurrencia se intensificó a partir de la segunda ola de reformas del Estado, que buscaba que las personas en situación de pobreza se involucraran en la solución de sus problemáticas y hacer eficientes las acciones gubernamentales (Hevia, 2009). Ordóñez Barba (2002) señala que en programas de combate a la pobreza como el Programa Integral para el Desarrollo Rural (Pider) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), que datan de los años setenta, la participación era ya uno de sus objetivos. En el caso del Pider se establecen las “cooperativas de producción” para atender los objetivos sociales y económicos, pero también como un instrumento de cooperación.

En la Coplamar se utilizaron las organizaciones tradicionales, y cuando éstas no existían, se promovía “el trabajo comunitario”, cuyo objetivo era “generar la participación de sus beneficiarios en la gestión, diseño y aplicación de los programas y, a la vez, propiciar la cohesión social, eliminar el paternalismo e inducir formas incipientes de organización comunitaria” (Ordóñez Barba, 2002: 188).

A finales de los ochenta, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) marcó el inicio de una nueva generación de políticas sociales; el impulso de la participación se daba a través de los comités de solidaridad (Barajas, 1997; Bello Sánchez y Luque Brazán, 2013; Ordóñez Barba, 2002). Estos comités se encargaban de “definir prioridades, tramitar el financiamiento, convocar la obra y administrar y fiscalizar la aplicación de los recursos sociales (dinero, materiales o trabajo) y gubernamentales (asesoría técnica y financiamiento)” (Ordóñez Barba, 2002: 188). De acuerdo con Barajas (1997), es hasta 1990 cuando se hacen referencias a éstos, ya que no se encontraban en su diseño inicial, y toman como base estructuras y metodologías ya existentes en otras acciones de política pública como el Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo (Pinmude) y Comité Comunitario de Planeación (Cocoplas). Para Bello Sánchez y Luque Brazán (2013), la participación social era una forma de impulsar la democracia, y se promovía mediante la descentralización de recursos y programas estatales y municipales; sin embargo, los autores consideran que se presentaron limitaciones porque se trabajaba a partir de los grupos organizados.

En la administración del presidente Ernesto Zedillo se implementó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), en el cual se entendía la participación como corresponsabilidad. Bello Sánchez y Luque Brazán (2013) indican que en el Progresá se declaraba la participación comunitaria como elemento central pero su operación se

daba a nivel familiar, debido al carácter populista que había tenido el Pronasol y que hacía necesario influir en el poder que se había dado a las organizaciones comunitarias y las no gubernamentales (ONG).

En 2002, con Vicente Fox en la Presidencia, el Progreso se convierte en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y la participación aparece de manera débil a través de los Comités de Promoción Comunitaria, formados por vocales de salud, alimentación, educación y de control y vigilancia, cuyo trabajo se limitaba a reportar quejas a la Coordinación del Programa (Hevia, 2009). Durante la administración del presidente Felipe Calderón, Oportunidades mantiene la misma lógica de participación que en la administración foxista.

Como se puede observar, en la política social mexicana la participación es un recurso constante desde los años setenta; sin embargo, en la actualidad es un requerimiento establecido en la normativa de las diversas instituciones de los tres órdenes de gobierno. La participación social está consignada en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y se le define como el “Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social” (2018: 2); es importante observar que los esquemas de participación propuestos en los diferentes programas son formas de construir actores capaces de organizarse y responsabilizarse de la colectividad (Bacqué, Rey y Sintomer, 2012).

En el caso de la CNCH, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2015) reconoce que en el diseño coexistieron tanto la participación social como la comunitaria, y que incluso se complementaron. La primera, la define como “la intervención de personas, familias, grupos, organizaciones sociales y comunitarias, instituciones públicas, privadas o solidarias y otros sectores

en procesos económicos, sociales, culturales o políticos que afectan sus vidas” (p. 4), mientras que la segunda solamente se refiere a grupos y organizaciones que representan a una población en un contexto territorial (Coneval, 2015).

La lógica de la implementación de una política

Al hablar de política pública es común que se piense en la evaluación, porque ésta permite dar cuenta de los logros de la acción gubernamental; sin embargo, estudiar la implementación posibilita describir y analizar los factores que llevan a la consecución de los objetivos (Sabatier y Mazmanian, 1993; van Meter y van Horn, 1993) y las condiciones en las que se desarrolla (Berman, 1993). Es un proceso que se ve impactado por diferentes elementos, por lo que la incertidumbre y el conflicto están siempre presentes, por lo que es en esta etapa que se realizan los ajustes del diseño original conforme al contexto (Lejano y Shankar, 2013).

Para Hogwood y Gunn (2018), es inalcanzable la implementación perfecta, ya que se requiere de una serie de condiciones previas que deben presentarse para su logro; entre ellas se encuentran: que no existan restricciones paralizantes impuestas por las circunstancias externas a la institución implementadora; que se tengan tiempos adecuados y recursos suficientes pero también disponibles en cuanto a su combinación —financieros, humanos, materiales, etc.—; que se presente la comprensión de los objetivos y acuerdos sobre ellos; además de comunicación y coordinación perfectas; al final es importante reconocer que se parte de ideales racionales que son difíciles de alcanzar en la realidad.

Dentro de la discusión sobre los esquemas ideales en la implementación de una política se conocen el *de arriba hacia abajo* (*top-down*) y el *de abajo hacia arriba* (*bottom-up*). El primero se lleva a cabo por los funcionarios de gobierno

y observa el grado en que la implementación coincide con los objetivos elaborados por la autoridad; mientras que el segundo da cuenta de la política desde el personal implementador a nivel de campo y la población objetivo (Matland, 1995).

