

Visiones locales de las políticas públicas para el desarrollo

Luis Rodríguez Castillo
Guillermo Paleta Pérez
—coordinadores—



Visiones locales
de las políticas públicas
para el desarrollo

Luis Rodríguez Castillo
Guillermo Paleta Pérez
coordinadores

Visiones locales
de las políticas públicas
para el desarrollo



San Cristóbal de Las Casas, Chiapas
Centro de Investigaciones Multidisciplinarias
sobre Chiapas y la Frontera Sur
Universidad Nacional Autónoma de México
México, 2016

H97.V57 2016
LIBRUNAM 1925770

Visiones locales de las políticas públicas para el desarrollo / Luis Rodríguez Castillo y Guillermo Paleta Pérez, coordinadores. — Primera edición. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México: UNAM: CIMSUR/2016. 267 páginas.

ISBN 978-607-02-8810-4

1. Políticas públicas – México. 2. Gobierno local – México. I. Rodríguez Castillo, Luis, 1971, editor. II. Paleta Pérez, Guillermo, editor.

La publicación de esta obra se realiza gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), como resultado del proyecto IN301812 «Acción pública y políticas públicas para el desarrollo en México. Dos estudios de caso: Michoacán de Ocampo y Chiapas»

Primera edición: 2016

Diseño de portada: Euriel Hernández

D.R. © 2016, Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, 04510, Del. Coyoacán, México, D. F.

Coordinación de Humanidades, Centro de Investigaciones

Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur

Calle María Adelina Flores, núm. 34-A, Barrio de Guadalupe, 29230,

San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México. Tel.: (967) 678 2997

www.cimsur.unam.mx

Esta obra fue dictaminada positivamente por pares ciegos externos, a solicitud del Comité Editorial del Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur. Queda prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México / Printed in Mexico

Índice

Siglas y acrónimos. 11

Introducción

Luis Rodríguez Castillo. 13

Orientaciones en el debate, 14; Línea discursiva de este libro, 21

I. CIUDADANÍA, DERECHOS Y DESIGUALDAD SOCIAL

Reflexiones sobre la ciudadanía y los pueblos indígenas en México:

¿Es suficiente con el «derecho a tener derechos»?

Manuel Ignacio Martínez Espinoza. 33

Introducción, 33; Ciudadanía: aproximaciones al concepto, 35; Ciudades-Estado de la antigüedad, 38; Ciudades-repúblicas italianas, 39; La ciudadanía liberal, 39; La ciudadanía republicana, 40; La ciudadanía comunitaria, 41; La ciudadanía de los pueblos indígenas en México, 43; Dilemas del «derecho a tener derechos» de los pueblos indígenas, 52; Sumario y senderos de la ciudadanía de los pueblos indígenas en México, 63

Región y desigualdades sociales

Jorge Arzate Salgado. 67

Territorio como estructura social, 67; Recursos hidráulicos y proletarización en el sur del valle de Toluca, 71; Recursos hidráulicos y producción de pobreza en el Valle del Mezquital, 74; Conclusiones, 78

II. POLÍTICAS PARA LA PROMOCIÓN EMPRESARIAL: DIFERENTES ESCALAS

Políticas públicas y promoción de la cooperación empresarial en Jalisco: paradojas del desarrollo

Manuel Flores Robles 85

Introducción, 85; Contexto de la reestructuración productiva global y la promoción de la cooperación empresarial, 88; Reestructuración productiva, 89; La promoción de la cooperación productiva en México, 94; Planeamiento del problema: cooperación y desconfianza, 99; Fomento e intervención en proyectos de asociacionismo empresarial, 101; Conclusiones, 106

Del «capital activo», el «capital muerto» y otros «capitales» en las microempresas de mujeres campesinas

Magdalena Villarreal 109

Introducción, 109; Gallinas, vacas, puercos, abejas y el «capital inicial», 112; El capital y sus divisas, 113; Abejas, cabras y divisas sociales, 117; Capital-alcancía, 118; La cuestión de capital «muerto» y «activo», 120; La administración de divisas, 123; A manera de conclusión: los distintos capitales en las microempresas de mujeres, 126

III. POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES PARA EL DESARROLLO

Dificultades para la continuidad de las políticas públicas en los municipios de alternancia

Carlos Rodríguez Wallenius 129

Introducción, 129; Políticas públicas en municipios de alternancia, 132; Momentos en el proceso de las políticas públicas, 135; Continuidad de políticas públicas en municipios de alternancia, 138; Conclusiones, 141

Del proyecto estratégico... a los poquiteros. Los dilemas del desarrollo rural en las municipalidades de La Ciénega Michoacana

Luis Rodríguez Castillo 143

Introducción, 143; Los retos del análisis del Estado y las políticas de desarrollo, 145; El contexto regional y la política de desarrollo, 150; En el malecón de los sueños rotos: viñetas etnográficas sobre granjas piscícolas y ecoturismo, 153; Entre el temor y la esperanza: las otras políticas, 164; Consideraciones finales, 170

IV. POLÍTICAS PÚBLICAS DE BIENESTAR SOCIAL

Imaginarios políticos y participación ciudadana en las políticas públicas de bienestar social

Emanuel Rodríguez Domínguez 179

Introducción, 179; Los caminos formales de los esquemas de participación ciudadana en las políticas públicas del Distrito Federal, 181; Los imaginarios políticos institucionales en las políticas públicas de bienestar social en el ámbito local, 186; La participación ciudadana en las políticas públicas de bienestar social en el ámbito local, 195; A manera de reflexión final, 202

Los impactos socioeducativos de Oportunidades en los Altos de Chiapas

Blanca Yazmín Jiménez Segura 205

Introducción, 205; El programa Oportunidades y el sector educativo, 206; La escuela, 207; Equidad y calidad educativa, 214; Calidad e infraestructura, 218; Participación social: la asistencia a las juntas y el involucramiento de las mujeres (vocales) y promotores sociales, 221; Causas del impacto social y educativo, 224; Interpretación de «marcos», 225; Conclusiones, 229

Bibliografía general 231

Índice de cuadros

Cuadro 1. IDH nacional y sus componentes entre la población indígena y la no indígena, 2008, 46; Cuadro 2. Diagnóstico del reconocimiento de los derechos indígenas en México, 58; Cuadro 3. Clasificación de la empresa en México según tamaño. Estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas, 94; Cuadro 4. Número de Empresas Integradoras registradas en la Secretaría de Economía entre los periodos señalados, 96; Cuadro 5. Número y porcentaje de Empresas Integradoras creadas entre 1993 y octubre de 2009 a nivel nacional y en Jalisco, 96; Cuadro 6. Número y porcentaje de Empresas Integradoras en Jalisco por número de socios, 97; Cuadro 7. Algunas experiencias vinculadas al momento naciente en municipios de alternancia, 137; Cuadro 8. Desarrollo histórico de la participación ciudadana en el Distrito Federal, 181; Cuadro 9. Escuelas Primarias seleccionadas para el trabajo de campo, 209; Cuadro 10. Calidad educativa en escuelas seleccionadas, Altos de Chiapas, 220; Cuadro 11. Calidad educativa. Opinión de los diversos actores en los Altos de Chiapas, 221; Cuadro 12. Marcos y medios de interpretación de los actores, 226

Siglas y acrónimos

CAM	Coordinación de Atención a la Mujer
CAR	Centro de Atención y Registro
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CESAMICH	Comité estatal de sanidad acuícola del estado de Michoacán A. C.
CESMECA	Centro de Estudios Superiores sobre México y Centroamérica
CIMSUR	Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur
GCEIB	Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe
CODEMUC	Consejo Democrático Municipal
COMPESCA	Comisión Estatal de Pesca
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
COPLADE	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado
COPLADEMUN	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
CPLADE	Coordinación de Planeación para el Desarrollo
CRECE	Centro Regional para la Calidad Empresarial
DGAPA	Dirección General Asuntos del Personal Académico
DGS	Dirección General Sectorial
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
DOF	Diario Oficial de la Federación
EI	Empresa Integradora
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
ILEC	International Lake Environment Committee Foundation
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
ITESO	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
IWGIA	International Work Group for Indigenous Affairs
MAS	Mesa de Atención y Servicio
MICCA	Manejo Integral de Cuencas y Cuerpos de Agua
NGP	Nueva Gerencia Pública
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAN	Partido Acción Nacional
PAPIIT	Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica
PMS	Partido Mexicano Socialista
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAR	Programa Nacional de Acuicultura Rural
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
PT	Partido del Trabajo
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SEDRU	Secretaría de Desarrollo Rural
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SEPLADER	Secretaría de Planeación y Desarrollo Integral
SEPROE	Secretaría de Promoción Económica
SNIM	Sistema Nacional de Información Municipal
SPR	Sociedad de Producción Rural
TOC	Transnational Organized Crime
UAER	Unidad Académica de Estudios Regionales
UAIM	Unidad Agrícola e Industrial para la Mujer Campesina
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UPA	Unidades de Producción Acuícola
VT	Valle de Toluca
VM	Valle del Mezquita

Introducción

Luis Rodríguez Castillo

Universidad Nacional Autónoma de México-CIMSUR

Visiones locales de las políticas públicas para el desarrollo es un libro que compila trabajos presentados en diversos encuentros entre académicos preocupados por el análisis de las políticas públicas, realizados en el marco del proyecto de investigación PAPIIT IN301812 «Acción pública y políticas públicas para el desarrollo en México. Dos estudios de caso: Michoacán de Ocampo y Chiapas», con el respaldo financiero del programa de Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General Asuntos del Personal Académico (DGAPA), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

El objetivo general proyectado fue explicar por qué en las políticas públicas no se alcanzaron los resultados previstos en los espacios locales y regionales. A diferencia de las visiones orientadas por la ciencia política o la administración pública, donde el enfoque modernizador y la racionalidad económica se establecen como criterios de análisis y evaluación de las políticas públicas, los autores de los capítulos que integran este libro se preguntan por las condicionantes locales y regionales al desarrollo y los factores culturales que orientan el comportamiento de los agentes involucrados en las diferentes fases de las políticas públicas.

Decidimos reunir a especialistas para discutir, desde diferentes enfoques disciplinarios y ámbitos de acción, los marcos de análisis de las políticas públicas y sus efectos en sus disparejas escalas. Por ello, si bien podemos afirmar la existencia de una preocupación académica compartida, difícilmente se puede aseverar que exista un marco teórico-metodológico común.

Dichos encuentros fueron desde seminarios internos entre los participantes del proyecto, pasando por jornadas académicas con investigadores invitados a la participación en el eje 6. Desigualdad social, política y económica del IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. Dichas reuniones se efectuaron entre 2012 y 2014, tanto en las instalaciones de la UAER-UNAM, en Jiquilpan, Michoacán, como en las del entonces PROIMMSE-IIA, hoy CIMSUR, UNAM, en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. En ese sentido, los textos que aquí se presentan son el producto del diálogo en esos foros que nos permitieron recibir críticas y mejorar la argumentación de los capítulos que integran este volumen.

Convocar a académicos de alto nivel es, desde luego, una tarea compleja; la inversión de recursos al propósito se justifica por el afán de enriquecer y nutrir los puntos de vista y las orientaciones teóricas y metodológicas de nuestra investigación y, en ese sentido, tener una perspectiva de la discusión sobre el análisis de las políticas públicas, así como dialogar y debatir con colegas de distintas disciplinas y latitudes del país. En ese sentido, los capítulos que integran este libro son una muestra de esos intercambios enmarcados en las preocupaciones actuales.

Orientaciones en el debate

La institucionalización de la antropología en el Atlántico Norte —como lo denomina Michel Rolph Trouillot (2011)— estuvo vinculada al devenir de las políticas del Estado durante la expansión colonial del último tercio del siglo XIX y a ello se debe el epíteto de «ciencia colonial». Ese vínculo en el sur se relaciona con la «identidad nacional» y con las «políticas de integración» de los otros lazos nacionales generados por la llamada escuela de «antropología aplicada» (véase Bonfil 1962, Foster 1969).

En efecto, colonialidad, integración y desarrollo son parte de las inacabadas experiencias y aspiraciones latinoamericanas, sobre las cuales la antropología de la región se propuso generar nuevos conocimientos desde una etapa muy temprana de su historia como disciplina.

Por su parte, la corriente de análisis de políticas públicas marcó su «mito de origen» en 1951, dentro de la ciencia política, con el trabajo seminal de Daniel Lerner y Haroll Lasswell, *The policy science. Recent developments in scope and methods*, que en la actualidad se trata —como señala Wayne Parsons (2007)— de una tarea multidisciplinaria y multimetodológica aunque la perspectiva hegemónica —como lo evidencia el *Handbook of Public Policy* coordinado por Moran, Rein y Goodin (2006)— es la positiva y normativa, tributaria de las teorías de la acción colectiva (Olson 1992) y de la *rational choice theory* (Elster 2003).

No obstante, la fe en las capacidades de regulación y conducción de los procesos sociales hacia el desarrollo a través de las políticas públicas era asumida desde los setenta como una promesa incumplida en programas como la «revolución verde», la «sustitución de importaciones» y la «alianza para el progreso», los cuales, antes que significar modernidad y desarrollo, generaban mayores problemas sociales cuyos saldos eran una mayor pauperización rural y urbana. Tal situación estaba a la espera de nuevas explicaciones cuando, desde la antropología, se comenzó a cuestionar la supuesta naturaleza «científica», «racional» y «apolítica» de las políticas públicas en las que se involucra la práctica de esa disciplina.

De esa forma Cyril Belshaw, en 1976, y Dorothy Willner, en 1978, en Inglaterra y Estados Unidos, respectivamente, introdujeron el uso del término *antropología de las políticas públicas* en el sentido antes descrito: esfuerzos por problematizar esas políticas «integracionistas» y/o «colonialistas» en las que participan quienes ejercen la antropología y buscan explicaciones sobre el éxito o fracaso de dichas políticas e incluso buscan generar capacidades predictivas sobre sus probabilidades de éxito.

En el sur Tomás Martínez Saldaña (1995), por su parte, daba cuenta de la emergencia de una antropología del desarrollo dedicada al estudio de los efectos socioculturales de las llamadas políticas de desarrollo y preñada, de manera muy significativa, por las teorías de la modernización o de

la dependencia, lo que derivó en una antropología que se preguntaba por cómo contribuir al progreso, o por explicaciones a la reproducción de las condiciones materiales de vida en el marco del colonialismo y el desarrollo del capitalismo mundial.

Sin embargo, en vista de que ni el análisis de las condiciones materiales ni el de los beneficiarios parecían arrojar explicaciones satisfactorias, desde la antropología se puso en el centro del debate que las «políticas de desarrollo» implicaban el encuentro entre múltiples marcos culturales diferenciados. Al menos el incluido en la política de desarrollo, el del Estado, el de los beneficiarios y el de burócratas y profesionales —incluida la antropología— que pretendían operarlas. De ahí que el interés por lo que ocurre en esos espacios culturales generalmente ocultos al ojo inexperto llevó a Willner (1980) a señalar que la antropología debería, como tarea central, servir de mediadora entre esas diferentes subculturas, mientras que Blanco (1994) propuso avanzar a una antropología especializada en el análisis de la burocracia.

Desde luego que esa pericia acumulada ha sido de utilidad en la orientación teórica de la investigación de la cual emerge este libro; no obstante, considero que tanto observar mundos culturales discretos como asumir que el papel de la antropología es mediar como traductora requiere una revisión crítica en el ámbito de las políticas públicas.

Dicho examen es posible si se formulan las diversas propuestas a partir de los fenómenos sociales emergentes. Así, podemos observar que la aplicación de políticas públicas ha requerido la intervención de una amplia gama de agentes sociales que no pueden considerarse entidades homogéneas y discretas. En particular, sobre el Estado, Rodríguez (2006) resalta la necesidad de seguir una perspectiva relacional y se suma a la propuesta que Abrams llamó «Estado-sistema» (1988), aspecto que Migdal rebautizó recientemente como «Estado en la sociedad» (2011).

Por lo anterior, en este libro existen tres ámbitos o dimensiones sobre los que se indaga: por un lado, el de los gobiernos en sus diferentes escalas; por otro, el del Estado. Ambos son entes compuestos por organizaciones diversas y su contexto de operación, de abajo hacia arriba, son «las trincheras, las oficinas locales dispersas, las oficinas centrales del organismo y las

alturas dominantes» (Migdal 2011:154), pero son las encargadas de adelantar las políticas públicas como si fueran una organización compacta. Y el tercer escenario lo constituyen los grupos de la sociedad que el Estado pretende gobernar y que establecen relaciones sociohistóricas de oposición, negociación, resistencia o concomitancia con organizaciones y agentes que impulsan políticas públicas y proyectos de desarrollo.

Esos tres ámbitos se encuentran y relacionan en espacios específicos —el territorio o la región, como lo establece Arzate en su colaboración a este libro— y situaciones sociales (Gluckman 1958) en los que se definen las acciones a seguir. Así, cambios en la ejecución de las obras, montos asignados, muestras de inconformidad, mesas de concertación, comités de coordinación, entre otros, no solo son indicadores de las constantes negociaciones y redefiniciones que se generan sobre la marcha en la instrumentación de las políticas sino que me permiten considerarlas «arenas políticas» de negociación (Swartz, Turner y Tuden 1966). En ese sentido, su análisis como lizas en las que se desarrollan situaciones de conflicto de valores o «dramas sociales» (Turner 1975, 1980, 1988) permite identificar diferentes actores y posiciones en relación con una serie de objetos culturales, particularmente la idea de desarrollo social y los efectos sobre los paisajes sociales. Es decir, que dichos objetos culturales tienen efectos al materializarse en acciones particulares de los agentes que posicionan proyectos sobre los que, aparentemente, se tienen consensos.

Los diferentes autores de este libro asumen, ante la diversidad de políticas públicas, ideas, conocimientos y valores sobre el desarrollo social, sobre participación y otros conceptos utilizados en el marco de las políticas, una posición de extrañamiento para mantener como eje de reflexión la pregunta antropológica sobre la «otredad» (Krotz 2002); es decir, además de describir los derroteros de una política pública, interesa indagar qué símbolos y significados construyen, en su interacción, los agentes sociales respecto de aquellos temas del desarrollo, la educación, etc. En ese sentido, evitando las lecturas absolutas de la realidad social que generan los actores involucrados en el diseño y la aplicación de un proyecto; las colaboraciones de este libro presentan la variabilidad de la experiencia social.