May (2018) señala que cuando se busca adoptar una política pública, en particular aquellas que atienden problemas polémicos, la implementación se da en un entorno conflictivo que puede distorsionar sus objetivos, por lo que es necesario prestar atención a la dinámica política para observar la legitimidad, coherencia y durabilidad de una reforma. El autor va más allá: propone hablar de regímenes de políticas públicas que se presentan como “una lente conceptual para considerar los aspectos políticos del éxito o el fracaso de la implementación” (2018: 284); esta perspectiva se enfoca en la interacción de las ideas, los arreglos institucionales y los actores interesados.

En este sentido, tanto las organizaciones como el personal implementador de los programas, entendidos como aquellos actores locales responsables de llevarlos a la práctica, son una variable importante para el éxito o fracaso de una política social. Es entonces que la comunicación se convierte en la herramienta idónea que permitirá transmitir de manera clara los objetivos para que ambos lleven a cabo la acción de la mejor manera (van Meter y van Horn, 1993); a pesar de que alcanzar la comunicación perfecta es inalcanzable, como lo reconocen Hogwood y Gunn (2018), porque implica un ejercicio de poder, es necesario buscar su eficacia.

Metodología

Para estudiar la participación social en la Cruzada Nacional contra el Hambre, en Ciudad Juárez, Chihuahua, se utilizó el método de estudio de caso desde un enfoque cualitativo de tipo descriptivo. Se realizaron entrevistas

semiestructuradas a diversos actores locales, entre ellos al personal implementador, así como a integrantes de comités comunitarios. En este trabajo se recurre en particular a la información generada a partir de las entrevistas al primer grupo, puesto que se reconoce la importancia de su rol y, por lo tanto, de sus percepciones para que una política pública alcance sus objetivos.¹

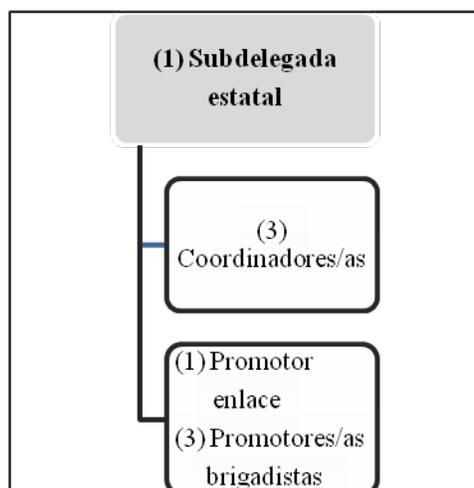
El estudio de caso puede ser reconocido como estrategia de investigación, metodología, objeto de estudio o producto de investigación, donde se exploran uno o varios sistemas acotados temporalmente, se utilizan múltiples esquemas de recolección de información —por ejemplo: observación, entrevistas, y análisis documental— y se reporta una descripción del caso (Creswell, 2007).

La entrevista cualitativa es un instrumento que permite comprender un fenómeno social desde la perspectiva del informante (Taylor y Bogdan, 1994); en este caso interesan las experiencias y discursos del grupo implementador de la CNCH sobre la participación: los problemas y las resistencias que se presentaron durante el proceso de intervención desarrollado en la ciudad para lograr la conformación de comités y la construcción de los diagnósticos y planes de desarrollo comunitarios. En específico, se utilizó la entrevista semiestructurada porque permite al investigador abordar un tema en particular, dando espacio y libertad al entrevistado para ir definiendo los contenidos a compartir (Vela Peón, 2013), para lo cual se elaboró una guía con preguntas que orientaron la conversación entre investigador e informante pero que no limitaron el grado de libertad y permitieron al entrevistador explorar aquellas nuevas vertientes en la información que no habían sido consideradas en el diseño original del instrumento.

1. Para una revisión de la visión de las lideresas de los comité comunitarios, véase Martínez y Castillo, 2017.

Las entrevistas aquí utilizadas se realizaron al personal implementador de diferentes niveles en la estructura institucional, como se observa en la figura 1.

Figura 1. Informantes de acuerdo con la estructura institucional



Fuente: elaboración propia.

Para identificar los discursos de los y las informantes se utilizan las siguientes claves: subdelegada estatal: SDE; coordinador de la CNCH a nivel municipal: CC; coordinador/a de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez: CU (CU1 y CU2); promotor enlace: PE; y promotores/as brigadistas: PB (PB1, PB2 y PB3).²

Caracterización de Ciudad Juárez, Chihuahua

El municipio de Juárez, en Chihuahua, fue uno de los 400 municipios del país seleccionados en la primera etapa

2. Dentro del programa se conocen como brigadistas (<http://sinhambre.gov.mx/participacion-social/brigadistas/>); sin embargo, en las instituciones que lo implementan utilizan también los términos promotores y promotoras.

de la implementación de la CNCH, el argumento para dicha selección fue: “[...] la incidencia de la pobreza extrema, así como el número de personas en esta condición y personas con carencia de acceso a la alimentación [...]” (DOF, 2013: 6).

En el diagnóstico de dichos municipios se analizaron parámetros como la población con ingreso inferior a la línea de bienestar en el año 2010, y Juárez ocupó el quinto lugar con el mayor número de personas en esta situación. También estuvo en tercer término de los 400 municipios con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (Coneval, 2013). Por ello, y sin duda alguna, fue uno de los municipios seleccionados para implementar la CNCH.

Para contextualizar y entender el porqué de esos niveles de pobreza en Ciudad Juárez, hay que revisar su proceso de desarrollo, particularmente a partir de la década de los cuarenta, cuando experimentó un rápido crecimiento demográfico e industrial, pauta para que posteriormente la industria maquiladora de exportación, en gran auge en los sesenta, modificara la estructura socioespacial, cultural y política de las ciudades de la frontera norte del país. Estos factores influyeron de forma importante en la concentración de la población en dichas ciudades, y por mucho tiempo Ciudad Juárez constituyó la concentración poblacional más grande de la frontera México-Estados Unidos.

Dicha concentración de personas implicó un aumento en la demanda de servicios, equipamiento e infraestructura, que se enfrentó con limitaciones en políticas sociales y urbanas, a tal grado que derivó en una ciudad dividida: en el oriente se da el crecimiento urbano y los sectores sociales de mayores recursos económicos y se localiza la industria, el comercio, el equipamiento y los servicios; en el poniente se concentran el rezago en equipamiento y servicios y la marginación social. La planeación tardía o dirigida a beneficiar a los sectores socioeconómicos altos ha sido un aspecto decisivo en dicha separación.

En este proceso de división de la estructura urbana y social de Ciudad Juárez se registraron dinámicas de ocupación del suelo que constituyeron la base de la organización social, sobre todo al poniente de la ciudad, donde se concentran las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) establecidas por la Sedesol. La ocupación de esta área ocurrió principalmente por invasiones relacionadas con intereses de partidos políticos, que fomentaban la creación de agrupaciones de colonos a través de las cuales cooptaban a la población bajo la promesa de un lugar para vivir. La ocupación también se dio por autoinvasión y lo que se denomina invasión “hormiga” o aislada;³ aunque la mayor parte de las colonias se fundaron por medio de la tradicional ocupación dirigida por el partido político en el poder.

A los problemas sociodemográficos, económicos y de rezagos que presenta el poniente de la urbe se agrega el derivado de su localización territorial. Esta zona colinda con la Sierra de Juárez, que alcanza una altura máxima de 1,700 msnm y tiene un territorio con laderas pronunciadas, cañadas profundas y suelos inestables, con pendientes topográficas mayores a 30 grados, por lo que poco más del 94% de dicho territorio presenta riesgos físicos a: inundación 5.44%; erosión 11.92%; depositación 73.18%; y anegamiento 3.92% (Romo, 2006).

Aun cuando se trata de un territorio con riesgos físicos que en algunos casos llegan a niveles altos, y la normatividad indica que no deben regularizarse predios en zonas de alto riesgo, el hecho es que en el área poniente el suelo

3. De acuerdo con Molla, la invasión hormiga es “mucho menos aparatosa, menor en cuanto a mancha continua urbana, pero, quizá, mucho más grave en cuanto a sus consecuencias. Es lo que se empieza a popularizar como ‘invasión hormiga’, algo así como el polo opuesto de la invasión tradicional masiva y poco disimulada. Se construyen viviendas precarias en lugares discretos y no agrupadas, de forma que pasen inadvertidas. El proceso siguiente es el habitual; cuando pasa el tiempo y las autoridades, porque carecen de información, o por complicidad, no intervienen, el caserío se consolida con materiales de mayor calidad” (2006: 95).

regularizado constituye casi 32% y el suelo en proceso de regularización representa prácticamente 62 % (Romo, 2006).

En este contexto, y durante el proceso de apropiación del espacio ante los niveles de pobreza creciente, se constituyeron organizaciones sociales cuyas actividades giraban en torno a la promoción y mejora de las condiciones de su entorno, calidad de vida y solución de necesidades básicas; que a su vez derivaron en dos formas elementales de agrupaciones sociales: las que se dedican a solucionar problemas relacionados con las condiciones de vida de los habitantes de la zona, y aquellas que optan por una explicación ideológica de estas condiciones; las últimas representan políticamente a los habitantes y funcionan como mediadoras entre la población y los órganos formales que conforman el sistema político vigente (Romo, 2006).

Existían organizaciones de filiación partidaria y dirigidas oficialmente, pero en 1988 se conformaron nuevos grupos de liderazgo impulsados por las Comunidades Eclesiales de Base que, con la premisa de “ver, juzgar y actuar”, se apartaron de la connotación religiosa para ser reconocidos como asociaciones civiles, dando origen a la Organización Popular Independiente (OPI) y al Centro de Asesoría y Promoción Juvenil (CASA), que ahora trabajan en propuestas para un desarrollo integral de la comunidad. Además, se pueden encontrar comités de vecinos.

En el año 2006, en el poniente de Ciudad Juárez se llegaron a identificar 70 organizaciones con las siguientes adscripciones: 45 gubernamentales de representación social (comités de vecinos) y 25 no gubernamentales bajo la figura de asociaciones civiles o asociaciones religiosas (Romo, 2006). Estas agrupaciones buscaban atender de alguna manera el creciente porcentaje de población en pobreza extrema, que para el año 2010 representaba el 5.3% de la población total, cifra que en un primer momento podría considerarse menor, pero que al revisar otros elementos

relacionados con el tema permite apreciar con mayor contundencia la relevancia de aplicar una política social como la CNCH en Juárez. Algunos de esos otros elementos son el registro del 20.2% de población con carencia por acceso a la alimentación, el 42.9% de personas con carencia por acceso a la seguridad social, y el 33.5% de personas en condiciones de pobreza moderada (Coneval, s/f). Es en este contexto de pobreza, que concentra rezagos, marginación y riesgos originados en el medio natural, donde se implementó la estrategia de política social denominada CNCH.