Por principio, en los textos de este libro se asume la cultura como elemento central de una estrategia de investigación antropológica de la acción pública. Esta preocupación se inscribe en intereses de mayor alcance para posicionar los factores culturales como elementos explicativos de los resultados de las políticas públicas que, eficaces o no, de cualquier manera influyen en cambios para las formas de vida, concepciones culturales y la organización social de los grupos catalogados como depauperados, marginales, vulnerables, etcétera.

Los retos teórico-metodológicos que implica la situación de proyectos de desarrollo como los aquí analizados tienen que ver con una complejidad creciente en cuanto a una multiplicidad de agentes de diversas esferas (gubernamental, privada, organismos civiles, organismos multilaterales, etc.), de escalas desiguales (local, municipal, regional, estatal, nacional, internacional), que se mueven en espacios sociales policéntricos, pero que se expresan y tienen impactos en contextos localizados.

El concepto de *acción pública* en la acepción de la ciencia política introducido a la discusión en México por Cabrero (2005), es planteado como una prolongación de las teorías de la acción social y alude, justamente, a la necesidad de atender a la multiplicidad de actores (no exclusivamente gubernamentales) que participan en la definición y ejecución de políticas públicas. Sin embargo, en otro trabajo (Rodríguez 2010) señalé que la estrategia metodológica de Cabrero resulta reduccionista. Cierra su visión y define la «acción pública intensa» como el conjunto de actores que se suman a un proyecto común y que son visibles en el «mecanismo de coordinación», es decir, en el caso que él analiza: las reuniones del cabildo, con lo cual devuelve la centralidad del análisis al ámbito gubernamental.

En el desarrollo de los capítulos que integran este libro se presenta, como una alternativa analítica construida desde la antropología política, a los agentes que construyen una «acción pública intensa» desde la perspectiva de las teorías de la agencia social, siguiendo los lineamientos establecidos por Giddens (1995, 1979) y Archer (1988). Además de incluir las capacidades de agencia, considero que el análisis debe ser simétrico; es decir, no solo sobre los actores que se suman a un proyecto de desarrollo común en asociación con el gobierno, sino también sobre aquellos que se oponen a este y a

su examen; en ambos casos va más allá de los espacios institucionales formales para incluir el análisis de la acción social que se desarrolla en eso que Wolf (1977) definió como los «espacios intersticiales» del sistema.

Lo anterior sin pasar por alto que en las políticas públicas, como las aquí analizadas, dichos agentes se hallan en un complejo mundo global; es decir, pertenecen a las «redes de activismo transnacional» (Keck y Sikkink 1998) y los proyectos que se ponen en marcha no solo afectan la vida local, sino que además cumplen o pretenden cumplir con los lineamientos de concepciones sobre derechos universales, modelos de políticas públicas y convenios de carácter global, como lo analiza Manuel Martínez en este libro. Ese último aspecto ha generado lo que Appadurai (1996) denomina «políticas públicas en diáspora», en las que se contraponen los proyectos de desarrollo de los agentes «celulares» y los agentes «vertebrados» (Appadurai 2007).

En consecuencia, la recomendación de Appadurai en lo tocante a realizar la etnografía del mundo global a partir de las transformaciones en los paisajes sociales (el paisaje étnico, el paisaje financiero, el paisaje mediático, el paisaje tecnológico y el paisaje ideológico), puede ser de utilidad al dotar de contenido metodológico a la idea de los diferentes «paisajes sociales» a partir de un modelo de análisis socioantropológico de la acción pública partiendo de la documentación de continuidades y transformaciones que ocurren en los diferentes factores culturales que se generan en torno a la aplicación de programas y proyectos de esas políticas en diáspora que, si bien afectan mundos —como el de las mujeres rurales que analiza Magdalena Villarreal—, tienen implicaciones mayores.

Esta aproximación se explica porque los autores de este libro coinciden con Lins (2007) en la necesidad de discutir la modernidad-desarrollo como una ideología-utopía cuya pretensión universalista es problemática. Es por ello que para explicar los diversos resultados de las políticas públicas contemporáneas resulta necesario identificar, más allá de los lineamientos normativos de toda política pública, la transformación de los paisajes sociales, los sistemas de creencias y las múltiples interpretaciones que de ellas se hacen en contextos locales, como características del campo de poder, tal como

lo proponen Rodríguez Castillo y Rodríguez Domínguez en sus respectivas colaboraciones.

Es en ese sentido que las diferentes colaboraciones de este libro se articulan por aquella pretensión analítica expresada por Rodríguez C. (2010) sobre la necesidad de extender el análisis de las políticas públicas a

una multiplicidad de agentes de diversas esferas (del Estado, el sector privado, los organismos no gubernamentales (ONG), asociaciones civiles, los organismos multilaterales, etc.) que delimitan y normalizan espacios que ven como materia de su acción, en escalas desiguales (local, municipal, regional, estatal, nacional, internacional); que establecen principios de organización (como la familia o la ciudadanía, etc.), lógicas clasificatorias (como las políticas de salud, educativas, etc.), de regulación (beneficiarios, en lista de espera, etc.) y principios de inclusión/exclusión (género, edad, etc.) a través de los cuales crean nuevas arenas sociales y campos discursivos, de códigos cambiantes e históricamente contingentes, en gran medida contestados y negociados, que se expresan en espacios sociales policéntricos pero tienen efectos locales y sobre los factores culturales (—según los ha definido Roberto Varela (2005)— conocimientos e información, sentimientos y emociones, normas y valores, ilusiones y utopías) que marcan buena parte del imaginario social y el comportamiento político de los agentes en torno al desarrollo social.

Es decir, comprender las políticas públicas y las acciones asociadas a ellas en tanto factores culturales, que transmiten conocimientos e información, portan valoraciones, suscitan emociones y sentimientos y expresan ilusiones y utopías respecto del desarrollo.

En ese sentido, las diferentes políticas públicas analizadas en ese libro son ventanas de observación etnográfica sobre una realidad social compleja. Una estrategia de reducir la complejidad y convertir lo social en algo aprehensible es retomar esas políticas como objeto de la investigación a través de la identificación de casos de estudio. En este libro se hace uso de los estudios de caso, entendidos como las coordinadas espacio-temporales en donde se «condensan» el conjunto de relaciones sociales que el investigador desea tener bajo observación. Se trata del espacio-tiempo del «presente

etnográfico» en que las relaciones sociales se producen como un «campo social semiautónomo» (Moore 1973), con capacidades de reproducir las relaciones (bajo observación) al interior del campo, pero en interacción —que influyen y a la vez son influidas— con un contexto mayor.

Se trata del uso metodológico de los estudios de caso como un medio que permite conocer la lógica (intrínseca), es decir, tener una mejor comprensión del fenómeno analizado (Gundermann 2001). Los «casos» son representativos de las diversas dinámicas y los procesos sociales ocurridos en torno a la política pública y, en tanto espacios en que se generan los dramas sociales, permiten extraer inferencias sobre las normas y los valores que estructuran el comportamiento de los agentes y proceder a la comparación. Es decir, el estudio de caso también sirve para ofrecer, por medio de la comparación y la generalización, explicaciones y teorizar acerca de la realidad social (Mitchell 1999).

Línea discursiva de este libro

Establecer puntos de orientación, nuevos límites, como si de mojones en un territorio se tratase para el debate sobre las políticas públicas y sus efectos, se hace cada día más necesario toda vez que las explicaciones que ven al Estado como el actor central para potenciar nuestras capacidades de desarrollo han variado a lo largo de las últimas décadas; asimismo, se le ha visto como el responsable de la falta de eficacia de las políticas para conducirnos a ese destino. Hasta los ochenta del siglo pasado existieron dos explicaciones interrelacionadas del fracaso de las políticas públicas de los Estados latinoamericanos. Por un lado, se les consideraba representantes de los intereses de clase que favorecían las alianzas de las burguesías nacionales con las del capitalismo internacional, para las cuales era conveniente mantener la dependencia latinoamericana; por el otro, que eran autoritarios, centralistas y paternalistas, por lo que resultaban excesivos, distorsionaban la economía, ahogaban la creatividad social.

Entonces aparecieron múltiples presiones a fin de orientar una reforma del Estado hacia lo que Gwynne y Kay (1999) llamaron la doble transición:

democratización política y liberalización económica; procesos que en conjunto se consideraron claves para impulsar el desarrollo en América Latina. No obstante, tal como lo observa Fernando Escalante, al parecer en ambos aspectos los Estados latinoamericanos fracasaron, pues «Ni los sistemas democráticos produjeron gobiernos estables, legítimos, eficientes, responsables, ni la economía liberalizada produjo empleos de mejor calidad ni aumento en el poder adquisitivo de los salarios, ni siquiera crecimiento económico en muchos casos» (2011:9). A este diagnóstico se debe la tesis de que en América Latina estamos ante Estados fallidos.

De manera concomitante, desde una orientación que se pregunta por la dominación y el cambio social en el actual contexto de globalización, se asume que asistimos al incremento de la influencia de las agendas y agencias internacionales en las políticas públicas locales, que para algunos es síntoma de que nos aproximamos a un nuevo «imperio» de carácter global (Hardt y Negri 2000); para otros, que nos dirigimos a una «gobernanza global», conducida por la emergencia de una «sociedad civil fuerte» (Annan 2000).

Frente a esas discusiones académicas, resulta obvio que a los ojos de la mayoría de la población son evidentes los límites del Estado y de las políticas gubernamentales para solucionar las grandes problemáticas sociales, como la pobreza y vulnerabilidad, la ausencia de mecanismos para garantizar el ejercicio de derechos, así como el incremento en los niveles de violencia y desigualdad social.

En lugar de invocar lo evidente o andar la misma senda marcada por otros estudios, nuestro propósito es avanzar en explicaciones que nos permitan comprender de una mejor manera por qué contamos con resultados empíricos que contrastan con aquello que está firmemente establecido en el *mainstream* o corriente hegemónica del análisis de las políticas públicas. A saber, que un buen diseño institucional y contar con mecanismos de participación conducirán a la ciudadanía a un objetivo común (consenso); que con la consecución de dicho objetivo (eficacia) se generará la legitimidad que requiere el sistema político (eficiencia). Es decir, en las diferentes colaboraciones los autores se plantean, explícita o implícitamente, en relación con los factores que explican por qué en los países latinoamericanos no se

logra cerrar ese círculo virtuoso que genera la gobernanza y el desarrollo en las sociedades locales previsto en los modelos de gestión desde diferentes perspectivas y tradiciones disciplinares.

Estados débiles o fuertes, imperios o gobernanzas globales, son aspectos que pueden rebasar con mucho nuestra discusión, pero cierto es que en ese marco se deben plantear nuevas sendas de investigación.

En ese sentido, podemos observar que desde los ochenta emergen políticas de desarrollo y procesos de intervención planificada que si bien generan nuevas legislaciones y derechos, nos obligan a preguntar, como lo hace Manuel Ignacio Martínez en su colaboración —frente al argumento presentado como una verdad incuestionable sobre que la reivindicación de derechos coadyuva al fortalecimiento de la ciudadanía— si es suficiente con el derecho a tener derechos. En su análisis sobre esa máxima para el caso de los pueblos indígenas y su relación con el Estado señala que una veta de investigación se encuentra en el análisis de una paradoja importante: que la demanda por derechos ciudadanos implica necesariamente tendencias a la homogeneización, pues ahí radica su aspiración universalista, mientras que se trata de un grupo que ha tenido que politizar su identidad y, por ende, remarcar sus particularidades y diferencias, no solo frente al «otro» no indígena, sino ante la pluralidad de pueblos.

Tener presente esto en el horizonte de comprensión es relevante, toda vez que ni las demandas en favor del ejercicio de los derechos, ni su solo reconocimiento, ni las prácticas de ciudadanía (con cualquiera de sus adjetivos) son suficientes para dar respuesta frente a los problemas de la pobreza y la desigualdad.

La superación de la pobreza y las desigualdades se presenta como fuente de los discursos de legitimación para la intervención estatal. Legitimación que requiere los discursos de la redención (Migdal 2011) que orientan prácticas y acciones del Estado desde donde, luego de la derrama económica, sus diversas instancias se contentan con impulsar una visión de éxito sustentada en las «grandes transformaciones» sociales, sin atender que dicha intervención también genera las bases para el desarrollo de nuevas desigualdades regionales, como es el caso del cambio económico y social que fue disparado y determinado por la construcción de grandes obras hidráulicas

en el valle de Toluca y en el valle del Mezquital analizados por Jorge Arzate. De su análisis se desprende que la intervención genera polarización social, económica y política: por un lado, la industrialización con mayores tensiones en torno al acceso de recursos y empleos, y por el otro, un acceso al riego que excluye a campesinos ejidatarios pero incluye a pequeños productores privados, aunque ambos sujetos a procesos de dominación señoreados por caciques regionales.

De lo anterior se observa como necesario que la agenda de investigación sobre las políticas públicas también aborde el problema de la producción de las desigualdades, que se instituyen gracias a una historicidad. En ese sentido, plantea que en las investigaciones debemos dejar de lado ambas presuposiciones, a saber, que la política pública entraña un acto paternalista o que se trata de un mecanismo técnico-instrumental para eliminar ciertas situaciones de vulnerabilidad y pobreza, para integrar al análisis los procesos de estructuración, es decir, la interdependencia entre estructuras sociales y la agencia social.

En ese mismo contexto de transformaciones es que aparecen conceptos como *empoderamiento*, *sociedad civil*, *asocio público-privado*, *gobernanza local*, *superación de la pobreza*, que forman parte integral de la ola de programas para fomentar lo que ahora se ha denominado *emprendurismo*. Manuel Flores parte de constatar que la cooperación o asocio público-privado ha sido una alternativa de desarrollo económico promovida por los gobiernos en diversas regiones en América Latina. En su colaboración retoma el caso de la estrategia «Empresas integradoras» adoptada por el gobierno del estado de Jalisco en colaboración con instancias públicas, privadas y la Universidad, a fin de impulsar esquemas exitosos para desarrollar habilidades, promover estrategias de colaboración e incluso favorecer el desarrollo tecnológico y de conocimientos entre la micro, pequeña y mediana empresa.

Al observar que los proyectos que cuentan con mayor soporte institucional y recursos no necesariamente desarrollan su mejor potencial ni el desarrollo empresarial, propone que la agenda de investigación deberá proporcionar elementos explicativos desde el desenvolvimiento no solo de habilidades técnicas, productivas o empresariales, sino desde los esquemas

institucionales y culturales que orientan el comportamiento de la totalidad de agentes involucrados en el proyecto.

Por ello, los conceptos mencionados también deberán ser discutidos en relación con el modelo económico que desdeña el bienestar social en aras de hacer de los pobres agentes de crédito capaces de responder a las dinámicas del capitalismo contemporáneo, tal como lo ilustra Magdalena Villareal en su colaboración. Esta autora plantea que la necesidad de crear «capital semilla» es beneficioso en la medida en que logra hacer entrar en el mercado a grupos marginados (mujeres campesinas, jóvenes pobres, madres solteras, etc.) y generar procesos de acumulación, y que por eso se requiere analizar la circulación de diversos capitales (sociales, activo, muerto, etc.), a fin de comprender por qué esos recursos no se convierten rápidamente en capital y vía de superación de la pobreza.

La autora nos invita, pues, a continuar la investigación sobre el análisis de las bases sobre las cuales a ciertos objetos se le atribuyen valores, tomando en cuenta el rango de divisas sociales y culturales que entran en juego en las transacciones económicas. Cómo se construyen los significados y valoraciones en torno a una política pública es un aspecto de la agenda de investigación futura sobre la política pública.

En este paradójico contexto, plétórico de intervención estatal que conduciría al desarrollo, requerimos el aporte de las ciencias sociales para discutir por qué la racionalidad individual y su apego a la consecución de ganancias al menor costo no conduce a la sociedad (o a sus subgrupos a los cuales se «focaliza» la política pública) a la jauja prometida y conduce de manera parcial a convertirla en el mundo de la naturaleza hobbesiano: el del hombre que es el lobo del hombre. Es por ello que, a pesar de la insistencia en que la política pública es un mecanismo técnico-racional, debemos seguir indagando en torno a que cada vez que usamos términos como «políticas públicas» o «desarrollo» se invoca, de manera consciente e inconsciente, una matriz de sentidos y significados que denotan valoraciones y posiciones objetivas para diferentes grupos (los desarrollados vs. los subdesarrollados).

Otro aspecto sobre el cual el debate sigue abierto es en relación con el proceso de la toma de decisiones y quienes intervienen en ella. Desde luego,

ya sea que se defienda la posición de un Estado fallido o de una sociedad civil fuerte, actualmente se discute la reducción de los márgenes de discrecionalidad entre los agentes del Estado y la creciente presencia de las llamadas organizaciones de la sociedad civil (osc) para el desarrollo, la influencia de las multilaterales, así como mecanismos cada vez más efectivos para la planificación del desarrollo desde una veta de participación de la sociedad y de la rendición de cuentas. Ello implica no solo fijar mecanismos de interlocución entre la sociedad civil y el gobierno, sino ampliar la agenda de investigación en torno a si la presencia de esos mecanismos más efectivos (rendición de cuentas y planificación participativa) y de las osc aumenta la representatividad, fortalece la vida democrática de las instituciones, y si dicha interacción mejora la gobernabilidad en nuestro país.

Tomando como referencia los casos de Ciudad Mendoza, Veracruz; Maravatio, Michoacán; Cuquío, Jalisco; Tlalpan, Ciudad de México; Tatahuicapan, Veracruz; Cunduacán, Tabasco y Las Margaritas, Chiapas como ejemplares en la elaboración de políticas públicas incluyentes y participativas, Carlos Rodríguez Wallenius plantea una perspectiva que llama «luchas municipalistas» para observar que existen tanto condiciones estructurantes como de cultura política que limitan las posibilidades de continuidad de las políticas públicas que se desarrollaron en gobiernos municipales de alternancia. Sostiene que eso obedece a que las instituciones gubernamentales son espacios construidos por actores hegemónicos para defender intereses, en una confrontación que expresa la correlación de fuerzas concreta en un tiempo y un espacio definidos.