La implementación de la CNCH en Ciudad Juárez, Chihuahua

En 2013 se puso en marcha la CNCH en Juárez, Chihuahua. Al igual que en el resto del país, Sedesol estableció un convenio con una universidad estatal, en este caso la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), a cuyo cargo quedó la implementación del proceso de participación social.

La UACJ tuvo la responsabilidad de constituir grupos de trabajo para ir a las colonias populares de la ciudad y organizar a sus habitantes; el objetivo en la primera etapa fue constituir CC, por lo que al terminar la misma se contabilizaron 1,289 (Correo electrónico SDE, 2015). Coneval (2016) reporta que en el municipio de Juárez se superó la meta de CC instalados.

La segunda etapa se realizó en 2014, de nuevo la UACJ fue la institución educativa responsable de operar la estrategia en la ciudad. El objetivo de esta fase era ratificar o rectificar los comités y trabajar con ellos en el diagnóstico y plan de desarrollo comunitario. Al finalizar la segunda etapa se reportó un número menor de CC fortalecidos por diversos problemas de participación:

[...] en Juárez, tuvimos que hacer 200, alrededor de 200 comités más para poder complementar 1,289 comités. ¿Qué quiere decir? Que

trabajamos 1,500 para fortalecer 1,289 porque hubo 200-250 comités que ya no quisieron trabajar, la comunidad no quiso. ¿Qué hicimos? Con ese número de comités tuvimos que constituir un nuevo comité en otra área (cc, 2015).

A diferencia de la primera, en la fase dos se siguió un proceso metodológico de intervención para construir diagnósticos y planes de desarrollo comunitario con la participación de los miembros del comité.⁴ La metodología consideraba una serie de asambleas a partir de las cuales se iba generando información de manera participativa, esto es, involucrando a la comunidad en el reconocimiento de sus necesidades, pero también en la generación de propuestas (Martínez, Romo y Córdova, 2021; Sedesol, s/f).

Si bien la metodología establece la primera asamblea como presentación e información en el entendido de que es la entrada inicial a la comunidad, en el caso analizado existían ya en las comunidades los comités creados durante la primera etapa, por lo que este segundo momento se destinó a ratificar o rectificar la mesa directiva del comité; sin embargo, en muchos casos se tuvo que conformar de nuevo, hecho que también se observó en otros municipios del país (Coneval, 2016; Martínez, Romo y Córdova, 2021).

El personal promotor o brigadista fue el responsable del proceso comunitario; a éste le competía contactar a los colonos, explicarles qué es la CNCH, invitarles a una primera asamblea, e iniciar el proceso de participación social que se continuó a través de las diferentes reuniones; de esta manera éste se convirtió en el eje operativo de la CNCH (Coneval, 2015).

El equipo promotor de Ciudad Juárez fue formado por la UACJ con estudiantes y personas egresadas. En un primer momento la convocatoria estuvo dirigida a estudiantes de

4. Martínez, Romo y Córdova (2021) registraron que, en el caso de Monterrey, esta metodología se entregó ya iniciado el proceso en las comunidades.

diferentes carreras de la Universidad —por ejemplo: Trabajo Social, Sociología, Nutrición, Derecho, entre otras—; en la segunda etapa se integró a personas egresadas. La capacitación sobre la metodología de la CNCH era principalmente ofrecida, por medio de teleconferencias, desde las oficinas centrales de Sedesol (CC, 2015; CU2, 2015).

La participación, en voz del personal implementador

De acuerdo con los responsables de implementar el programa, un problema mayor que se encontró en comunidad fue la resistencia de la población para participar; situación que ha sido registrada en otras investigaciones (Coneval, 2016; Hernández, Ochoa y Yaschine, 2015; Martínez, Romo y Córdova, 2021). Algunas explicaciones que el personal dio a tal obstáculo fueron: poca credibilidad en las instituciones, falta de acciones concretas dentro de la CNCH, y apatía e incomprensión por parte de la población.

Credibilidad y confianza

La organización comunitaria promovida por instituciones gubernamentales y sociales no es una novedad para los habitantes de las colonias populares en Juárez, debido al proceso de configuración de estas áreas (como se mostró en el apartado anterior) y a la existencia de una figura de organización comunitaria impulsada por los gobiernos municipales, denominada comités de vecinos (Arzaluz y Jurado, 2006; Córdova, 2006). Queda claro, entonces, que existían prácticas previas que implicaban reuniones comunitarias y otros esquemas, por lo que la lógica y la dinámica de la propuesta metodológica de la CNCH no eran ajenas para los habitantes de las zonas atendidas. Aquí cabe destacar que las experiencias anteriores lo mismo favorecen que representan un factor en contra de la participación, como lo refirió una informante, quien consideraba que “hay poca credibilidad en

algunas personas en el hecho de decir: *es que siempre vienen y ya no regresan, es que nada más nos quieren utilizar*; como que ya no creen en las instituciones” (SDE, 2015).

La poca confianza en las instituciones ya había sido reportada por Córdova (2006), quien realizó una encuesta a líderes de los comités vecinales pidiéndoles que evaluaran la confianza que tenían en diversas instituciones —tanto gubernamentales como privadas—; los encuestados dieron una calificación promedio de 5.33 sobre 10; al identificar las mejor calificadas y las de menor puntuación, el autor encontró que la Iglesia, la maquila, el Gobierno estatal y las ONG aparecen en el primer grupo; en el segundo se encuentran el municipio, los partidos políticos y la federación.

En este sentido, uno de los coordinadores atribuyó la falta de participación al cansancio de las comunidades: “[...] lo que pasa es que la gente también está [...] este, siempre ¿cómo se llama?, pues ya cansada de que vayas y de que quieras formar comités y que quieras organizar y que quieras hacer esto y lo otro” (CU1, 2015). Al respecto, debe tenerse en cuenta que figuras organizativas similares a los comités impulsados por la CNCH han sido utilizadas constantemente por los diferentes órdenes de gobierno, el caso más representativo son los comités de solidaridad que se conformaron con el Pronasol y que desarrollaban un método de diagnóstico y planeación participativa similar al empleado por la estrategia analizada (Barajas, 1997).

Circunstancias externas al programa o a la institución son factores que pueden incidir para alcanzar el objetivo durante la implementación (Hogwood y Gunn, 2008); en el caso analizado, una de ellas es la trayectoria de participación que prevalece en las comunidades. Si bien esta experiencia de participación institucional pudo mermar la credibilidad y la confianza hacia el programa, también pudieron abonar a esto las expectativas creadas por el personal de campo durante la primera parte de la formación de los cc.

De acuerdo con el coordinador, los recursos de intervención que habían utilizado algunos miembros del equipo de campo durante la fase inicial para convencer a la gente de participar, se convirtieron también en un obstáculo para reactivar los comités en la siguiente etapa: “[...] la comunidad ya no se quería juntar; que no le interesaba, que el gobierno no les llevaba nada, que les ofrecieron muchas cosas cuando constituyeron los comités y que nunca les cumplieron. Eso es lo que nos decía la comunidad” (CC, 2015). Estas “promesas incumplidas” pueden identificarse como una estrategia del personal de campo para, por un lado, alcanzar las metas impuestas por el organismo central y, por otro, hacer frente al hartazgo de una población cuya confianza hacia las instituciones ha sido fisurada.

Falta de acciones concretas

El Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014 alertaba sobre “crear expectativas que no se pudieran materializar” (Coneval, 2018: 20); sin embargo, en el caso analizado fue un recurso usado durante la primera etapa de la creación de los CC para promover la participación, abonando en contra de la misma por la falta de respuestas institucionales a las demandas de las comunidades. Así, el retardo o la falta de satisfacción de las demandas creó escepticismo sobre los beneficios de participar (Coneval, 2016) y ser parte de un proceso participativo de desarrollo comunitario.

La CNCH, como estrategia que tenía como eje la participación social, contó con una metodología para el desarrollo comunitario en la cual se establecía una serie de reuniones de trabajo con los miembros del comité y de la mesa directiva en un proceso de planeación participativa, cuyo resultado era un diagnóstico y plan comunitario (Sedesol, s/f); instrumentos que pretendían ser el insumo para la atención de las carencias en cada territorio. En el caso de Juárez, este enfoque metodológico se puso en práctica durante el

segundo año, e implicó una serie de reuniones para lograr la organización comunitaria:

En el momento de llegar con las personas, ellos piensan que ya se les va a llevar el beneficio. Se les explicaba que pues no, que primeramente nos tenemos que organizar como comunidad para poder gestionar esos beneficios, porque mucha gente pues sí: “Es que yo no he visto resultados. A mí no me ha llegado ningún beneficio. Yo no quiero nada, yo no quiero saber nada de ustedes” (PE, 2015).

En la segunda etapa del proceso, el equipo promotor se convirtió en una pieza central para contrarrestar la desconfianza y la percepción errónea que se tenía de la estrategia y sus objetivos. Se trató de generar confianza en los casos de comités de reciente creación, o de recuperarla en aquellos que habían participado en la primera etapa y no habían visto resultados ni avances o acciones concretas al paso de las semanas en las que asistían a las asambleas, como lo observó una de las promotoras brigadistas, quien comentó que las personas de las colonias donde trabajaba decían: “[...] que ya no creían en lo de la Cruzada que porque un año anterior, durante la primera etapa, pues que solamente se había dado esto de las asambleas y que ellos no habían visto alguna ayuda, alguna ayuda pues sí, física” (PB1, 2015).

Era importante que los CC “mantuvieran actividad a partir de su creación y que existiera una conexión más clara entre la demanda que se originaba en los comités y la oferta gubernamental” (Coneval, 2018: 20), pero esto no se logró en la mayoría de los casos.

Por esto, mantener la participación fue un reto mayor para el personal; pues se requería generar empatía y crear una relación de confianza con la comunidad, por lo que su trabajo no se limitó al desarrollo del proceso metodológico, sino que también conllevó dar respuesta a diferentes inquietudes de la población; por ejemplo, en ocasiones se

atendieron casos que por las características y tipos de problemáticas no eran competencia de las áreas de desarrollo social, pero ante los que se asumió la obligación moral de buscar canales de información, gestión e investigación para conocer las instituciones públicas o privadas a las que los pobladores podían recurrir: “Yo me encargaba de investigar en esos casos específicos y ya los canalizaba yo” (PB3, 2015).