Nos invita a analizar las políticas públicas municipales no solo desde el funcionamiento, las acciones y las políticas de los ayuntamientos, sino incorporando a la investigación el examen de la acción de los ciudadanos, sobre todo en la capacidad que tienen los actores sociales de impulsar cambios y luchar por transformar las políticas públicas frente a las reiteradas intenciones, de las elites políticas y los grupos económicos, de mantener sus privilegios.

Los estudios han dado cuenta de que esos proyectos (modernidad, globalización, reforma neoliberal) son, efectivamente, inacabados. A pesar de la centralidad de las reformas neoliberales que buscan la modernización rural,

ha sido poco y muy reciente el interés por el análisis de las políticas públicas desde una perspectiva enfocada en las prácticas sociales en localidades específicas, más que en sus aspectos institucionales o formales.

Por otro lado, en el texto que publico sobre los dilemas del desarrollo rural en las municipalidades de la Ciénega michoacana planteo cómo son reinterpretados los valores modernizadores y neoliberales relacionados con proyectos productivos adoptados en los municipios de Venustiano Carranza, Briseñas de Matamoros y Vista Hermosa, de la región Ciénega-Lerma, Michoacán. En dichos municipios los proyectos que son presentados como estratégicos para transformar y modernizar al agro resultan tener nexos con «proyectos productivos» que inciden en la subsistencia de familias campesinas y, por ende, afectan directamente su vida cotidiana.

Por ello considero necesario incorporar a la agenda de investigación las mediaciones locales que ocurren en la operación de los proyectos, particularmente la interdependencia entre las formas de organización social y productiva preexistentes sustentadas en la unidad doméstica, las prácticas socio-políticas —viejas y nuevas— y la producción cultural de significados. Esa producción como puntal explicativo de resultados no esperados de los proyectos estratégicos, porque sus lógicas innovadoras terminan subsumidas en normas, valores y formas de organización social «tradicionales».

Desestructurar las formas tradicionales de relación entre la población y el Estado a fin de construir ciudadanía a través de nuevos mecanismos de participación es una de las preocupaciones más apremiantes de las políticas públicas contemporáneas, no solo como dimensión pragmática, sino desde las preocupaciones académicas. Emanuel Rodríguez presenta, en su colaboración, las políticas públicas para el desarrollo social del gobierno de la Ciudad de México (antes Distrito Federal), las cuales derivan en una amplia gama de prácticas e imaginarios políticos producto de la relación ciudadanía-gobierno, pues siguiendo el argumento de Bruce Kapferer, el autor afirma que la relación entre operadores y beneficiarios se mueve en un continuo que va de los valores igualitarios a los jerárquicos; es decir, de la producción de ciudadanía al reforzamiento de relaciones clientelares.

Nos invita a asumir como una parte integral de la agenda de investigación los entrecruces de los imaginarios políticos que constriñen las acciones

de los elementos gubernamentales relacionados con la operación de las estrategias de desarrollo social, con base en sus interpretaciones de los lineamientos técnicos propios de las políticas y los matices culturales de las prácticas políticas que realizan los ciudadanos en los espacios participativos relacionados con las políticas públicas de bienestar social.

El desarrollo social ha sido una vieja y siempre contemporánea parte de las prioridades de las políticas públicas que involucra a actores en diferentes escalas. Por ejemplo, en 1977 la ONU se había fijado la meta de facilitar a toda la humanidad el acceso al agua potable; pero no fue sino hasta el 28 de julio de 2010 que se probó una resolución que reconoce el agua potable y el saneamiento básico como derechos humanos esenciales para el pleno disfrute de la vida y de los demás derechos. Otro buen ejemplo es que en 1990 se acordó que para el año 2000 se alcanzaría una tasa de escolaridad de 100% para alumnos de educación básica. Ninguno de los dos objetivos se alcanzó y los dos ahora forman parte de los llamados «Objetivos de desarrollo del milenio» que debieron alcanzarse en la primera década del presente siglo, pero que ante los oscuros augurios que se ciernen sobre ellos, se extendió el periodo a 2015; se reconocen avances importantes sobre ellos, pero lejos todavía de aquella ambiciosa aspiración.

Sobre las políticas que pretenden impactar en el acceso y la calidad de la educación, Blanca Yasmín Jiménez aborda la operación del Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades en la región Altos de Chiapas. Si bien los resultados son magros en materia de calidad educativa, equidad, pertinencia, relevancia y participación social, su trabajo muestra cómo la intervención produce nuevas tensiones y diferenciaciones tanto al interior de las comunidades como entre profesores y familias, principalmente, sin descartar las que ocurren dentro de la unidad doméstica por el uso de los recursos.

Es sobre esta área que la autora propone incluir en la indagación el «análisis de marcos» a partir de documentar los motivos y las creencias de los actores que participan en el entramado de relaciones formales, institucionales, y los que son protagonistas y antagonistas de una política social.

En suma, los textos reunidos en este libro si bien identifican una preocupación legítima y práctica para encontrar salidas a los atolladeros que se

presentan en la ejecución de políticas, a fin de «cerrar» el círculo virtuoso del desarrollo previsto en los modelos, proponen revisar nuestras nociones sobre el Estado y comprender de manera adecuada el papel de la cultura política en la generación de una acción pública intensa que deriva, o podría derivar, en resultados no previstos.

Para explicar esos resultados, el análisis de las actuales políticas públicas para el desarrollo debe ilustrar sobre: 1. Los diversos significados de las agendas globales en torno al quehacer del Estado y los gobiernos subnacionales; 2. Las relaciones de complementariedad, conflicto y/o negociación con una gama cada vez más amplia de agentes sociales y 3. Las decisiones y su ejecución, aunque se presentan como técnicamente fundamentadas y políticamente consensadas con la población local, responden a lógicas políticas y culturales que no solo afectan los resultados de los proyectos, sino que exhiben los códigos culturales de habitantes y funcionarios públicos cuyas prácticas están orientadas, como encontrarán los lectores a lo largo del libro, por diversas amalgamas, combinaciones y selecciones que oscilan entre los valores de igualdad y los de jerarquía.

PARTE I

CIUDADANÍA, DERECHOS Y DESIGUALDAD SOCIAL

Reflexiones sobre la ciudadanía y los pueblos indígenas en México: ¿Es suficiente con el «derecho a tener derechos»?

Manuel Ignacio Martínez Espinoza

Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas-CESMECA

Introducción

Suele afirmarse en forma reiterada y contundente que la reivindicación de derechos coadyuva al fortalecimiento de la ciudadanía. Dicho razonamiento, de uso extendido tanto en espacios formales como informales, académicos o sociales latinoamericanos, irrumpe tan arropada de vehemencias argumentales y síntomas de legitimidad que prácticamente se posiciona como una verdad incuestionable. Y no es que no lo sea, sino que merece ser analizada.

En el caso de los pueblos indígenas¹ se ha venido argumentando insistentemente que, dado que son colectivos caracterizados por una ciudadanía

¹ Se reconoce que existen diversas categorías para identificar los mismos colectivos, tales como «pueblos originarios», «comunidades indígenas», «pueblos indios» o «naciones indígenas». No obstante, en este texto se utiliza el concepto de «pueblos indígenas» para estar en sintonía con la categoría que el derecho internacional ha ido confeccionado en el marco jurídico-normativo correspondiente y que identifica a un sujeto de derechos específico. Para conocer

de baja intensidad,² prácticamente todo el repertorio de herramientas y acciones que emplean para reivindicar o ejercer sus derechos —tanto individuales como colectivos— son instrumentos coadyuvantes de su ciudadanía. Por ello, emerge la pregunta que guía esta reflexión ¿Cómo es el proceso de ciudadanía de los pueblos indígenas mediante la efectividad de sus derechos colectivos en un país plurinacional pero con instituciones y sistemas políticos, económicos, sociales y culturales aún reacios a la inclusión de la pluralidad étnica? En un tono llano, la fórmula de la premisa se presenta de la siguiente manera: derechos y/o participación (formal o informal) es igual a una mejor ciudadanía.

Apelando a lo falsable de tal silogismo, aunque no necesariamente a su legitimidad, emergen inevitablemente numerosas preguntas. Es posible aceptar la existencia de sujetos que en la práctica son menos ciudadanos que otros, pero ¿a qué nos referimos exactamente cuando hablamos de ciudadanía?, ¿cuál es la matriz teórica que adoptamos, si es que existe, para acometer el concepto?, ¿cómo se construye, refuerza y afianza la ciudadanía para individuos y colectivos caracterizados por una ciudadanía de baja intensidad?, ¿es suficiente con los derechos? Por ello, en este capítulo se aborda una preocupación fundamental en el estudio de las ciencias sociales que es la relación de los derechos establecidos formalmente con la realidad de esos derechos, en el caso de los pueblos indígenas.

El presente texto aborda los cuestionamientos planteados en el sentido de reconocer los términos medulares que confluyen en torno a dichas garantías, por lo que en este documento no se pretende ofrecer respuestas sino tan solo reflexionar sobre los argumentos principales que vertebran el debate sobre la ciudadanía de los pueblos indígenas basada en la efectividad de sus derechos. Más que las conclusiones eruditas e incontestables, el rigor

debates sobre el concepto de pueblos indígenas, véase: Anaya (2005:100-102), Daes (1995), Oliva (2005:29-66), UN (2009:4-7). Para revisar sus fundamentos como categoría jurídica en el derecho internacional, véase Álvarez Molinero (2009), Anaya (2005) y Oliva (2005:223-268).

² El término «ciudadanía de baja intensidad» proviene de Guillermo O'Donnell, quien lo utilizó para caracterizar un tipo de ciudadanía en condiciones de pobreza y alto grado de desigualdad que provoca una inclusión no integrada del sujeto: «empíricamente, varias formas de discriminación y de pobreza extendida, así como su contraparte, la disparidad extrema en la distribución de recursos (no solo económicos) van de la mano con la ciudadanía de baja intensidad» (O'Donnell 1993:76).

en la apreciación de los componentes y las interpelaciones que emergen al analizarlos; aquello que, se dice, contribuye a la generación del conocimiento. En ese sentido, se advierte, este texto es una amalgama de nociones de la teoría política, la ciencia política, la sociología y hasta el derecho. Es un ejercicio de interdisciplinariedad.

Son tres los núcleos conceptuales que se identifican en el tema a estudiar: ciudadanía, pueblos indígenas y derechos. Precisamente, son estos tres los conceptos que articulan el contenido en esta exposición, la cual, en un afán de sistematización de los argumentos, se divide en tres apartados. En el primero, más de corte teórico, se exponen las aproximaciones al concepto de ciudadanía con el objetivo de conocer sus componentes principales y proponer su definición operativa. En el segundo, más de observación empírica, se examina la situación de los pueblos indígenas en México para justipreciar su condición ciudadana. Y en el tercer apartado, más de escudriñamiento, se analiza el componente de los derechos como eje nodal de la ciudadanía de los pueblos indígenas en México. A pesar de haberse adoptado políticas públicas específicas de atención a los pueblos indígenas, estas no han tenido la eficacia deseada, como la muestra la situación descrita en el segundo apartado. Finalmente, se ofrece un sumario que, más que ofrecer respuestas, pretende formular interrogantes sobre lo analizado.

Ciudadanía: aproximaciones al concepto

Ciudadanía y democracia son sin duda los conceptos más estudiados en la teoría política, más acogidos en la praxis política y con más ensanchamientos en la esfera normativa. Esto no es ninguna casualidad sino más bien una causalidad pues ambos están ampliamente determinados por las circunstancias históricas, las prácticas institucionales y los horizontes valorativos a los que se ciñe uno de los ámbitos constitutivos de la teoría política: la búsqueda de la mejor forma de gobierno.

Se trata, entonces, de dos términos profundamente vinculados, pues la democracia, que se define básicamente como aquella manera de conformar y ejercer el poder político cuyo principio esencial, el demos, es tanto el

objeto como el sujeto del gobierno (Martínez 2008:155-156), no puede concebirse teóricamente ni construirse institucionalmente sin hacer referencia al ciudadano, pues este representa su fundamento de legitimidad. Tal relación es especialmente destacable en el caso de América Latina, donde la historia particular de la región ha subrayado que la construcción de la ciudadanía aparezca asociada a la consolidación de las instituciones democráticas (Sojo 2002).³

En la siguiente sección se continuará su análisis por derroteros más contemporáneos y con enfoque en los pueblos indígenas, por lo que vale la pena abandonar un instante la vinculación entre democracia y ciudadanía para centrar la reflexión en la definición de esta última.

Ciudadanía es uno de los conceptos politológicos que más teoría y praxis han acumulado, de manera que sus propiedades han ido aumentando según las circunstancias históricas o las matrices filosóficas de los debates en los que ha estado inmerso. Actualmente, la palabra no significa lo mismo que en los espacios históricos donde se originó. De manera que, como afirma Ochman (2006), es difícil definir el concepto de ciudadanía debido a que es un término abierto a múltiples narrativas que han ido ensanchando la brecha entre el ser y el deber ser de su significado.⁴

No obstante, entre la diversidad de acepciones que se le han endilgado, es factible encontrar las raíces comunes a dicha multiplicidad de significados. Revisemos estas junto con sus modelos teóricos e históricos.

Como toda categoría que denota algún estatus, la de ciudadanía también puede definirse básicamente a partir de tres elementos constitutivos: la titularidad (quién es o no es ciudadano), el contenido (qué comprende esa ciudadanía) y la práctica (cómo debe ejercerse esa categoría).

Tal como afirma Pérez Luño (2002), entre todo el bagaje de conceptualizaciones existen dos usos, con diferente acepción, del término ciudadanía:

³ Además del análisis de Sojo se pueden consultar los siguientes textos sobre la vinculación entre democracia y ciudadanía para el caso latinoamericano: Domínguez y Lowenthal 1996, Flores y Meyenberg 2000, Jelin y Hershberg 1996, PNUD 2004a, 2004b.

⁴ Shuck (2002) abona en esa perspectiva, para quien el concepto de ciudadanía es un concepto vacío de un sentido adscrito pues su contenido está sojuzgado a las necesidades de quien lo enarbola. No obstante, más adelante se realiza un acercamiento conceptual a lo que implica la ciudadanía en el caso de los pueblos indígenas.

el descriptivo y el prescriptivo. El primero de ellos, el descriptivo, se atribuye a la visión jurídica y pretende definirla como un conjunto de derechos y obligaciones de orden público, con lo que se describe en razón de un conjunto normativo vigente en cierto momento y lugar. El segundo uso, el prescriptivo, proviene de la filosofía política y no describe a los individuos y sus relaciones sino que prescribe la forma de establecer tales relaciones o la forma de contrastar una realidad con un concepto de ciudadanía, de manera que las definiciones propuestas son contrafácticas, teóricas y normativas.

En el razonamiento de Ochman el núcleo conceptual de la ciudadanía está compuesto por un estatus y una práctica; esto es, un cúmulo de derechos y su ejercicio:

El estatus (ciudadanía pasiva) se refiere a la posición que la persona ostenta frente al Estado, con su respaldo y consentimiento, como poseedora de derechos y miembro de una comunidad determinada (distinta de otras comunidades). La ciudadanía como práctica implica el poder y la capacidad de formular las leyes bajo las cuales se está viviendo, que a su vez postula la posibilidad y la capacidad de participar, por lo menos, en los debates sobre las decisiones públicas (Ochman 2006:297).

La observación de Ochman sintetiza las dos fuentes clásicas que en la filosofía política han confluído —y se han enfrentado— para definir y adjetivar a la ciudadanía: la condición legal (la pertenencia a una comunidad política asegurada con fundamentos jurídicos) y la forma deseable de ejercer esa pertenencia (mediante la participación plena en el destino de la comunidad política). Es en este punto donde resulta conveniente hacer una revisión de las caracterizaciones que se han confeccionado sobre la ciudadanía tanto desde la historia como desde la teoría política; es decir, de los modelos de ciudadanía.

La amplia adjetivación que se ha producido en la teoría política sobre el concepto de ciudadanía ha dificultado su homologación y, por lo tanto, su uso como categoría analítica lo ha convertido muchas veces en un

mero recurso semántico.⁵ No obstante, en la teoría política se suele reconocer la existencia de tres modelos clásicos: el liberal, el republicano y el comunitario.

A manera de síntesis,⁶ en este texto se reconocen cinco modelos de ciudadanía: el de las ciudades-Estado de la antigüedad, el de las ciudades-repúblicas italianas, el de la ciudadanía liberal, el de la ciudadanía republicana y el de la ciudadanía comunitaria. Los dos primeros fueron realidades políticas, los tres últimos son elaboraciones de la teoría política contemporánea.

Ciudades-Estado de la antigüedad

El concepto de ciudadanía y su puesta en práctica proviene de dos realidades políticas de la antigüedad: Grecia y Roma; o, más concretamente, las polis griegas (Esparta y Atenas) y la *res pública* romana.

Estas experiencias históricas, como analiza Benítez Romero (2004:22-23,) se vincularon a un tipo de organización política de Occidente que se

⁵ Sin considerar los modelos básicos (liberal, republicano y comunitario), en la teoría política se pueden encontrar los siguientes adjetivos sobre la ciudadanía: civil, social, económica, libertaria, multicultural, intercultural, neorepublicana, compleja, diferenciada, paritaria, cosmopolita, global, localizada, transnacional, activa, maternal, ambiental, ecológica, flexible y sexual.

⁶ Como toda clasificación, la que se presenta en este texto es excluyente de otros tipos de ciudadanía. Para conocer otras caracterizaciones se recomiendan cuatro escritos. Primero, el de Turner (1992), donde se establece una tipología de la ciudadanía con base en dos ejes: por una parte está la dimensión activa / pasiva, que trata de captar si la ciudadanía «crece desde arriba o desde abajo» y, por otra, la dimensión público / privado que expresa si la ciudadanía se vincula básicamente al ámbito privado del individuo o a la arena pública de la acción política. Segundo, el de Bottomore (1992), donde se propone distinguir entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva. La primera se refiere solo a la membresía a un Estado, mientras que la segunda implica tener derechos y la capacidad de ejercerlos con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por Thomas Marshall (civil, política y social). Tercero, el de Benítez Romero (2004), que considera seis modelos de ciudadanía: el de las ciudades-Estado de la antigüedad, el de las ciudades-repúblicas italianas, el de la ciudadanía liberal, el de la ciudadanía libertaria, el de la ciudadanía republicana y el de la ciudadanía comunitaria. Y el de Ochman (2006), que analiza los modelos clásicos (liberal, republicano, comunitario), así como otros modelos de ciudadanía vinculados a los problemas derivados de la globalización y la posmodernidad (la migración, el reconocimiento de las diferencias, el auge de la sociedad civil, etcétera).

conoce como ciudad-Estado: extensión territorial reducida, suficiencia económica (autarquía) e independencia política (autonomía).

En este modelo los ciudadanos son el elemento básico de las ciudades-Estado pues sus obligaciones militares y políticas para con su comunidad les reportan prestigio y honor, con lo que el ámbito público se convirtió en el más importante en la vida del hombre.

Ciudades-repúblicas italianas

Con el renacimiento de las ciudades de la Baja Edad Media surge un nuevo grupo social vinculado a esos centros urbanos que conforma un diferente modelo de ciudadanía: el burgués medieval. Contrario a lo que sucedía en las ciudades-Estado, el burgués medieval se preocupa más por sus negocios que por sus ciudades. En ideas de Max Weber, las ciudades-Estado configuraron el *homo politicus* y las ciudades-repúblicas medievales desarrollaron el *homo oeconomicus*.

Debido a esa desafección del burgués surgen pensadores que defienden la idea de que el ciudadano tiene la obligación de servir a su ciudad. De esta forma, en este modelo el ciudadano es el habitante de la ciudad-república con: a) libertad para dedicarse al comercio y la industria, y b) la obligación de mantener materialmente su ciudad. Es decir, una ciudadanía más del lado de las obligaciones que de los derechos.

La ciudadanía liberal

En el enfoque liberal la ciudadanía se define como un estatus político compuesto por un conjunto de derechos, obligaciones y deberes. Es, como se puede advertir, la concepción sobre ciudadanía predominante en la actualidad.

La ciudadanía liberal recoge los planteamientos de las teorías contractuales de John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant, además de un «principio aristotélico» que eleva la vida social del individuo. En su

versión contemporánea, sus máximos exponentes son Bruce Ackerman, Stephen Macedo y John Rawls. Asimismo, uno de los mayores teóricos, referente ineludible en cuanto a la ciudadanía concierne, Thomas Marshall, encalla en esta categoría. Revisemos un poco sus postulados.

Para Marshall la ciudadanía es «aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica» (Marshall y Bottomore 1998:37). En el modelo de Marshall, elaborado en el contexto de la industrialización de Occidente para reducir las desigualdades, la ciudadanía tiene tres ámbitos: el civil (derechos y libertades del individuo frente al Estado), el político (derechos de votar y ser votado) y el social (derecho del individuo a un mínimo de bienestar). Es decir, se pone de relieve la relación del ciudadano con la sociedad como un todo (Meyenberg 1999:15). Así, la ciudadanía ha sido definida a partir de la influencia de Marshall como un tipo de igualdad básica asociada a la membresía plena a una comunidad.

El modelo liberal de ciudadanía contiene tres elementos: 1) un estatus de igual ciudadanía —iguales libertades básicas—, 2) una concepción de persona como ciudadano libre e igual y 3) un ideal de ciudadanía democrática (civilidad, tolerancia, razonabilidad y sentido de equidad). De esta forma, las iguales libertades básicas es el principio básico del modelo de ciudadanía liberal (Benítez Romero 2004:293).

La ciudadanía republicana

En el enfoque republicano la ciudadanía no solo implica la tutela de ciertos derechos y obligaciones de la persona, sino fundamentalmente su participación en el espacio público. La ciudadanía republicana tiene como referencia la historia de la teoría sociológica de Immanuel Kant a Karl Marx, así como Max Weber, Émile Durkheim y Talcott Parsons. Algunos pensadores republicanos contemporáneos son Hannah Arendt, Chantal Mouffe, Quentin Skinner, Crawford B. Macpherson, David Held, Jürgen Habermas y Philip Petit.

Incluso en su diversidad,⁷ en el republicanismo existen ideas compartidas sobre la forma de entender la política. Entre ellas, la república como forma de gobierno mixta; la trascendencia de los ciudadanos en el modelo, los cuales serán activos, se preocuparán y participarán en el gobierno de sus ciudades, lo que para ellos será un honor; la consideración de que aún es posible que la política y la ética sigan unidas; y la importancia de la educación cívica del hombre como elemento potenciador de su faceta política.

La ciudadanía en el republicanismo es el ámbito por excelencia de la autorrealización del individuo. Por ello, en el modelo republicano el ciudadano debe poseer virtudes; es decir, un conjunto de predisposiciones hacia el bien común necesarias para otorgar estabilidad y vigor a las instituciones democráticas. Así, la participación política, por encima del tutelaje legal de los derechos y obligaciones del individuo, es el principio básico de la ciudadanía republicana.

La ciudadanía comunitaria

En el enfoque comunitario la ciudadanía no solo responde a identificaciones políticas universales, como sucede con otros modelos, sino también a identificaciones culturales particulares. Es decir que para los comunitaristas, «la ciudadanía no es simplemente un *status* legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Es también una identidad, —la expresión de la pertenencia a una comunidad política» (Kymlicka y Norman 1997:27).

La teoría comunitaria articula las fuentes morales de la persona desde sus orígenes en la filosofía platónica. Asimismo, considera vitales para la identidad política de la persona las propuestas de Jean-Jacques Rousseau y Johann G. Herder. Los teóricos contemporáneos más importantes del comunitarismo son Michael J. Sandel, Alasdair MacIntyre, Charles Taylor, Michael Walzer y Will Kymlicka.

En el comunitarismo se destaca la pertenencia de las personas a sus grupos o comunidades particulares, generalmente diferentes del grupo

⁷ Como afirma Velasco (2005), en la tradición republicana hay diversas corrientes, incluso contrapuestas, que van desde un «elitismo político» hasta un «radicalismo democrático».

mayor dentro de un Estado-nación. Es decir, se reconoce a las diferentes identidades políticas individuales y colectivas existentes en la comunidad política como un factor válido para la ciudadanía de la persona. Su planteamiento es la necesidad de ubicar al individuo en su contexto sociocultural. De manera tal que se habla de política de reconocimiento y de la diferencia.

El comunitarismo también se caracteriza por reivindicar políticamente el concepto social de comunidad. El hecho de pertenecer a una comunidad, dice el comunitarismo, marca la identidad de las personas de forma prioritaria, por lo que las democracias occidentales deberían tomarlo en cuenta. Para todos los comunitaristas la comunidad es un bien en sí mismo.

Así, el reconocimiento e igual valor de las diferentes identidades individuales y colectivas de los miembros de la comunidad política es el principio básico de la ciudadanía comunitaria (Benítez Romero 2004:293).

Según los bagajes analíticos que se han destacado previamente es posible desentrañar los elementos vertebradores con el objetivo de proponer una definición de la ciudadanía, si no básica, al menos una que considere las teorías y la praxis política.

La ciudadanía, entonces, se puede definir como el estatus que institucionaliza la relación de la persona o los grupos de la sociedad con el Estado con el objetivo de avalar su condición de membresía a una *politeia* (comunidad política). Dicho estatus se expresa en tres ámbitos: los derechos, las prácticas y la identidad.⁸

La definición atrás propuesta contiene una característica inherente que conviene destacar porque permite utilizar el concepto de ciudadanía como categoría analítica para el sujeto considerado en este texto: los pueblos indígenas. La característica de la definición propuesta es la no inmutabilidad

⁸ Definida así, la ciudadanía se diferencia claramente de la sociedad civil en cuanto al espacio relacional de la persona. Ochman lo expresa de forma impecable. La ciudadanía «se refiere a la relación vertical entre el individuo y el Estado, cuyo objetivo es lograr que la legislación vigente refleje sus demandas y sus necesidades. La sociedad civil, en contraste, es el marco de las múltiples relaciones horizontales, cuyo fin consiste en construir identidades y definir las necesidades que éstas implican, sin necesariamente exigir que se traduzcan en las políticas públicas» (Ochman 2006:302). Y después sintetiza las diferencias de forma terminante: «La sociedad civil es el ámbito donde se gestan nuevas demandas sobre la ciudadanía, sus derechos y sus alcances. La ciudadanía está constituida por los derechos ya logrados y reconocidos por el Estado» (Ochman 2006:345).

de la ciudadanía o, dicho en términos contrarios, su constante variabilidad. Esto es, que la ciudadanía no es un estatus totalmente concluido.

La ciudadanía en su variante de derechos es el resultado de un cúmulo histórico de debates, conflictos y negociaciones que se han emprendido para agregar demandas —y trocarlas en derechos— a ese estatus de pertenencia a la *politeia*. Es decir, la ciudadanía son los derechos ya reconocidos por el Estado, los derechos conquistados. Como afirma Velasco: «Buena parte de la historia jurídico-política de la humanidad, es la historia por la lucha de la ciudadanía. La historia de la ciudadanía, también se revela como una historia de la dialéctica inclusión-exclusión, por la cual se determina la comunidad política» (Velasco 2005:195).

El propio Thomas Marshall, el teórico clásico de la ciudadanía, afirmó que los derechos ciudadanos no son fijos, sino históricamente determinados; ergo, las disputas por considerar algunos derechos como ciudadanos son recursos congénitos en el devenir de las comunidades políticas.

La ciudadanía, entonces, es también un conjunto de aspiraciones que impulsan a los individuos a redefinir sus relaciones con el poder político. En este sentido, la ciudadanía es en gran medida una promesa y una exigencia de que el poder político integre las demandas de los individuos (Ochman 2006:491).

Tal característica política de la ciudadanía (léase procesual, conflictiva y dialógica) es la que se recupera en este texto para analizar a las movilizaciones y los derechos de los pueblos indígenas en México.

La ciudadanía de los pueblos indígenas en México

Recuperemos dos aspectos que subrayan la cualidad política del concepto de ciudadanía. Primero, que la ciudadanía en cuanto membresía a una *politeia* implica una dialéctica de inclusión-exclusión. Segundo, que como todo concepto de teoría política, la ciudadanía no es una categoría fija sino en constante redefinición. Concebida de esta forma, la ciudadanía se ha avistado históricamente como un recurso de emancipación de los individuos y los

grupos marginados, así como de ampliación de los derechos, sobre todo en la época contemporánea.

La ciudadanía se enraizó en la modernidad como narrativa que respondía a las demandas de inclusión mediante el principio de universalidad y obviando las diferencias al recluirlas al espacio privado, legitimando así la exclusión de colectivos que no pudieron ajustarse al modelo dominante. Pero ese producto de la modernidad resultó insuficiente para responder a las demandas contemporáneas de representación y participación de los excluidos en un mundo de poder fragmentado, de intensificación de relaciones internacionales, de resurgimiento de lo local y de politización de identidades, donde sigue importando la inclusión pero también el reconocimiento de las diferencias en el espacio público.

Si aceptamos la perspectiva de Hannah Arendt (1974) de que la ciudadanía es «el derecho a tener derechos, los cuales solo es posible exigir a través del pleno acceso al orden jurídico que únicamente la ciudadanía concede», hemos hallado la cuneta para entroncar las movilizaciones, los discursos y las demandas de los pueblos indígenas con la ciudadanía.

Efectivamente, la irrupción estridente de los actores indígenas durante las últimas tres décadas en América Latina⁹ puede interpretarse desde la óptica de la ciudadanía. Como varios analistas han destacado,¹⁰ la ampliación de las reivindicaciones de los pueblos indígenas, de las consideradas como básicas (satisfacción de condiciones mínimas de subsistencia) a las que buscan transformaciones de los sistemas políticos, sociales, económicos y culturales, así como de la organización del Estado, son procesos que plantean una mayor inclusividad en el corpus político basada en el reconocimiento y

⁹ Para Zúñiga (2004), en el siglo xx se pueden distinguir tres etapas del movimiento indígena latinoamericano: 1) Décadas de 1930-1940, en que se puede hablar de movimiento organizado; 2) Décadas de 1960 y 1970, cuando el movimiento adquiere fuerza; 3) Década de 1990, cuando se marca el momento más importante de la emergencia del movimiento indígena. Aunque es un tema que ha copado gran parte de los análisis politológicos sobre los pueblos indígenas, en este artículo no se aborda la cuestión de los movimientos indígenas en América Latina o México. Para profundizar sobre el tema revisense algunos de los textos más destacados: Bengoa (2000), López Bárcenas (2005), Martí (2007), Singer (2005), Van Cott (2005), Velasco Cruz (2003) y Zúñiga (2004).

¹⁰ Véase, sobre todo, Álvarez, Escobar y Dagnino (1998), Bello (2004), De la Peña (1999), Hopenhayn (2002), Jelin (1993) y Leal (2006).

la participación de los distintos actores y sus diferencias; o sea, son redefiniciones de la ciudadanía.

Si con alguien existe un déficit de ciudadanía en México es ciertamente con los indígenas. Indudablemente, el colectivo que menos tiene asegurada su membresía a la comunidad política nacional en México, sobre todo en la práctica, es el de los pueblos indígenas. No es el propósito de este texto realizar un memorial de ignominias o un inventario de agravios hacia los pueblos indígenas pero es necesario un repaso general de datos e indicadores para demostrar el déficit de ciudadanía aludido.¹¹

Según el Censo General de Población y Vivienda del 2010, la población indígena en México representa casi 15% de la población total del país.¹² Aun cuando la proporción de indígenas puede resultar mínima, es en este sector donde se concentran los indicadores de marginación. Los números son apabullantes, sobre todo cuando se comparan entre los segmentos poblacionales.

Según datos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en México,¹³ los pueblos indígenas tuvieron una medida de 0.6761 mientras que el índice de desarrollo para la población no indígena se estimó en 0.762814; esto es, que existe un déficit de desigualdad de 0.0867 entre ambas poblaciones y en

¹¹ A partir de esta sección se presentan datos positivos que nos permitirán más adelante regresar al argumento respecto de la complejidad de la ciudadanía de los pueblos indígenas.

¹² En el 2010 se contabilizó en México una población total de 112 336 538 personas. De estas, un total de 15 702 246 se autoadscribieron como indígenas pero solo 6 913 362 hablan alguna lengua originaria (se identifican 11 familias, 68 agrupaciones y 364 variantes lingüísticas en el país). Los tres estados donde más se autoadscriben como indígenas son Yucatán (62.69%), Oaxaca (57.95%) y Quintana Roo (33.79%). Los estados con mayor cantidad de población hablante de lengua indígena son Oaxaca (33%), Yucatán (29%) y Chiapas (27%). Fuente: <<http://www.censo2010.org.mx/>>.

¹³ El IDH es una medida del desarrollo humano elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Como tal, resume los resultados de tres dimensiones de desarrollo humano: salud (la esperanza de vida al nacimiento), la educación (indicadores sobre alfabetización y matrícula escolar) y acceso a recursos básicos para el desarrollo de capacidades y la participación en la vida comunitaria (ingreso promedio de las personas). La Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo han integrado un Índice de Desarrollo Humano para Pueblos Indígenas que incluye también las variables de supervivencia infantil, educación e ingresos. Las cifras han sido tomadas de PNUD (2010).

¹⁴ La escala de valores del IDH va del 0 al 1, donde el 0 significa nulo desarrollo humano y el 1 mayor desarrollo humano.

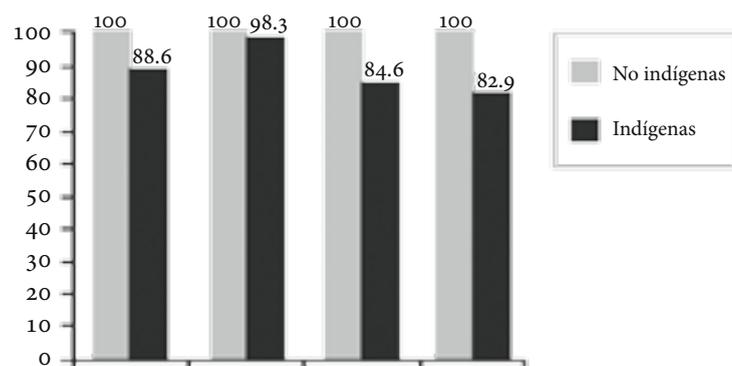
detrimento de los indígenas. Los contrastes de desarrollo entre la población indígena y la no indígena se advierten con mayor claridad al revisarse las tres dimensiones del IDH: supervivencia infantil (IS), educación (IE) e ingreso (II), donde los déficits corresponden al 0.013, 0.128 y al 0.1191, respectivamente, siempre en perjuicio de la población indígena. El cuadro 1 y la ilustración 1 muestran gráficamente estos datos.

Cuadro 1. IDH nacional y sus componentes entre la población indígena y la no indígena, 2008

Grupo de población	IDH	IS	IE	II
No indígenas	0.7628	0.7572	0.8330	0.6982
Indígenas	0.6761	0.7442	0.7050	0.5791

Fuente: PNUD 2010:39

Ilustración 1. Brechas de desarrollo por grupo de población



Fuente: PNUD 2010:39

Revisemos otros datos del informe de desarrollo humano de los pueblos indígenas del 2010 (PNUD 2010). La tasa de mortalidad infantil en México se situó en 154 decesos de menores de un año por cada 10000 nacidos vivos. Pero surgen brechas de desigualdad cuando los datos se desagregan

entre los sectores poblacionales. Así, la tasa de mortalidad infantil aumenta a 228 decesos entre los indígenas mientras que disminuye a 140 entre los no indígenas (PNUD 2010:55). Del mismo modo sucede con la desnutrición infantil crónica, pues la padecen 38.7 % de los niños indígenas mientras que solo aparece en 12.5 % de los no indígenas; esto es, existe una cifra diferencial tres veces mayor (PNUD 2010:65).

Los datos en el sector salud, educación y trabajo no son mejores. Por ejemplo, el porcentaje nacional de derechohabientes a algún tipo de servicio de salud es de 46.9 %, pero solo 27.3 % de la población indígena accede a ellos. A su vez, 9.2 % de los hombres y 10.1 % de las mujeres no indígenas cuentan con educación superior mientras que apenas 3.2 % de los hombres y 2.9 % de las mujeres indígenas han accedido a ella (PNUD 2010:71). Además, la tasa de ocupación laboral de los indígenas correspondió a 46 %, mientras que la de los no indígenas llegó a 48 % (PNUD 2010:57).