El equipo promotor aprendió que era necesario ir dando respuestas a necesidades específicas en función de sus posibilidades, si querían mantener activo y vigente el comité: “si quieres que la gente se organice, pues tienes que cumplirle de alguna manera, si no la misma gente se va a ir disolviendo el comité y pues va a ser un problema; juntarlos sí fue muy difícil y todo, pero mantener el comité, ése es otro esfuerzo extra” (PB2, 2015); pero incluso demandas básicas como despensas o cobijas —según se comentó repetidamente en las entrevistas— se encontraban fuera del alcance del personal y eran ajenas a la lógica que sustentaba la metodología y daba soporte ideológico a la estrategia.

Tiempos adecuados y comprensión de los objetivos son condiciones necesarias para lograr una implementación exitosa (Hogwood y Gunn, 2018); en el caso analizado éstas no se presentaron en tanto en la mayoría de los CC no hubo respuesta oportuna por parte de la institución, pero tampoco una comprensión por parte de las comunidades sobre la importancia de la organización comunitaria y la participación para atender las carencias sociales de cada territorio atendido por la CNCH.

Apatía e incompreensión

Para el grupo de informantes, los colonos participantes se encontraban apáticos ante la propuesta de la CNCH, porque no estaban acostumbrados a trabajar para el desarrollo de su comunidad sin recibir algo a cambio, esto es: sin una ganancia material, lo que tradicionalmente se denomina

“una ayuda”; así, lograr que acudieran a reuniones constantes sin ningún incentivo palpable se volvió una tarea difícil para ellos. Ante este escenario, se tuvo que ignorar la instrucción inicial respecto al número ideal de miembros de la comunidad para conformar un comité e incluso hubo de trabajarse en mayor medida con un par de integrantes de la mesa directiva:

Trabajaba directamente con un grupo de la comunidad porque era muy difícil trabajar con toda la comunidad, porque, vamos a lo mismo, no todos, ya no nos creían realmente, ya era así de que: “Pues sí voy, pero ¿qué me van a dar a cambio? O sea, realmente yo quiero recibir algo a cambio”. O sea, muchos no estaban dispuestos a trabajar (PB3, 2015).

La literatura muestra que el ajuste del diseño de un programa público a la realidad de los contextos es una práctica que forma parte de la implementación (Lejano y Shankar, 2013); sin embargo, este proceso puede convertirse en un problema cuando los objetivos y otros elementos de una política pública no son claros desde sus inicios, como ocurrió en el caso de la CNCH. La falta de claridad de la estrategia durante su primer año de implementación —por ejemplo, la ausencia de definiciones claras de conceptos como hambre (Coneval, 2013) y participación social (Coneval, 2015); o de una estrategia metodológica bien estructurada para la planeación comunitaria (Martínez, Romo y Córdova, 2021)— abonaron a que no se comprendiera el proceso metodológico que proponía la CNCH y la función de los CC.

Una de las promotoras brigadista reconocía que la gente esperaba un incentivo material para participar, pero también consideraba que la respuesta de la gente era mala porque “desconocían el significado de los comités” (PB1, 2015). En este sentido, una comunicación eficiente y clara se vuelve un recurso importante para el personal implementador de una política social, ya que esto permite transmitir

las ideas que sustentan un programa social en beneficio de una mayor comprensión de los objetivos, factor necesario en la implementación (Hogwood y Gunn, 2018).

La generación de información y la comunicación con la comunidad eran puntos centrales en la metodología, ya que eran los principales canales para dar a conocer la estrategia, por lo que una recomendación constante al grupo de brigadistas era presentarse en las asambleas a escuchar a la comunidad y no a imponer sus ideas (Sedesol, s/f). De igual manera, Coneval (2015), en su estudio sobre la participación social y comunitaria de esta estrategia, hacía notar la importancia de la información ofertada a comités, promotores y población en general sobre “las funciones específicas de los comités comunitarios” (2015: 24).

En resumen, el equipo implementador entrevistado para el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, observó que la resistencia a la participación respondía a diversos factores y que uno de los métodos más eficaces para vencer la apatía era responder con hechos a las demandas, como lo observó la subdelegada en uno de los casos exitosos impulsados desde la CNCH:

¿Cómo logras consolidar y fortalecer la participación social? Cuando tú le demuestras a la comunidad con hechos. Por ejemplo, en el caso de colonia Azteca, es decir: se organizaron, hicieron su plan de desarrollo y decían que el parque necesitaba mantenimiento y todo. Y en coordinación con Sedesol, con el municipio, se invierte y dicen: “¡Ah, es cierto!” Entonces, las palabras, como dicen luego ¿no?, las palabras que no siguen de hechos pues no nos van a ayudar mucho (SDE, 2015).

Pese a que el personal de campo intentó ganar la confianza de los habitantes de las comunidades y motivarlos a participar, contrarrestar la reticencia se logró de manera accidentada y limitada porque las respuestas materiales de la institución a las demandas de las comunidades fueron

escasas y la lógica metodológica no respondía a las expectativas de las comunidades.

Conclusiones

La implementación es una etapa de la política pública que involucra a diversos actores que confluyen en un contexto en muchas ocasiones adverso para alcanzar las metas. En el caso de la CNCH en Ciudad Juárez, Chihuahua, para lograr el objetivo de participación social y comunitaria se crearon comités y se desarrollaron diagnósticos y planes de desarrollo comunitario a partir del uso de una metodología participativa.

En este trabajo se dio cuenta de que el personal implementador se encontró con contextos comunitarios que tienen una lógica propia de participación construida a partir de experiencias previas, como los comités vecinales que funcionan desde hace varias décadas en Juárez y cuya organización se ha institucionalizado. Como consecuencia de lo anterior, los problemas de participación reportados por el personal no son hechos aislados, sino que responden en cierta medida a tradiciones organizativas y a relaciones establecidas entre los pobladores de las colonias populares y las instituciones.