Un dato resulta revelador: a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares en México del 2008, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), resultó que 93.9 % de la población indígena está privada de al menos uno de los seis derechos sociales considerados (educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación) mientras que 64.2 % de los indígenas tienen carentes al menos tres de esos derechos.

Las inopias en la población indígena y la brecha de desigualdad en comparación con la población no indígena también se manifiesta en el ámbito del sistema político. Enfoquemos los pormenores en dos esferas: la representación y las políticas públicas. En primer lugar, los pueblos indígenas han sido históricamente subrepresentados en los espacios públicos de toma de decisiones.¹⁵ Por ejemplo, en la LXI Legislatura, correspondiente al

¹⁵ En este punto conviene afirmar que, solo por mencionar tres de las diferencias que más reconocimiento público han exigido en los últimos años, ni la condición étnica, ni el género ni la preferencia sexual son factores que condicionan la eficacia política o la representatividad. Esto es, por dar un ejemplo, que a priori un diputado solo por ser indígena no gestionará mejor los asuntos de los pueblos indígenas que un diputado no indígena. En el mundo han existido numerosos casos de mujeres gobernantes que adoptan valores y actitudes «masculinas» en el ejercicio del poder, desatendiendo así —o al menos no atendiendo más que sus pares varones— los asuntos considerados como exclusivos para las mujeres. Tanto la representatividad como la eficacia política, sobre todo esta última, dependen más de capacidades administrativas que de

periodo 2009-2012, solo fueron elegidos ocho diputados indígenas cuando, si nos atenemos al porcentaje de su población, les corresponderían 75 escaños. Es más, si tan solo considerásemos la geografía electoral, el número de diputados indígenas sigue siendo deficitario pues, según la demarcación realizada por el Instituto Federal Electoral en 2005, existen en el país 28 distritos electorales indígenas (es decir, donde 40% o más de la población es indígena).¹⁶ Por el lado de las políticas públicas,¹⁷ México cuenta con un historial destacado en el enfoque dirigido a los pueblos indígenas. De hecho, como ha destacado Meentzen (2007), de las naciones latinoamericanas con mayor población indígena, México es el país donde ha existido una política de Estado dirigida a los pueblos indígenas de mayor plazo, con instituciones especializadas y con el presupuesto más amplio de la región. Sin embargo, las políticas públicas son insuficientes y también reflejan la desigualdad entre los sectores poblacionales. Así, por ejemplo, los recursos asignados a la población indígena en México representaron en promedio alrededor de 1.5% del gasto programable total en el periodo 2000-2008 cuando la población indígena corresponde a cerca de 15% de la población total (PNUD 2010:79).

Hemos visto que el IDH de los indígenas es considerablemente más bajo que el de los no indígenas pero el presupuesto programado en el 2009 para el desarrollo social de la población indígena representó solo 27.5% del total asignado. Igual sucede con los presupuestos programados para educación y salud hacia los pueblos indígenas: solo implican respectivamente 13.6% y 6.4% de los presupuestos totales asignados (PNUD 2010:79). Resulta por

factores identitarios. Sin embargo, en el ejercicio de la representación existe una matriz teórica que apela a bagajes culturales e identitarios para proclamarse efectiva o, cuando menos, emblemática. Es a este respecto, y sobre todo para recalcar las dificultades que afrontan los pueblos indígenas para participar en la toma de decisiones públicas, que se examina la representación de los pueblos indígenas a partir del número de sus representantes.

¹⁶ Las entidades con distritos electorales indígenas son Campeche (1), Chiapas (4), Guerrero (1), Hidalgo (2), Estado de México (1), Oaxaca (8), Puebla (3), Quintana Roo (1), San Luis Potosí (1), Veracruz (3) y Yucatán (3).

¹⁷ En el presente texto se define a las políticas públicas como el conjunto de acciones tomadas por una entidad política institucionalizada con el objetivo de intervenir en el espacio público (*policy*) donde lo característico son las interacciones e intercambios entre actores que tienen lugar en los ámbitos del poder político (*public*).

demás muy ilustrativo que solo hasta el año 2009 se presentó el programa para el desarrollo de los pueblos indígenas, el instrumento rector para las políticas públicas federales dirigidas a los pueblos indígenas válido para el periodo gubernamental 2007-2012.

Además, como documentó el primer Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en México —como en otros países latinoamericanos con población indígena— las instituciones que prestan servicios públicos están diseñadas de tal manera que proporcionan servicios principalmente a ciertos sectores de la población y excluyen total o parcialmente o proporcionan servicios de menor calidad a otros, como los pueblos indígenas. Esta característica la distinguió al percatarse de que una concentración mayor de servicios se encuentra disponible para las personas de ingresos más altos en las áreas urbanas y los de menor calidad llegan a áreas rurales más alejadas. Él nombró esta actividad como «discriminación institucional» y la definió como la discriminación a los pueblos indígenas en la distribución de bienes socialmente valiosos, es decir, los servicios generales necesarios para mantener o mejorar adecuados niveles de vida en materia de salud, educación, vivienda, tiempo libre, medio ambiente, etcétera (Stavenhagen 2008).

Evidentemente, la discriminación tiene matrices culturales y se refleja cotidianamente en relaciones interpersonales. En México existe una profunda ignorancia, mitos y estereotipos que predominan en gran parte de la población y sirven como base para la discriminación hacia los pueblos indígenas. Como se registra en una investigación nacional al respecto (CDI 2006), la percepción de la imagen del indígena entre el grueso de la población en México se basa en información vaga y parcial, pues se les identifica con los campesinos, con la pobreza en general o con un pasado glorioso. Al mismo tiempo, existe una fuerte estigmatización hacia los indígenas pues se les califica en general como «atrasados», «incultos», «marginados» o «autóctonos». Por último, los puntos de contacto con los indígenas son escasos o, cuando se dan, ocurren desde una perspectiva de poder: como turistas, patrones, compradores de productos o donadores de monedas.

Pero no solo la discriminación interpersonal e institucional son los atentados que reciben los pueblos indígenas a su integridad. Como se ha

patentizado en numerosos informes,¹⁸ en los últimos años se han acrecentado los episodios de violencia hacia las comunidades indígenas. Estas agresiones tienen que ver en su mayoría con disputas relacionadas con el dominio y la extracción de recursos naturales (de amplios yacimientos en tierras y territorios habitados por indígenas). Esto afecta los derechos de los pueblos indígenas en dos sentidos generales. En primer lugar, al excluir a los pueblos indígenas de los procesos de decisión sobre el acceso a sus territorios y a la extracción de sus recursos naturales. En segundo lugar, al poner en riesgo la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas ya que, como resultado de la explotación de los recursos naturales, generalmente se producen efectos perniciosos en sus territorios como la deforestación, la contaminación del agua y la pérdida de biodiversidad, trastocando así las formas de producción y provocando la expulsión de los pueblos indígenas de sus hábitats. Por si fuera poco, cuando los afectados deciden oponerse a dichas actividades extractivas, las respuestas gubernamentales suelen caracterizarse por la intimidación, la represión, el encarcelamiento y hasta el asesinato de los indígenas (lo que se conoce como criminalización de la protesta social).¹⁹

Resumiendo, la situación general de los pueblos indígenas se caracteriza como de pobreza económica, discriminación cultural, desigualdad social y exclusión política. Es decir, nos encontramos ante una indigenización de la marginación; como se afirma en un informe del Banco Mundial (Hall y Patrinos 2005), ser indígena aumenta las probabilidades de una persona de ser pobre, discriminada y excluida.

¹⁸ Véase, por ejemplo, los informes anuales del International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) titulados como «El Mundo Indígena», donde se expone el panorama de los indígenas en el mundo desglosado por país. Los informes desde el año 2000 se encuentran disponibles en <<http://www.iwgia.org/publicaciones/anuarioel-mundo-indigena>>.

¹⁹ Como ha afirmado el primer Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, «Una de las deficiencias más graves en la protección de los derechos humanos en los últimos años es la tendencia a la utilización de las leyes y de la administración de justicia para castigar y criminalizar las actividades de protesta sociales y las reivindicaciones legítimas de las organizaciones y movimientos indígenas en defensa de sus derechos. Según algunos informes, esas tendencias adoptan dos formas: la aplicación de leyes de emergencia, como las leyes contra el terrorismo, y el procesamiento de manifestantes como autores de delitos comunes (por ejemplo, la intrusión en propiedad ajena) para reprimir las protestas sociales» (Stavenhagen 2008:85).

Tal situación ha afectado indefectiblemente a la ciudadanía de los pueblos indígenas en los tres ámbitos del concepto identificados previamente en el apartado teórico: los derechos, la participación y la identidad. Por el lado de los derechos porque su constante violación o su incumplimiento en la práctica vulneran —o cuando menos cuestionan— la membresía de los pueblos indígenas a su *politeia* nacional. Por el lado de la participación porque el sistema y las instituciones políticas inhiben la participación institucional de los pueblos indígenas y, de esa forma, incentivan una participación más contestataria. Finalmente, por el lado de la identidad porque debido al Estado monoétnico²⁰ que aún prevalece en el país sigue vigente el argumento enunciado por Florescano (2001) de que los pueblos indígenas han renunciado a su condición étnica porque la ciudadanía se ha definido fundamentalmente por un criterio homogéneo de nacionalidad.

La triada de elementos deficitarios de la ciudadanía de los pueblos indígenas es también parte de los factores explicativos del surgimiento de movimientos indígenas que, a partir de la politización de identidades, han reivindicado el reconocimiento de derechos específicos basados en la diferencias étnico-culturales como una forma de eliminar el carácter monoétnico del Estado, la sociedad y el sistema político, y ampliar así el corpus político de la ciudadanía. Es decir, la negación de sus derechos en la práctica, la ausencia de su participación efectiva por canales institucionales y la reclusión de su identidad estimuló a los pueblos indígenas a realizar acción colectiva con carácter movilizador a través de acciones no convencionales (participación) para llevar al espacio público sus diferencias étnico-culturales (identidad) como argumento para demandar el reconocimiento y la efectividad de prerrogativas que fortalezcan su pertenencia a la comunidad política nacional (derechos).

La ciudadanía como categoría en constante definición por su binomio de inclusión/exclusión ha recibido su reciente impulso de ensanchamiento en México por parte de los pueblos indígenas. Son estos los últimos actores

²⁰ La formación del Estado en México y América Latina se fundamentó en el ideal de una nación homogénea donde se mantuvo la estructura colonial de los indígenas, sobre todo el modelo tutelar: considerarlos como «no aptos para gobernarse». Para profundizar en ello, véase: Aparicio (2005), Clavero (2008), Florescano (2001).

que han invocado su «derecho a tener derechos», a participar con sus particularidades culturales, a ser en el espacio público como se es en el privado y a tener la certeza jurídica de sus diferencias. Aunque esas reivindicaciones han generado frutos (como los amplios debates y el reconocimiento de derechos indígenas), en la ampliación de la ciudadanía universal todavía quedan aristas conceptuales y brechas institucionales por resolver para la confección de una ciudadanía con capacidad de inclusión de las diferencias de los pueblos indígenas en el sistema político y las instituciones públicas.

Dilemas del «derecho a tener derechos» de los pueblos indígenas

Gracias a las furibundas movilizaciones que campearon sorpresivamente por la década de 1990 y, sobre todo, a la consolidación de un régimen internacional que aboga por la defensa y protección de los pueblos indígenas,²¹ se ha edificado un marco jurídico-normativo²² de derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional que ha implicado modificaciones conceptuales de este al pasar de un sistema estadocéntrico y dependiente del punto de vista occidental a uno basado en los derechos humanos y abierto

²¹ Siguiendo a Martí (2004:373-374), los regímenes internacionales se pueden definir como reglas del juego acordadas por los actores (frecuentemente Estados, corporaciones y redes de ONG) en la arena internacional, las cuales delimitan el rango de comportamientos legítimos o admisibles en un contexto específico. En el caso del régimen internacional de apoyo a los derechos de los pueblos indígenas, este se ha conformado en tres fases. La primera, ubicada durante los años setenta y ochenta, significó el afianzamiento de una masa crítica de organizaciones que introdujeron el tema de los derechos de los pueblos indígenas en la agenda internacional. La segunda, llevada a cabo entre las décadas de 1980 y 1990, se caracterizó por la inserción de redes organizadas en las instituciones del sistema internacional y, con ello, la capacidad de generar legislación internacional. Finalmente, la tercera etapa, llevada a cabo actualmente, es la del cumplimiento de los tratados y del diseño y la instrumentación de políticas específicas.

²² En el presente texto se le agrega el adjetivo de *normativo* al marco jurídico internacional para adoptar el enfoque de Higgins (1994), para quien el derecho internacional no son solo reglas sino sobre todo un sistema normativo orientado a la consecución de valores comunes. En el mismo sentido se pronuncia Anaya al afirmar que «Si bien existen ‘fuentes’ formales del Derecho internacional —los tratados, la costumbre y los principios generales del derecho— estas fuentes, y los procedimientos que las aplican, deben ser valorados e interpretados a la luz de una serie de valores que nos llaman a *todos y todas*» Anaya (2005:28).

a la pluralidad de culturas.²³ Es así que actualmente el sistema internacional admite explícitamente la premisa de que salvaguardar a los pueblos indígenas mediante el reconocimiento de derechos de ejercicio colectivo es un imperativo de los derechos humanos. De manera que no resulta temerario afirmar que, a pesar de las querellas teóricas, políticas y jurídicas en las que se hallan inmersos, los derechos de los pueblos indígenas ya forman parte de los campos temáticos que establecen los comportamientos y discursos legítimos en la arena internacional.²⁴ El «derecho a tener derechos» para los pueblos indígenas, entonces, está amparado en el derecho internacional, concretamente en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), ambas fuentes formales de los derechos de los pueblos indígenas.

Los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en el derecho internacional poseen tres características generales. La primera es su carácter reparativo y de reconocimiento de distintividad. Esto es, el reconocimiento institucional de que los pueblos indígenas han sido discriminados históricamente por sus diferencias étnicas, razón por la cual han sido generalmente excluidos de los beneficios políticos, sociales y económicos al interior de los Estados. O, en un tono más llano, que las injusticias recibidas en el pasado se traducen en desigualdades presentes para los pueblos indígenas. Es así que, según se desprende de los considerandos del Convenio 169 y la

²³ Un esclarecedor análisis sobre las transformaciones del derecho internacional con respecto a los pueblos indígenas se encuentra en Anaya (2005). En resumen, el autor identifica tres fases de su evolución. La primera, que la ubica en la época de la colonización, la nombra como «marco iusnaturalista» donde el derecho internacional se concebía como el orden moral de una sociedad. La segunda fase, ubicada a finales del siglo XIX y principios del XX, se identifica por ser un régimen bicéfalo compuesto por derechos de los individuos y de los Estados, y se margina a los pueblos no europeos. La tercera, establecida como época contemporánea, hace énfasis en los derechos humanos y ha estado abierta a otros actores y perspectivas no occidentales.

²⁴ Tómese como ejemplo el caso de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007, la cual fue votada en contra por las delegaciones gubernamentales de Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda. En general, estos países dijeron oponerse a asuntos particulares de la Declaración pero señalaron apoyar su «espíritu». No obstante, en 2010 los cuatro países que votaron en contra de la Declaración manifestaron públicamente su adhesión, de manera que actualmente es ya reconocida unánimemente por la comunidad internacional.

DNUPDI, dada la exclusión de bienes socialmente valiosos y la expoliación de potestades organizativas de las que han sido objeto, a los pueblos indígenas les corresponde una serie de derechos reparativos, de reconocimiento de su distintividad y de salvaguarda de su autodesarrollo.²⁵

La segunda característica de los derechos de los pueblos indígenas es la consideración de los sujetos colectivos. Esto es, que la índole del sujeto de derecho es colectiva, que los beneficiarios de estos derechos no solo son los miembros individuales de las comunidades indígenas, sino la unidad colectiva. Como argumenta Stavenhagen, «hay ciertos derechos humanos individuales que solamente pueden ser disfrutados 'en comunión con otros', lo que significa que el grupo del que se trate se transforma en un derechohabiente de derechos humanos por derecho propio» (Stavenhagen 2009:28).

La tercera particularidad de los derechos de los pueblos indígenas es acaso la que más polémica ha provocado: la autodeterminación como garantía matriz. El derecho de autodeterminación (también conocido como de libre determinación) se define básicamente como el derecho de un pueblo a estructurarse política, social, económica y culturalmente sin injerencias externas. La vinculación entre este derecho y los pueblos indígenas operado el reconocimiento de su categoría como «pueblos»,²⁶ por lo que les correspondería el derecho a la libre determinación según lo asentado en el derecho internacional, esencialmente en el primer artículo de los dos pactos

²⁵ Un análisis sobre los derechos reparativos y los pueblos indígenas se encuentra en Gómez Isa 2009. Sobre el derecho a la distintividad y los pueblos indígenas véase Sánchez Botero (2008). Sobre el derecho al autodesarrollo de los pueblos indígenas revítese Oliva (2009).

²⁶ Aparicio (2006) asienta que en la óptica del derecho suele ser complicado diferenciar entre pueblos indígenas y minorías, pues mucho del ámbito jurídico de estas puede englobar la realidad de aquellos (ambos ocupan una posición de subordinación frente al sector dominante del país). No obstante, como el autor lo indica, «en el caso de las minorías el Estado es quien se encarga de su tutela y del aseguramiento de la vigencia del principio de igualdad, que deberá promoverlo activamente incluso por medio de discriminaciones positivas (siempre concebidas como medio de carácter temporal dirigido a la consecución de la igualdad real). Por el contrario, respecto a los pueblos quien teóricamente debe ser el agente definidor de los derechos que afectan a su ámbito es el propio pueblo» (Aparicio 2006:405).

de la ONU: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.²⁷

Como ya se adelantó, la interpretación, vinculación y aplicación del derecho a la libre determinación en relación con los pueblos indígenas ha estado sujeta a espinosos debates. Esto ha sido así porque ha habido una tendencia, sobre todo abanderada por los representantes gubernamentales, que considera el derecho a la libre determinación como una base para reclamos separatistas y, por lo tanto, factor de quebranto, total o parcial, de la unidad territorial de los Estados. No obstante, como argumenta Oliva (2005), se debe pensar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en el contexto de una reformulación de nuevas necesidades internacionales del principio de la libre determinación, donde este ya no se relaciona solo con la creación de un Estado independiente sino sobre todo con la obligación de los Estados de adoptar estructuras autónomas en su interior para asegurar derechos económicos, culturales y políticos de comunidades etnoculturales diferenciadas para ofrecer la posibilidad de que los pueblos indígenas encaren su desarrollo desde sus características distintivas.²⁸

La autodeterminación se compone de seis dimensiones: política, económica, cultural, jurídica, territorial y participativa. Estas remiten a un conjunto de derechos colectivos interrelacionados:

la dimensión política de la libre determinación nos sitúa ante el derecho al autogobierno, la dimensión económica ante el derecho al autodesarrollo, la dimensión cultural nos remite al derecho a la identidad cultural, la dimensión jurídica al derecho al Derecho propio, la dimensión territorial a los derechos territoriales y la dimensión participativa al derecho al consentimiento informado y la consulta previa (Oliva 2005:237).

²⁷ El artículo 1 de los dos pactos de Naciones Unidas dice: «Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural». El artículo 3 de la DNUPDI enuncia: «Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural».

²⁸ Para conocer más discusiones sobre el derecho a la libre determinación en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas, véase Anaya (2005:135-174, 2010, Aparicio (2006), Berkey (1992:75-83), Daes (1993), Oliva (2005:234-257).

Las seis dimensiones del derecho de autodeterminación, que buscan responder a las demandas que han esgrimido los pueblos indígenas, forman el núcleo de contenido de derechos de los pueblos indígenas y se pueden encontrar tanto en el Convenio 169 como en la DNUDPI.

El marco jurídico-normativo de derechos de los pueblos indígenas ha tenido una amplia resonancia en México, al menos en el ámbito declarativo, pues el país se ha mostrado favorable tanto al Convenio 169 (fue el segundo país en ratificarlo) como a la DNUDPI (además de votar a favor, su delegación fue una de los más entusiastas promotoras de dicha declaración en la Asamblea de Naciones Unidas).

En el caso de su estructura jurídica, el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aborda específicamente los asuntos de los pueblos indígenas al señalar la composición pluricultural de la nación sustentada en sus pueblos indígenas y definir a estos como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Los derechos de los pueblos indígenas que enuncia específicamente dicho artículo son: derecho al reconocimiento como pueblo o comunidad indígena, derecho a la autoadscripción, derecho a la autonomía, derecho a la libre determinación, derecho a aplicar sus sistemas normativos internos, derecho a la preservación de la identidad cultural, derecho a la tierra y al territorio, derecho de consulta y participación, derecho al acceso pleno a la jurisdicción del Estado y derecho al desarrollo.²⁹

Al extender el análisis de los derechos de los pueblos indígenas a las entidades integrantes del país surgen profundas desproporciones pues, amén del trato específico que se le da a cada derecho (en algunos casos solo son aproximaciones que no tienen mecanismos para su ejercicio por ser disposiciones legales declarativas), solo 22 de las 32 entidades reconocen todos o

²⁹ Aunque en este texto solo se analiza el caso de la Constitución Política, la legislación mexicana en su totalidad incluye más especificaciones sobre los derechos de los individuos y comunidades indígenas. Para conocer en detalle la legislación federal mexicana en materia indígena revítese CDI (2007:112-143).

algunos de los 10 derechos considerados en la Constitución Política del país (véase el cuadro 2).

Aun cuando el Estado mexicano ha sido permeable al marco jurídico-normativo internacional de derechos de los pueblos indígenas, la construcción de instituciones y sistemas plurinacionales que sean congruentes con la estructura de la Nación es todavía un horizonte que se vislumbra lejano debido a dos limitaciones de tales derechos en el país: las lagunas jurídicas y la brecha de instauración. Es decir, aún falta el diseño y la adopción de políticas públicas, deseablemente eficientes, que hagan válidos tales derechos.

En primer lugar, si bien es cierto que el resguardo de diversos derechos indígenas en la legislación mexicana representa una ventaja institucional para los pueblos indígenas, esta resulta limitada cuando se examina su alcance a la luz del espíritu del marco jurídico-normativo internacional y de los desarrollos jurídicos en otras arenas. Concretamente, el mayor obstáculo es que a los pueblos y comunidades indígenas en México no se les reconoce como sujetos de derecho con personalidad jurídica sino como entidades de interés público; esto es, según el ordenamiento jurídico mexicano, que al considerar a los pueblos y comunidades indígenas como entidades de interés público se les limita su capacidad de ejercicio en virtud de la ausencia de personalidad jurídica para ser titular de obligaciones y para hacer valer derechos.³⁰

En el caso de pueblos y comunidades indígenas, su mención y definición en la Constitución Federal no basta para probar su existencia legal, se requiere la manifestación expresa del legislador para conformar entidades de derecho público que gocen de personalidad y capacidad jurídica plenas, con todas las consecuencias legales inherentes: no solo capacidad de goce (como en el caso de las

³⁰ Las entidades de interés público se definen como los sujetos que encarnan el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado. A su vez, los sujetos de derecho público se definen como un órgano o persona jurídica que ha sido creada por ley o por decreto con plena capacidad jurídica para ejercer derechos y contraer obligaciones (CDI 2007:33). Un cuadro comparativo sobre las diferencias entre ambas figuras jurídicas se encuentra en CDI (2007:33).

una cultura administrativa que le hace difícil acoger y asumir la multiculturalidad y el derecho a la diferencia; expresa una herencia asimilacionista que rechaza el reconocimiento de los pueblos indígenas; y en su seno se manifiestan frecuentemente actitudes discriminatorias, cuando no racistas, hacia lo indígena. Esto se ha documentado ampliamente en las áreas de administración de justicia, educación, salud, política ambiental, cuestiones agrarias y desarrollo económico (Stavenhagen 2008:131).

Llegados a este punto conviene resumir que, aunque es condición necesaria, la mera adopción declarativa del marco jurídico-normativo internacional de los derechos de los pueblos indígenas en México no ha sido condición suficiente para asegurar la membresía de los indígenas a su *politeia* mediante la ampliación de una ciudadanía universal a una con capacidad de inclusión de las diferencias.

Como hasta acá se ha descrito, un primer ámbito de conflictos en el proceso del «derecho a tener derechos» de los pueblos indígenas tiene que ver con un nivel que se podría catalogar como «estructural-institucional». Detallemos la idea. Por definición, todo nuevo derecho genera si no nuevas concepciones normativas, diseños institucionales y prácticas político-administrativas, al menos sí una reformulación de las existentes. En el caso de los derechos de los pueblos indígenas en México, el proceso ha sido incompleto pues la adopción del marco jurídico-normativo internacional respectivo, si bien ha sido precedido de un debate intenso (reformulación de concepciones normativas), no ha estado amparado ni por una profundización de los derechos adoptados mediante la instrumentación de figuras legales que los hagan efectivos, su reglamentación o su transversalización en otros ámbitos (diseños institucionales), ni tampoco por la creación o el fortalecimiento de mecanismos que coadyuven a la instrumentación de los derechos reconocidos (prácticas político-administrativas).

El nivel estructural-institucional no es el único ámbito de conflictividad en la ciudadanía de los pueblos indígenas mediante la estrategia del «derecho a tener derechos». Es más, aun cuando este nivel estuviera totalmente resuelto, emergería ineludiblemente un segundo nivel conflictivo, acaso más complejo: el de las interacciones sociales y las

relaciones interpersonales, el de las normas sociales y los bagajes culturales, el de la estructura socio-política; ámbitos que, para el caso que se analiza, son factibles de agruparse en un nivel que puede catalogarse como de «operatividad».

Efectivamente, no es suficiente con establecer o reformular concepciones normativas, diseños institucionales y prácticas político-administrativas desde los poderes institucionales para cumplimentar los derechos de los pueblos indígenas, pues tal proceso debe necesariamente asegurarse en última instancia en el espacio donde los derechos humanos se vivifican: la base social, entre los titulares de los derechos y quienes no lo son.

Sinteticemos el contexto aludido para fortalecer el argumento expuesto. Los derechos de los pueblos indígenas son fruto de demandas esgrimidas precisamente por los titulares de estos derechos que, una vez aceptado que su situación desventajosa se ha debido a exclusiones sustentadas en la discriminación por diferencias étnicas, tienen el objetivo de reparar tales injusticias y salvaguardar la distintividad de los pueblos indígenas otorgándoles derechos de ejercicio colectivo sustentados en el derecho a la libre determinación. En síntesis, es esta la formulación que aboga por el «derecho a tener derechos» como estrategia para que los pueblos indígenas fortalezcan su membresía a la *politeia* nacional.

Los derechos de los pueblos indígenas, extensión o periferia de los derechos humanos, no son universales sino destinados a un derechohabiente específico que no es homogéneo, no es objetivamente identificable,³² ni habita en espacios plenamente delimitados. El titular de los derechos de los

³² La identificación de los pueblos indígenas se enfrenta a diversos problemas de denominación debido a que es una categoría que pretende definir con ciertas características generales a un sector de la población mundial que posee una amplia gama de particularidades, ya no digamos entre los individuos que conforman un pueblo, sino entre las propias comunidades que en teoría conformarían un pueblo o que comparten alguna lengua. No obstante, según se desprende del Convenio 169, la tendencia en el derecho internacional es identificar a los pueblos indígenas por dos elementos objetivos y uno subjetivo. Los primeros se refieren a un hecho histórico y a un hecho actual. El elemento subjetivo es la autoconciencia de la identidad, la que vincula ambos hechos (el histórico y el actual). Así, «Se identifica como pueblos indígenas a aquellos pueblos que descienden de pueblos que pre-existen a los Estados actuales (hecho histórico) y que en la actualidad conservan en todo o en parte sus instituciones sociales, políticas, culturales, o modos de vida (vigencia actual). El criterio subjetivo se refiere a la autoconciencia que tienen los pueblos de su propia identidad indígena, esto es, que descienden de pueblos

pueblos indígenas es heterogéneo, de tipificación subjetiva y con interacción constante entre quienes no gozan de tales derechos. Además, en él se concentran los niveles más agudos de pauperización económica, exclusión política, desigualdad social y discriminación cultural, perjuicios que ha recibido precisamente por sus características étnicas. De manera que el titular de los derechos de los pueblos indígenas es un beneficiario complejo que, valga la redundancia, complejiza el ejercicio de sus derechos.

En un escenario como el planteado, ¿cómo reconocer al titular de los derechos, por ejemplo, en las áreas urbanas, espacio donde se concentran la migración, la mixtura de etnicidades y la discriminación hacia los indígenas?, ¿cuáles serán los sistemas normativos internos válidos?, ¿quiénes serán sus representantes? Nuevamente en el espacio urbano, ¿no les será más fácil a los indígenas, como de hecho sucede ampliamente, renunciar a sus marcadores culturales (como la lengua) para adoptar los dominantes como estrategia de supervivencia y, de esa forma, renunciar en parte a uno de sus derechos? O, en caso de reivindicar ese derecho, ¿cómo se podrá hacer efectivo el derecho a la lengua de un indígena hablante de cucapá, una de las lenguas con menos hablantes en México? ¿Además, qué sucede con otros derechos más problemáticos, como los territoriales o de consulta y participación? ¿Y con las personas que no se autoidentifican como indígenas y que además se oponen a los derechos de los pueblos indígenas al considerarlos «derechos especiales» que atentan contra el principio de igualdad («todos iguales ante la misma ley»)?

El escenario tampoco es más fácil en el espacio rural o en municipios con mayor porcentaje de población indígena pues la cada vez más vasta heterogeneidad del colectivo en comento impide la unanimidad y dificulta el consenso. Son numerosos los casos en que se confrontan actores para reivindicar un mismo derecho o para denunciar que al ser puesto en vigor uno de ellos vulnera los derechos de una de las partes.³³

originarios y que tienen instituciones propias» (Yrigoyen 2008:3). Es así que la autoidentificación (el elemento subjetivo) es el criterio determinante para identificar a los pueblos indígenas.

³³ Tomemos un caso tan solo para ejemplificar las problemáticas enunciadas. En el municipio de Chicomuselo, en el estado de Chiapas, hubo un movimiento en contra de una mina que comenzó a operar en la región en 2005. Una parte fundamental de los argumentos esgrimidos por los opositores se sustentaba en el derecho de los pueblos indígenas tanto a la tierra,

Como se ha analizado, el fortalecimiento de la ciudadanía de los pueblos indígenas en México mediante su «derecho a tener derechos» es, con perdón de la simpleza, un proceso complicado y confuso que en muchos casos, por el tipo de respuestas del Estado-nación, genera más problemas de los que pretende solucionar. Filosófica, histórica y hasta políticamente puede reconocerse la legitimidad de los derechos de los pueblos indígenas o, por lo menos, su esencia. No obstante, el problema emerge (incluso de manera colérica) cuando tales derechos deben incorporarse al marco jurídico-político del país y vivificarse al interior de sus sociedades. ¿Cómo es el proceso de ciudadanización de los pueblos indígenas? Así como ha sido en México: escaso, titubeante y más simulado que efectivo; pues, la efectividad de los derechos colectivos en un país plurinacional pero con instituciones encuentra límites en los sistemas políticos, económicos, sociales y culturales aún reacios a la inclusión de la pluralidad étnica.

Sumario y senderos de la ciudadanía de los pueblos indígenas en México

Parece evidente pero no lo es. Así que conviene puntualizarlo.

A partir de argumentos provenientes de la historia y la teoría política se puede definir a la ciudadanía como el estatus expresado en derechos, prácticas y marcadores identitarios que institucionaliza la relación de la persona o los grupos de la sociedad con el Estado para avalar su condición de membresía a una *politeia*.

No importan los espacios temporales ni las fronteras conceptuales entre el liberalismo, el republicanismo o el comunitarismo, ciudadanía es una categoría que alude inevitablemente a la relación de las personas entre estas o con el poder político. No importa si es mediante derechos, con participación activa o reivindicando las identidades, se es ciudadano en interacción

el territorio y sus recursos naturales, como en el derecho a la consulta previa. Hubo habitantes que no se opusieron a la mina porque recibieron beneficios, tales como remuneraciones o empleo. Evidentemente, tales condiciones generaron discrepancias entre los habitantes. Lo peculiar del caso es que, según los datos del censo del 2010, en Chicomuselo solo 0.6% de la población habla alguna lengua indígena y únicamente 0.27% se considera como indígena.

con otros y solo en el espacio público.³⁴ Aun desde las prácticas y los enfoques que demandan una mayor inclusión a través del diseño y la implementación de políticas públicas, la ciudadanía es un estatus que establece diferencias. No es que la ciudadanía no haya podido resolver el binomio inclusión/exclusión, es que ese binomio es básico para su conceptualización.

Así que por un lado hay un estatus en constante redefinición que institucionaliza la relación de las personas con el poder político y que, en cuanto tal, define a quienes pueden o no pueden acceder a dicho estatus. Pero por otro lado existe un sector poblacional que se ha caracterizado por no tener o tener un bajo nivel de ese estatus en los tres ejes que lo definen: derechos, participación e identidad. Para subsanar tal exigüidad, ese sector poblacional, los pueblos indígenas, ha recurrido a la politización de sus identidades y a la participación —tanto convencional como no convencional— para reivindicar su «derecho a tener derechos».

¿Cuál ha sido el resultado de esa tentativa de expansión de la ciudadanía universal a una diferenciada en México? Básicamente limitado, pues aunque el sistema jurídico ha sido permeable al marco jurídico-normativo de derechos de los pueblos indígenas y en el sistema político y social se han producido debates al respecto, no ha habido creación o reformulación de diseños institucionales y prácticas político-administrativas que coadyuven a la implementación de tales derechos. Y, ante todo, la operatividad de los derechos de los pueblos indígenas se ve menoscabada tanto por la complejidad que se sobreviene al intentar tipificar al titular de los derechos como por los conflictos que surgen entre los derechohabientes y los que no lo son; lo cual se transforma en un problema para la eficacia de las políticas públicas.

Así, la ciudadanía de los pueblos indígenas en México, basada en el proceso arendtiano del «derecho a tener derechos», se enfrenta a ámbitos

³⁴ Otro de los debates intensos en la teoría política se ha referido a la dicotomía entre lo público y lo privado. Lo público se define, entonces, en contraposición a lo privado, donde aquel se enfoca más al interés de la causa común y este al interés de la causa particular. Tomando este argumento básico, el espacio público podría definirse como el lugar, no necesariamente físico, de interacción social en el que convergen, al menos discursivamente, asuntos vinculados al bien común. Para un análisis esclarecedor sobre lo público y lo privado, véase Bobbio 1989.

de conflicto estructural-institucional y de cotidianidad; es decir, dilemas de concepción y operatividad de los derechos de los pueblos indígenas tanto en las instituciones estatales como en la sociedad misma.

Pero con todo hay un aspecto que debe considerarse, pues influye esencialmente en el proceso de mayor inclusión de los pueblos indígenas a su *politeia*. Es algo que parece evidente pero que conviene ser subrayado: la apelación a una categoría homogenizadora para incluir las diferencias étnicas.

Como acertadamente recuerda Ochman, «la ciudadanía se presenta como una categoría unificadora y homogeneizante, que históricamente ha servido para establecer exclusiones hoy inaceptables» (Ochman 2006:299). La ciudadanía en cuanto estatus de membresía aspira a ser universal e igualitaria, y es por eso que el proceso de universalización e igualdad implicó, si no la negación de las diferencias, por lo menos sí su reclusión al espacio privado. Es así que lo ciudadano, que al menos en sus inicios fue recluso al ámbito de lo público y en pleno amasado con lo estatal, es regulado por órganos instituidos del poder político. «Se es ciudadano cuando se procura traducir las demandas de reconocimiento —frecuentemente fundamentadas con el discurso de derechos inherentes— en regulaciones legales vigentes», analiza oportunamente Ochman (2006:300).