Por otra parte, el problema de credibilidad identificado en la implementación de la CNCH no sólo fue producto de las experiencias de la población en otros programas o políticas, sino que además se alimentó de falsas expectativas que integrantes del equipo de brigadistas crearon entre las comunidades durante la primera etapa como mecanismo para mantener cautiva a la población objetivo, lo que afectó también el desarrollo de la segunda etapa. Lo anterior, aunado a la falta de acciones concretas para dar respuesta a las necesidades detectadas, limitó la participación de la

comunidad, dificultando el trabajo del personal de campo y el alcance de los objetivos.

Ante este contexto, el personal implementador —enlaces y brigadistas— tuvo que generar estrategias que permitieran ganar o recuperar la confianza de la comunidad, principalmente dando solución a necesidades concretas haciendo uso de los medios al alcance, así como manteniendo comunicación con la mesa directiva.

En los estudios de implementación se reconoce que la micro-implementación implica un proceso de ajuste constante y que el personal implementador local es el elemento clave para el éxito o fracaso de una política, pues es en este nivel que se hace la adaptación de la estrategia de acuerdo con los contextos locales (Berman, 1993). En términos de van Meter y van Horn (1993), un factor importante a considerar es la capacidad del equipo operativo y su disposición para lograr las metas; el otro es la comunicación. En el caso analizado, se observó la importancia del personal de campo para impulsar la participación, particularmente de los promotores y las promotoras enlaces y brigadistas. Estos actores mostraron su capacidad de gestión al generar información que posibilitó canalizar necesidades específicas y acotadas de los miembros de los comités, pero también evidenciaron su posición de subordinación dentro de una institución que les demanda alcanzar metas y que, ante la carrera por cumplirlas, les llevó a usar estrategias no recomendadas como la generación de expectativas, acciones que abonaron a la desconfianza y reticencia ante la participación.

De acuerdo con la experiencia del personal implementador aquí mostrada, una primera conclusión es que la participación de la comunidad en programas sociales se incentiva gracias a las acciones puntuales y cotidianas que el personal de campo realiza en cada caso, producto de la capacidad y habilidades de cada integrante del equipo

para mantener el interés de los colonos; sin embargo, esto no es suficiente ya que se requiere de acciones por parte de las instituciones formales que puedan dar respuestas a las demandas.

Otro de los hallazgos del estudio es que la desconfianza se presenta como un factor que limita la participación de la ciudadanía en las políticas sociales; sin embargo, la reticencia de la comunidad para involucrarse en la estrategia no puede explicarse sólo por los elementos de su diseño e implementación, como en el caso analizado donde las promesas no cumplidas del personal que realizó la intervención durante la primera parte de la CNCH fueron un determinante en la segunda etapa, sino que también debe entenderse dentro del contexto de una relación clientelar construida históricamente entre la ciudadanía y las instituciones gubernamentales y, en los últimos años, aun con las organizaciones no gubernamentales.

Por último, es importante resaltar el papel central del personal implementador en un programa de política social que tiene como eje la participación social y comunitaria, como la CNCH: ante las debilidades en el diseño de un programa social, los implementadores y las implementadoras son la pieza clave para lograr un ajuste adecuado del mismo y el cumplimiento de los objetivos (Martínez y Cerros, 2018). Profundizar en este tema es una tarea pendiente del análisis de la política pública que podría plantear soluciones a esta problemática que resta efectividad a las acciones gubernamentales. ☺

Bibliografía

Arzaluz Solano, S., y Jurado Montelongo, M. (2006). Estrategias de combate a la pobreza. El Programa Hábitat en ciudades fronterizas del norte de México: Los casos de Nogales, Sonora y Ciudad Juárez, Chihuahua. *Región y Sociedad*, XVIII(37): 85-126.

- Bacqué, M.-H., Rey, H., y Sintomer, Y. (2012). La democracia participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción pública? En Manuel Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas* (pp. 105-149). México: BBAP DF/ Siglo XXI Editores.
- Barajas, G. (1997). Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol. *Estudios Sociológicos*, xv(45): 741-771.
- Bello Sánchez, R., y Luque Brazán, J. C. (2013). Entre lo que se dijo y se hizo. Democracia y participación ciudadana en las políticas sociales en México 1988-2004. En Arzate Salgado, T. Maingon, y N. Alvarado Chacín (coord.), *Políticas sociales en Iberoamérica. Entre la precariedad y el cambio social* (pp. 113-133). México: Red Iberoamericana para el Estudio de las Políticas Sociales/UAEM/Universidad de Colima.
- Berman, P. (1993). El estudio de la macro y micro-implementación. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 281-321). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018). Ley General de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio. México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- Cejudo, G., y Michel, C. (2015). Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 63, pp. 33-64.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2013). *Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Octubre 2013. México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/informes/>