Ciudadanía, entonces, aparece como la estructura a modificar y la herramienta para hacerlo; lo que hay que arreglar y con lo que debe arreglarse. Una paradoja, pues. Y cuando se examina más profundamente emergen otras contradicciones: las instituciones que han relegado las diferencias étnicas al ámbito privado son las que ahora deben salvaguardarlas en el ámbito público. Los poderes públicos que han tutelado, los sistemas políticos que han excluido y los sistemas socioculturales que han estigmatizado a los pueblos indígenas ahora deben reconocerlos como sujetos de derecho.

Es solo una hipótesis sin comprobación empírica pero tal vez ese sea el punto nodal de la cuestión: la complejidad de la ciudadanización de los pueblos indígenas mediante el «derecho a tener derechos», los atascos, limitaciones y oposiciones a los que se ha enfrentado tal vez provenga de su paradoja irresuelta; de demandar mayor reconocimiento de las diferencias étnicas precisamente con la categoría con la que estas han sido descartadas.

La ciudadanía debe buscar la inclusión y el acomodo de las diferencias en el espacio público. Esa es una demanda legítima y hasta imprescindible para la gobernabilidad de los sistemas políticos contemporáneos. Sin embargo, si nos atenemos a las evidencias, el proceso de extensión y/o reforzamiento de la ciudadanía de los pueblos indígenas mediante la adjudicación de derechos de ejercicio colectivo, iniciado formalmente en 1989 con la promulgación del Convenio 169, ha sido problemático e insuficiente.

Tal vez es solo cuestión de tiempo para que la reivindicación de derechos coadyuve al necesario fortalecimiento de la ciudadanía de los pueblos indígenas. Pero en ese transcurso es indispensable identificar con mayor atinencia los términos principales del proceso y las interpelaciones que surgen al respecto. Mientras esto no se haga, las respuestas estatales a la reivindicación del «derecho a tener derechos» conducirán al diseño de políticas públicas con problemas de origen y a generar mayores problemas que los que pretender solucionar.

Destacar esta situación fue el objetivo del presente texto.

Región y desigualdades sociales

Jorge Arzate Salgado

Universidad Autónoma del Estado de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Territorio como estructura social

Si las desigualdades económicas y sociales son vistas como procesos relacionales, es decir, con un sentido y un impacto diferenciado para los diversos sujetos e instituciones, entonces resulta indispensable pensar el origen de tales desigualdades, a la vez que comprender su dinámica, como estructuras que a su vez estructuran lo social. Siguiendo a Giddens (2003a), las desigualdades pueden ser vistas como estructuras que aportan reglas y recursos para que los sujetos sociales construyan su acción social, vivan dentro de sus instituciones y las modelen de forma creativa, por lo que implican coerción pero también habilitación; así, como estructuras, generan formas de violencia, dominación y poder, a la vez que formas de autonomía.

Si las desigualdades pueden ser vistas como estructuras que constituyen a la sociedad, entonces es importante conocer la contextualidad de las desigualdades, lo cual implica su desarrollo histórico-social, es decir, su producción social en tanto que frutos de la socialidad y la historicidad, o sea, comprender que no son una mera infraestructura económica o tecnológica. Esto

resulta imposible sin una dimensión espacial, que incluya el territorio pero entendido necesariamente como producto histórico sobre el que actúan una multiplicidad de agentes, entre ellos el Estado a través de sus políticas públicas de desarrollo. En este sentido, el concepto de región resulta una estrategia teórica y metodológica para situar las desigualdades como estructuras histórico-sociales.

En las ciencias sociales y económicas contemporáneas, cuando se piensa en términos del territorio se tiende a reducirlo a una variable homogénea que permita ser cartografiada, lo que significa su reducción a una expresión mínima manejable en forma instrumental. El problema es que esta reducción de complejidad elimina la naturaleza social e histórica del territorio y, por tanto, la posibilidad de verlo como estructura que contribuye, junto con otras, a la constitución de lo social. La reducción instrumental del territorio significa su cosificación como una infraestructura económica o tecnológica, quizá algo que metodológicamente sea útil para ciertos fines de conocimiento, pero que para el caso de las desigualdades no lo es tanto ya que lo que se necesita, sobre todo, para realizar intervenciones de política pública es el conocimiento complejo de su origen, pues de ello depende comprender su dinámica como sistemas que reproducen los fenómenos de pobreza, exclusión y las formas de violencia que les son aledañas. En este sentido, la pregunta que este trabajo intenta responder es: ¿de qué manera el territorio es una variable estructural y estructurante significativa para comprender la dinámica de las desigualdades económicas y sociales?

Desde un punto de vista relacional es necesario pensar en términos del concepto de región no en un sentido geográfico, sino que expresa una espacialidad compleja producida en el tiempo histórico por lo social. Es decir, en donde el espacio geográfico es entendido como un sistema de elementos sociales y económicos que se han producido histórico-socialmente. Desde esta perspectiva la región se entiende como contexto estructural de las situaciones de desigualdad.¹

¹ Podemos entender que se trata de un entramado de formas de desigualdad económicas y sociales, de explotación y de acceso a las oportunidades o formas de discriminación (Fernández-Enguita 1998).

La región como concepto relacional contiene una serie de variables de naturaleza histórico-espacial, tales como: recursos naturales (agua, tierra, bosques, biodiversidad) tecnológico-productivos (sistemas hidráulicos, infraestructuras de comunicación, infraestructura industrial y de servicios), organizacionales (sistema educativo, de salud, organización gubernamental, sistema económico de mercado) e histórico-sociales (población, instituciones sociales y cultura). Dichos recursos se encuentran distribuidos de manera heterogénea en el espacio, es decir, en donde el resultado económico y el acceso a estos se da en función de cómo ciertas categorías sociales, tales como el de etnia, clase, edad y género, entre otras, interactúan en el mercado y con el Estado.

En términos sociológicos, las variables histórico-espaciales de la región funcionan como principios estructurantes de la realidad social, o sea, se trata de fuerzas que funcionan como reglas y recursos a nivel de las instituciones sociales y de la acción social de los sujetos, por lo tanto tienen capacidad para ordenar la vida cotidiana de los individuos y de colectividades, es decir, disparan posibilidades para que a partir de situaciones específicas los sujetos desarrollen una praxis social que va desarrollando y modificando las instituciones sociales, económicas y culturales, así como conformando una noción imaginaria del tiempo y el espacio social.

En este caso se sigue la idea de Giddens según la cual: «la estructuración de sistemas sociales significa estudiar los modos en que esos sistemas, fundados en las actividades inteligentes de actores situados que aplican reglas y recursos en la diversidad de contextos de acción, son producidos y reproducidos en una interacción» (Giddens 2003a:61). El territorio en tanto que región constituye el contexto de la estructuración social, o sea, representa el espacio-tiempo histórico-social de la vida cotidiana, por lo que funciona como una variable de estructura y estructurante. Las variables de naturaleza histórico-espacial de la región terminan por definir socialmente el sentido del cambio histórico como tal, concretamente definen el rumbo y la naturaleza de los procesos de modernización. Por supuesto, en dicho proceso colaboran de igual forma otras dimensiones estructurantes de la realidad social, tales como el mercado y el Estado.

En este capítulo, por tanto, se entiende la desigualdad como complejos sistemas de relaciones sociales y económicas de naturaleza histórico-social que implican la producción y mediación de relaciones de poder entre clases, grupos específicos y organizaciones, que, a su vez, explican los procesos de cambio social tanto a nivel individual como colectivo, es decir, las desigualdades, mediadas por sistemas de poder y violencia, modelan la estructura social y económica de la sociedad. Las desigualdades no solo son una metaestructura de naturaleza histórica, social y económica sino una socialidad que produce acción social y, por lo tanto, historicidad, es decir, una relación de sentido con la historia: como historicidad —conciencia del pasado—, pero también como historia cotidiana —reflexividad—.

Las desigualdades son producidas y reproducidas por la acción del mercado, el Estado, la sociedad civil, en donde, según el tipo de relación de que se trate, se establecen juegos de poder específicos, o sea, mecanismos típicos de dominación-creación social. Ahí la pobreza, por lo tanto, es solo una formación conceptual o analítica específica, una de tantas, de la desigualdad. Usando un viejo concepto marxista, la pobreza —desde esta perspectiva— representa una formación concreta de las desigualdades económicas y sociales.²

En lo que resta del texto se expondrán casos de cómo el conocimiento histórico-social de lo regional es fundamental para conocer y comprender el sistema de desigualdades y violencias existentes en determinados espacios sociales, así como su dinámica histórica de reproducción. En este caso ponemos énfasis en el caso de políticas públicas sobre los recursos hidráulicos y su impacto en la generación de desigualdades sociales.

Cabe mencionar que este tipo de análisis, en última instancia, pretende abrir nuevos caminos al estudio de las desigualdades, lo cual supone pensar los procesos de producción de desigualdad como procesos situados, es decir, como procesos históricos y sociales inconmensurables en el tiempo y el espacio, por lo tanto, como procesos en donde una posible intervención

² En este análisis, sostenemos la imposibilidad epistémica del concepto de pobreza para incluir alguna noción significativa sobre las desigualdades, ya que la pobreza en su acepción clásica y como concepto teórico de naturaleza económica, impide vislumbrar los procesos estrictamente sociales, de construcción de lo social o socialidad característica de las desigualdades.

por parte del Estado a través de sus políticas públicas, la sociedad civil o el mercado para modificar situaciones de violencia o para generar círculos virtuosos para el bienestar, implica pensar en términos de una situación regional concreta. De este modo, la desigualdad y las formas de violencia que le acompañan son vistas y entendidas como procesos de estructuración social desde la región, concepto que da cuenta del tiempo histórico y el espacio de una manera relacional y dinámica.

Recursos hidráulicos y proletarización en el sur del valle de Toluca

La región del valle de Toluca (VT), Estado de México, en los últimos 50 años ha experimentado un proceso acelerado de modernización, la cual se ha caracterizado, en términos generales, por la urbanización y la industrialización, con la consecuente proletarización de la población, antes campesina. Esto último ha presentado dos caminos diferenciados, la proletarización dentro de la economía formal e informal y por la vía de la migración internacional. Pero el cambio económico y social en la región fue disparado y determinado en buena medida por el cambio ecológico producido por el Estado mexicano mediante la construcción del sistema hidráulico Lerma-Cutzamala, una política pública que tuvo como objetivo el abasto de agua potable a la Ciudad de México.

La región del Alto Lerma comprende los municipios que eran ribereños a la laguna de Lerma o Chignahuapan, de sur a norte: Texcalyacac, Rayón, San Antonio la Isla, Almoloya del Río, Santa Cruz Atizapán, San Miguel Chapultepec, Capulhuac, Mexicaltzingo, San Mateo Atenco y Lerma. Estos se encuentran conurbados, presentan características semiurbanas en las cabeceras municipales, así como espacios rurales con economía campesina en sus localidades aledañas. Según Albores (1995), la región del Alto Lerma queda delimitada geográfica y ecológicamente por haber sido la primera zona lacustre del sistema hidrológico Lerma-Santiago y como la única de la cuenca alta del río Lerma.

Hasta hace 50 años se trataba de una cuenca natural rica en agua y en recursos naturales. Existía un medio ecológico lacustre compuesto por

tres grupos de agua (la de Almoloya o Chignahuapan, la de Tultepec o Chimaleapan, y la de San Bartolo o Chiconahuapan). Esos cuerpos de agua en su conjunto se extendían por más de 50 kilómetros. Las lagunas, también conocidas como de Lerma, eran el origen de la cuenca Lerma-Santiago e inicio por tanto del río Lerma; formaban un espacio regional importante en recursos naturales y escénicos (Benítez 1975). A mediados del siglo xx estas comunidades tenían una vida social y económica tradicional. Realizaban una actividad de explotación de los recursos económicos lacustres y practicaban una agricultura de temporal.

El Alto Lerma ha sufrido un profundo proceso de cambio social, producto de dos eventos principales: la destrucción casi total del medio ecológico de tipo lacustre, proceso que se desarrolló entre 1950 y 1970, y la industrialización y consecuente urbanización acelerada del vt, situación que inicia con mayor fuerza a partir de la década de 1970 y que continúa hasta nuestros días. Un momento crítico para la historia de la región fue el inicio de las obras hidráulicas del Sistema del Alto Lerma, cuyo objetivo era extraer agua de los manantiales de la zona para cubrir las necesidades de la Ciudad de México.³ Las obras de entubamiento de agua potable del Alto Lerma significaron el inicio de un proceso de proletarización de la población en estas comunidades ribereñas (Torre 1991). El despojo del recurso acuífero a través del sistema Lerma-Cutzamala y posterior deterioro ecológico negó la posibilidad de un desarrollo agrícola, ganadero, acuícola y turístico para la región, a la vez que destruyó la cultura lacustre, es decir, acabó con un tipo de organización y estructura social ancestrales (Albores 1995).

Una primera opción económica para las comunidades del vt fue la migración tanto hacia otras ciudades cercanas como hacia los Estados Unidos. Esta última forma de migración se viene realizando, con mayor o menor intensidad, en prácticamente todas las comunidades del valle desde la década de 1940 a la fecha. El origen del movimiento migratorio fue el Convenio Bracero firmado por el gobierno mexicano y el gobierno estadounidense en

³ La primera etapa se inició en 1941 y 1942, y culminó en 1951, con captaciones de agua desde Almoloya del Río, Texcaltenango y Alta Empresa (SRH 1970, Olguín 1972). Al concluirse la segunda etapa, en 1970, las obras tenían 230 pozos en explotación conectados a 170 km de acueducto que llevaba 14 m³/seg de agua potable a la Ciudad de México (SPP 1981:25).

1942, como coyuntura de la segunda guerra mundial, y que tuvo continuidad hasta 1961 (Rodríguez 1993). La primera mano de obra que salió de esta región hacia el norte lo hizo legalmente: su destino laboral fue la agricultura de California. En la actualidad existen redes bien definidas de movilidad y residencia en distintas ciudades de ese país.

Paralela a la migración internacional se dio la constitución de un sistema de producción informal de talleres familiares maquiladores dedicados a la costura de ropa. Cabe aclarar que no todas las comunidades de esta región desarrollaron tal opción, pero que en un buen número de ellas se hizo, como es el caso de las comunidades de Almoloya del Río, Santa Cruz Atizapán, San Antonio la Isla, Texcalyacac, y el pueblo de Gualupita, en Santiago Tianguistenco. En San Mateo Atenco se constituyó una industria de talleres a domicilio productores de zapato.

El aporte económico de los migrantes legales sirvió para que se capitalizara el nuevo sistema de producción basado en pequeños talleres a domicilio, sistema industrial que daría sustento a las comunidades. En este caso las remesas de los migrantes ayudaron a capitalizar los pequeños talleres informales. Las remesas forman parte de un sistema económico de la maquila a domicilio, ya que de esta forma se capitaliza a los talleres y gracias a ello pueden comprar insumos y tecnología.

Los talleres aparecen a finales de 1970 y principios de 1980 y se extienden como opción de trabajo informal de manera vertiginosa hasta nuestros días. Al principio fueron impulsados por algunos programas para la generación de microindustrias organizados por el gobierno del Estado de México. La condición de informalidad del taller significa la proletarización de miles de personas sin prestaciones sociales, así como la evasión de impuestos. El modo de producción «maquilero» utiliza de manera intensiva mano de obra familiar, por tanto, trabajan en el taller varias familias y generaciones: adultos mayores, jóvenes y niños. Lo cual no implica que en algunas ocasiones los talleres contraten mano de obra normalmente de jóvenes mujeres provenientes de otras regiones del Estado de México y otros estados, incluso de algunos países centroamericanos.

El cambio social en la región construyó una nueva economía y cambió la estructura social; como resultado, las desigualdades sociales se han

complejizado, pues se expresan por medio de una serie de problemáticas como: terciarización de la economía, informalización del mercado de trabajo, suburbanización y desorden territorial, proletarización (masculina, femenina e infantil), homogeneización cultural en términos de una cultura de masas, crisis agrícola, pobreza, destrucción del medio ambiente, migración intrarregional y extrarregional, en este caso sobre todo hacia los Estados Unidos.

Recursos hidráulicos y producción de pobreza en el Valle del Mezquital

El Valle del Mezquital (VM) es una zona árida que ocupa la parte suroccidental y central del estado mexicano de Hidalgo. Su extensión es de aproximadamente 5 000 km², territorio ocupado por 22 municipios.⁴ Dentro de esta región destacan por lo menos tres municipios que funcionan como mercados regionales: Tula-Tepeji, Actopan e Ixmiquilpan. El valle posee una marcada identidad cultural, que se conforma en torno de la etnia y cultura hñahñú.

En el VM se han desarrollado desde hace décadas una cantidad de políticas sociales con el objetivo de eliminar la pobreza, pero esta situación persiste. La región es un espacio que ha sido alterado de manera importante por la acción del Estado mexicano, sobre todo por la construcción de la cuenca de riego de aguas residuales de la Ciudad de México. El uso de las aguas negras ha hecho posible la existencia de un espacio agrícola con mejores niveles de productividad y de desarrollo social, frente a otro que al quedar al margen de los beneficios del agua languidece debido a la sequía. La subcuenca del río Tula y su distrito de riego permiten a la agricultura que se practica en sus márgenes integrarse al mercado nacional de alimentos, mientras que las tierras sin acceso al agua de riego se encuentran

⁴ Los municipios que conforman la región del Valle del Mezquital son: Actopan, Ajacuba, Alfajayucan, El Arenal, Atitalaquia, Atotonilco de T., Cardonal, Chilcuatla, Francisco y Madero, Ixmiquilpan, Mixquiahuala, Progreso, San Salvador, Santiago Anaya, Tasquillo, Tepeji de Ocampo, Tepetitlán, Tetepango, Tezontepec de A., Tlahuelilpan, Tlaxcopan y Tula de Allende (Peña 1997).

excluidas de este, lo que las coloca en una posición de vulnerabilidad social y pobreza.