Bibliografía

- evaluacion/cruzada%20contra%20el%20hambre/diagnostico_dise%c3%91o_cnch_octubre_2013.pdf
- . (2015). *Estudio de la participación social y comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Primera fase*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/evaluacion/ecnch/documents/integral_participacion_Social_y_comunitaria_290715.pdf
- . (2016). *Evaluación de la coordinación interinstitucional y de la participación comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/evaluacion/documents/evaluaciones/evaluaci%c3%B3n%20ci%20y%20ps_010616%20\(1\).pdf](https://www.coneval.org.mx/evaluacion/documents/evaluaciones/evaluaci%c3%B3n%20ci%20y%20ps_010616%20(1).pdf)
- . (2018). *Cruzada Nacional contra el Hambre. Recuento 2013-2018*. Ciudad de México: Coneval. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ecnch/documents/cnch_recuento_2013_2018.pdf
- . (s/f). *Consulta dinámica de resultados de pobreza a nivel municipio 2010 y 2015*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/consulta_pobreza_municipal.aspx
- Córdova, G. (2006). Ciudad y participación de líderes ciudadanos. *Ciudades*, núm. 69, pp. 48-56.
- Creswell, J.W. (2007). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Estados Unidos: Sage Publications.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2013). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. *Diario Oficial de la Federación*, martes 22 de enero.
- . (2014). Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*, miércoles 30 de abril.
- Hernández, C., Ochoa, S., y Yashine, I. (2015). *El Programa de Comedores Comunitarios: Análisis de su diseño e instrumentación*. Documento de trabajo. México: Universidad

- Nacional Autónoma de México-Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.
- Hevia, F. (2009). Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 22.
- Hogwood, B., y Gunn, L. A. (2018). Implementación. En M. C. Pardo, M. Dussauge Laguna, y G. Cejudo (ed.), *Implementación de políticas públicas. Una antología* (pp. 29-59). México: CIDE.
- Lejano, R. P., y Shankar, S. (2013). The contextualist turn and schematics of institutional fit: Theory and a case study from Southern India. *Policy Sci*, núm. 46, pp. 83-102.
- Martínez Espinoza, M. I. (2019). *Políticas sociales y participación en México. El caso del Programa Comedores Comunitarios*. México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas/ Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica/Observatorio de las Democracias: Sur de México y Centroamérica/Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez-Flores, V., y Benavides Rincón, G. (2018). De Pronasol a la Cruzada. ¿Qué hay de nuevo sobre coordinación? *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, xxv(71): 73-111.
- Martínez-Flores, V., y Castillo Viveros, N. (2017). Techos de cristal en la Cruzada Nacional y capital social. *Kera Yvoty: Reflexiones sobre la cuestión social*, núm. 2, pp. 28-43.
- Martínez-Flores, V., y Cerros Rodríguez, E. (2018). Entre el texto y el contexto: El papel del promotor en la política social. En E. Cerros y V. Martínez (coords.), *Estudios críticos sobre políticas y problemáticas sociales* (pp. 61-88). México: UANL.
- Martínez-Flores, V., Romo-Aguilar, M. L., y Córdova-Bojórquez, G. (2015). Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de

Bibliografía

Bibliografía

- México. *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, xxii(64): 189-220.
- . (2021). Planeación participativa como instrumento de política social: El caso de la CNCH. *Regiones y Desarrollo Sustentable*, xxi(41): 66-85.
- Matland, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174.
- May, P. J. (2018). Reconsiderando los fracasos de la implementación: La perspectiva de los regímenes de políticas públicas. En M. C. Pardo, M. Dussauge Laguna, y G. Cejudo (ed.), *Implementación de políticas públicas. Una antología* (pp. 283-318). México: CIDE.
- Molla Ruiz-Gómez, M. (2006). El crecimiento de los asentamientos irregulares en áreas protegidas. La delegación Tlalpan. *Investigaciones Geográficas*, núm. 60, pp. 83-109.
- Ordóñez Barba, G. M. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: UNAM.
- Romo Aguilar, M. L. (2006). *Vulnerabilidad social a riesgos ambientales en el poniente de Ciudad Juárez, Chihuahua*. Tesis. Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones de Poder y Cultura Política, Universidad Autónoma de México-Unidad Xochimilco.
- Sabatier, P.A., y Mazmanian, D.A. (1993). La implementación de la política pública: Un marco de análisis. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 323-372). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sedesol. (2013). *Política social de nueva generación y Cruzada Nacional contra el Hambre: Documento de trabajo*. Versión 1.1. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/sedesol/pdf/politica_social_de_ng_y_cnch.pdf
- . (2014). *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del Programa Nacional sin Hambre*. México: Sedesol.

- . (s/f). *Guía metodológica para la elaboración del diagnóstico y plan de desarrollo comunitario*. México: Sedesol.
- Taylor, S. J., y Bogdan, R. (1994 [1987]). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. España: Paidós.
- van Meter, D., y van Horn, C. (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 97-146). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Vela Peón, F. (2013). Un acto metodológico básico de la investigación social: La entrevista cualitativa. En M. L. Tarrés (coord.), *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (pp. 63-92). México: El Colegio de México/FLACSO México.

Entrevistas

- Coordinador CNCH (CC), entrevista, 2015, Juárez, Chihuahua, México.
- Coordinador UACJ 1 (CU1), entrevista, 2015, Juárez, Chihuahua, México.
- Coordinadora UACJ 2 (CU2), entrevista, 2015, Juárez, Chihuahua, México.
- Promotora Brigadista 1 (PB1), entrevista, 2015, Juárez, Chihuahua, México.
- Promotor Brigadista 2 (PB2), entrevista, 2015, Juárez, Chihuahua, México.
- Promotora Brigadista 3 (PB3), entrevista, 2015, Juárez, Chihuahua, México.
- Promotor Enlace (PE), entrevista, 2015, Juárez, Chihuahua, México.
- Subdelegada CNCH (SDE), entrevista, 2015, Juárez, Chihuahua, México.

Bibliografía