El Distrito de Desarrollo Rural 63-Mixquiahuala⁵ forma parte de la región hidrológica del río Tula, que pertenece a su vez a la macrocuenca del río Pánuco correspondiente a la vertiente del Golfo de México. Este sistema hidráulico es uno de los mayores sistemas de riego con aguas negras del mundo. En uno de los planes de desarrollo sostenible del gobierno mexicano se describe así la problemática social y de desigualdad implícita en la tenencia de la tierra como producto de la introducción del sistema de riego:

De acuerdo con los censos de 1950, 1960 y 1970, las tierras ejidales del Valle del Mezquital son de propiedad ejidal en un 70 %, y de propiedad privada en un 30 %. Sin embargo, en el plano de las tierras laborables la correlación cambia, ya que las tierras ejidales solo tenían alrededor del 55 % del total, mientras que la propiedad privada estaría cerca del 50 %. Esto se acentúa más aún cuando se observa la relación de tierras de riego en uno y otro tipo de propiedad: en los ejidos se concentraba un 46 %, mientras que en la propiedad privada estaría el 54 %. Esto nos da una idea de cómo se están concentrando las mejores propiedades en pocas manos, situación que lleva a los ejidatarios a vender su fuerza de trabajo en centros urbanos, industriales y comerciales del país o en el extranjero, con todas las implicaciones culturales, políticas, económicas y sociales que ello produce. En este proceso de transformaciones económicas y productivas, dentro del sector agrario, las políticas gubernamentales aplicadas en el periodo 1950—1970 [desarrollo rural] sirvieron para dar justificación y cierta legitimidad a las medidas adoptadas por los grupos caciquiles de la región, quienes han desempeñado un papel de dominación y control político y económico, ya que se desarrollaron más como modas pasajeras de paquetes tecnológicos que como ayuda concreta a las comunidades (SEMARNAP 1997).

⁵ El Distrito de Desarrollo Rural 63-Mixquiahuala tiene una superficie de total de 461 000 ha, de las cuales 35 % son consideradas agrícolas, 4 % de uso forestal y 44.35 % de aprovechamiento pecuario. Del área agrícola 60 000 ha son de temporal y cerca de 100 000 ha de riego; estas son controladas por los distritos de riego 03-Tula y 100-Alfajayucan. El Distrito de riego se constituyó en 1988 (Peña 1997).

La desigualdad en el VM tiene una explicación estructural que corresponde a una dimensión espacial, ya que la introducción de un sistema de riego ha disparado un proceso de dominación y polarización social económico y político entre campesinos ejidatarios sin acceso al riego y pequeños productores privados con acceso al riego, así como entre campesinos y caciques,⁶ lo que provoca enfrentamientos entre las diversas clases del campo en pugna por los escasos recursos y a los campesinos pobres frente al Estado por el control de las políticas públicas de desarrollo agrícola.

El sistema de riego tiene una historia difusa, pero se explica por la política hidráulica del gobierno mexicano que consiste en sacar las aguas negras de la Ciudad de México hacia el Golfo de México, en lugar de procurar su reciclamiento y reutilización en la misma ciudad, hecho que fue lo que detonó cambios en la agricultura y el patrón de asentamientos en la región del mezquital:

El Valle del Mezquital tiene como actividad económica principal, por tradición, la agricultura, la cual emplea las aguas residuales de la Ciudad de México para riego. La historia del uso de estas aguas data de fines del siglo pasado, cuando en 1856 se inició la construcción del Gran Canal de Desagüe, cuyo objetivo fue drenar las aguas generadas por las precipitaciones pluviales del Valle de México hacia el Valle del Mezquital. Esto motivó que en el año de 1904 se iniciara la creación y operación del distrito de riego de Tula, que transformó las áreas de cultivo de temporal en áreas de riego. La introducción del riego, se inicia propiamente a finales de la década de los 30, cuando se pone en servicio el sistema Taxhimay-Requena, a partir de entonces ha sido un factor clave en la determinación de las tendencias demográficas y de poblamiento del Valle del Mezquital, debido a que la densidad de población de los municipios irrigados ha experimentado un crecimiento acelerado en los últimos 50 años. El riego ha

⁶ Friedrich define al cacique como el «dirigente [local] fuerte y autocrático en política regional y local cuyo mando, característicamente informal, personalista y, a menudo, arbitrario, es apoyado por un grupo de parientes, luchadores y dependientes y está marcado de manera distintiva por la amenaza y el ejercicio de la violencia» (Friedrich 1991:190), conceptualización retomada en los estudios de Boege y colegas (1979), Paré (1972) y Salmerón (1988). En una revisión sobre el concepto de cacique Salmerón (1984) señalaba que debería verse al cacicazgo como una parte de un complejo sistema de intermediación y articulación políticas, es decir, como forma de dominación articulada al proceso de consolidación del Estado.

modificado el patrón de asentamiento disperso que prevalecía en los valles, ahora se observa la formación de poblados compactos mayores, con predios alineados a lo largo de los canales de riego. Por otra parte, en las áreas con agricultura de temporal la población se dispersa irregularmente en el paisaje árido del alto mezquital, y solo las ciudades y las cabeceras municipales muestran conglomerados considerables (SEMARNAP 1997).

El uso de las aguas negras ha elevado en mucho la productividad agrícola, pero genera una serie de fenómenos ecológicos adversos. Gracias al sistema de riego el Mezquital ha sido llamado el granero de Hidalgo, pues su producción de alfalfa, maíz, cebada, trigo y hortalizas es de las más importantes del país, lo que genera altas ganancias, sobre todo para los productores de hortalizas, quienes triplican sus ganancias en el mercado de alimentos de la Ciudad de México. También la cuenca es una de las principales productoras de leche del país. Sin duda, el riego ha mejorado el panorama de pobreza en una parte de la región, pero dicha mejora no ha sido homogénea.

La otra cara de la moneda es el impacto ecológico de la cuenca. El uso de agua negra, casi sin ningún tratamiento importante, tiene repercusiones ecológicas a mediano y largo plazos, por lo que es patente el riesgo sanitario para la población; en este sentido se calcula que 77% de la población sufre parasitosis por organismos de origen fecal, 95% del ganado presenta infestación de salmonela y oxiuros, además de efectos tales como la contaminación de los mantos freáticos de abastecimiento de agua potable, la leche de vaca presenta altos contenidos de agentes agroquímicos y metales pesados, entre otros efectos (García 1991, Peña 1997).

La dotación de agua para riego ha producido un cambio social radical en las comunidades campesinas beneficiadas, al meterlas de lleno en las relaciones de producción capitalistas, mediante la introducción de una agricultura de mercado entre cuyas consecuencias se observa la proletarización de una parte del campesinado de estas zonas. Mientras que en los espacios áridos, donde se practica la agricultura de temporal tradicional, la escasa productividad agrícola hace que la población campesina emigre hacia las zonas de riego para contratarse como jornaleros, también hacia la Ciudad

de México o a Pachuca (capital del estado de Hidalgo), donde se insertan en la economía informal o en la industria de la construcción como peones de albañilería, o hacia Estados Unidos como mojadados (Flores 1984). De esta manera, el VM es un mundo dividido en dos; escisión social donde el sistema de la desigualdad tiene una raíz estructural fundada en el sistema de aguas negras de la Ciudad de México, y que fragmenta social y espacialmente a las comunidades campesinas.

La región del Valle del Mezquital es hoy en día un espacio social y productivo desestructurado, así como degradado en términos ecológicos; se trata de un espacio regional donde la pobreza es más bien la norma.

Conclusiones

En los casos presentados existe una relación entre la constitución histórico-social del territorio y el sistema de desigualdades económicas y sociales. En ambos la política pública estatal de construcción de sistemas hidráulicos resulta una variable histórico-social que permite comprender la singularidad de su proceso de modernización dentro de los espacios regionales, modernización que implica la constitución de sistemas de desigualdad económica y social específicos, signados por la pobreza extrema y la fragmentación del espacio social.

Estos sistemas hidráulicos funcionan como recursos tecnológico-productivos que impactan el resto de variables del territorio. De esta forma terminan teniendo un impacto en el caso de los recursos, sobre todo del agua, en el VT mediante un proceso de expropiación del recurso por parte de una región central y hegemónica, como lo es la Ciudad de México, en el VM el ingreso de las aguas negras que la ciudad expulsa se convierte en un problema ecológico con múltiples implicaciones para el medio natural así como para la población. En ambos se expresa una relación asimétrica entre regiones que implica una forma de desigualdad por explotación que termina por estructurar una serie de relaciones de precariedad para los sujetos sociales regionales.

Los sistemas hidráulicos como recursos tecnológico-productivos también impactaron las economías de las regiones al ser los detonantes de una serie de oleadas de modernización económica. Para el VT la construcción del sistema Lerma-Cutzamala implicó el inicio de un modelo económico basado en la industria y los servicios, con un mercado formal y otro informal, ambos articulados funcionalmente. Mientras que para el VM el Distrito de Desarrollo Rural 63-Mixquiahuala implicó el inicio de una agricultura intensiva articulada al mercado de alimentos de la Ciudad de México. En ambos casos el proceso de modernización generó múltiples exclusiones, en el VT el excedente de mano de obra tuvo que emigrar hacia las ciudades periféricas centrales y después hacia la economía estadounidense. En el VM significó la segmentación y exclusión de una parte del territorio productivo del modelo de agricultura empresarial. En todo caso, los sistemas hidráulicos significaron la proletarización sistemática y masiva de la población, lo cual implicó un cambio en la composición de la estructura social, pasando de una centrada en las categorías de clases propias de una economía rural hacia una de clases y, por lo tanto, de poder y oportunidades, característica de una economía urbano-industrial.

Es posible pensar que los sistemas hidráulicos funcionaron como estructuras que dispararon la reorganización del espacio histórico-social regional, ya que tuvieron profundas repercusiones en el caso de los recursos organizacionales e histórico-sociales. La dinámica de la modernización económica significó la introducción de nuevas infraestructuras económicas y sociales que, a pesar de todo, no han podido cubrir las necesidades de todas las clases sociales de igual manera y con calidad, es decir, las oleadas modernizadoras, al no producir bienestar de manera homogénea entre las clases sociales, generan nuevas formas de exclusión y fragmentación social.

En lo tocante a los recursos histórico-sociales, el cambio más importante está en la institución familiar y su adaptación como sistema productivo. En el VT la innovación fue la creación de una familia con capacidad para la pluriactividad, es decir, la institución tuvo que generar reglas de organización según las cuales cada miembro del grupo asume roles sociales y económico múltiples y diferenciados, que incluyen la migración internacional y el trabajo en torno al taller informal familiar maquilador. En el VM la familia

en la zona excluida del riego asume la estrategia de pluriactividad que complementa con los recursos provenientes de los programas sociales estatales de lucha contra la pobreza.

El sistema de desigualdades económicas y sociales en ambos casos es poco comprensible sin el análisis desde el concepto de región, sobre todo porque se trata de procesos históricos en donde las instituciones sociales se han modificado y adaptado, a la vez, a las mismas situaciones de desigualdad. Las variables estructurales de la región, a su vez, han generado reglas de acción que estructuran el sistema de relaciones en la vida cotidiana, es decir, regulan el sentido de la vida en los ámbitos sociales y económicos.

El análisis de las desigualdades desde las coordenadas histórico-sociales dan la oportunidad de pensar la privación, la carencia, las formas de violencia que les son aledañas, y el bienestar como resultado; no como una condición homogénea entre las clases y las diversas categorías de lo social, sino como un producto del tiempo y el espacio sociales enmarcados en procesos de modernización, en donde es imprescindible conocer la construcción temporal de las variables que compone el espacio para conocer la magnitud y relevancia de las desigualdades, ya vistas y entendidas como procesos de acción social que instituyen formas de vida en las esferas diferenciadas de las instituciones, las organizaciones y los sujetos sociales.

En este sentido, no solo se trata de pensar el gasto o usufructo de los recursos escasos como resultado de los procesos de modernización, sino lo importante es comprender la vivencia de los recursos regionales, para conocer su significado como procesos relacionales que dan contenido a las formas de discriminación-exclusión y de explotación económica. Esto implica adentrarse en la cualidad de las desigualdades, es decir, indagar su contenido como procesos de constitución de la politicidad, de la condición humana, así como productores y reproductores de formas de violencia.

La comprensión de las desigualdades desde un punto de vista metodológico centrado en el contexto histórico-social y espacial desborda uno de los principios epistemológicos de las mediciones de la carencia: el supuesto de que todos los hogares o personas se suponen idénticos, pues transforman los ingresos en bienestar de igual manera (Bourguignon 2003). Desde un análisis de las desigualdades económicas y sociales situado en el territorio,

lo que se ve es que el acceso a las oportunidades y los recursos económicos, así como que su uso es diferenciado según la categoría social e institución de que se trate. Esto se explica en la medida en que cada situación de desigualdad se encuentra estructurada de manera particular a un complejo de sistemas relacionales que funcionan como recursos y reglas.

Si las desigualdades pueden leerse como procesos de institución de la sociedad, entonces debemos reconocer como una de sus características fundamentales su naturaleza en tanto que reglas de constricción y habilitación, es decir, como procesos relacionales en donde los sujetos sociales actúan reflexivamente para con el cambio social. Por lo que las desigualdades tienen y se instituyen gracias a una historicidad.

En suma, la desigualdad socioterritorial es una de las variables a ser tomada en cuenta para las políticas públicas, lo cual desmiente todo acto paternalista o técnico-instrumental que intente por sí solo eliminar ciertas situaciones de vulnerabilidad sin tomar en cuenta la capacidad transformativa de los sujetos sociales adosados a sus instituciones.

PARTE II

**POLÍTICAS PARA LA PROMOCIÓN EMPRESARIAL
DIFERENTES ESCALAS**

Políticas públicas y promoción de la cooperación empresarial en Jalisco: paradojas del desarrollo

Manuel Flores Robles

Centro Universidad Empresa

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Introducción

La cooperación o el asociacionismo empresarial ha sido una alternativa de desarrollo económico promovida por los gobiernos en diversas regiones de América Latina, especialmente para los sectores productivos que se han visto afectados por las políticas de apertura comercial y liberalización económica desde los años ochenta. Las pequeñas y medianas empresas (PYME) constituyeron los segmentos a los que se dirigieron primordialmente tales iniciativas públicas. Para los años noventa, al impulso público se sumaron acciones privadas que hicieron promoción de diversos esquemas de cooperación productiva; sin embargo, la confluencia de acciones encontró dificultades para lograr los beneficios esperados de dichas políticas y sus propósitos; durante la primera década del presente siglo, la cooperación o el asociacionismo empresarial como estrategias de desarrollo han dejado de ser una prioridad para el sector público.

En este capítulo se presentan diversos desencuentros relativos a la cooperación empresarial como una estrategia de desarrollo. Para ello se analiza el caso de la política pública de las Empresas Integradoras como figura jurídica que pretendió garantizar un esquema de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas en México. En concreto se documenta un ejemplo del estado de Jalisco, a través del cual se analizan los problemas de su operación y por qué estos intentos encuentran fuertes restricciones que conducen a resultados no esperados.

Fue a partir de los años noventa que se promovió, por medio de la antigua Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, un esquema de cooperación y colaboración entre productores rurales o micro y pequeños empresarios industriales y de servicio bajo la denominación de Empresas Integradoras, el cual tenía por objeto desarrollar habilidades, promover estrategias de colaboración y aun favorecer el desarrollo tecnológico y de conocimientos entre quienes participaran en estas figuras organizativas. El esquema pretendió erigirse como una alternativa de ayuda a los pequeños productores y empresarios para enfrentar las condiciones de apertura comercial y liberalización económica generadas por las políticas económicas de los años noventa. Sin embargo, a pesar de que actualmente todavía se promueve como un mecanismo de desarrollo que busca generar estrategias a través de economías de escala para los citados sectores productivos micro y pequeños, los resultados concretos respecto de los objetivos han sido limitados y escasamente generaron los beneficios esperados.

Pero la figura formal de las Empresas Integradoras no representa la única modalidad o experiencia concreta de proyectos o manifestaciones de la cooperación empresarial o productiva, aunque sí el esquema más estructurado y claramente definido. Diversos casos de grupos productivos se han coordinado para desarrollar iniciativas de compra de materias primas, venta de productos, participación en eventos comerciales, inversiones en maquinaria y equipo, acceso a capacitación o formación de personal, incluso desarrollos tecnológicos o de diseño. Sin la constitución de una figura jurídica han desarrollado proyectos de diversa índole, aunque en la mayoría de las ocasiones se generaron conflictos y resultados limitados, y solo algunos participantes obtuvieron beneficios.

La cooperación empresarial, concebida como una estrategia para el desarrollo económico, ha supuesto diversos procesos que incluyen a diferentes actores, inversión y manejo de recursos, así como la consideración de referentes culturales y sociales; esto es: la cooperación empresarial entraña un conjunto de acciones que involucran la interacción de varios actores en la gestión de recursos materiales y sociales en pos de un beneficio colectivo pero que conlleva múltiples valores y referencias socioculturales propios del grupo, lo cual incide en los resultados de las acciones recíprocas.

Con esta referencia, en México se han presentado experiencias de cooperación empresarial que van desde las propias cámaras del sector, el desarrollo de proyectos regionales representados por concentraciones productivas especializadas —como la industria de la electrónica en la frontera norte de México o en Jalisco—, hasta las iniciativas de micro y pequeños empresarios textiles o artesanos en alguna localidad de cualquier estado mexicano. Cada caso supone un nivel diferente de interacciones, involucra distintos actores, recursos y condiciones de operación para tales esquemas. En este trabajo me referiré al nivel de grupos productivos integrados por iniciativa propia y promovidos por organismos públicos o privados y cuyo objetivo estuvo orientado a fortalecer sus condiciones de desarrollo técnico y económico ante escenarios proclives a la desaparición de tales unidades económicas.

En principio plantearé el contexto que acompañó las políticas de promoción de estos esquemas de cooperación a partir de los años noventa, así como las acciones públicas a nivel nacional y para el estado de Jalisco orientadas al fomento de la cooperación empresarial, con objeto de favorecer el desarrollo de las llamadas micro y pequeñas empresas. En segundo término aludiré a una discusión sobre el abordaje de la cooperación empresarial, tradicionalmente vista desde el análisis de los costos de transacción y la teoría de juegos, las cuales nos presentan una visión racional de las acciones de los individuos en el marco de relaciones de desconfianza presentes en los actores participantes. En tercer lugar expondré un caso concreto, en el estado de Jalisco, de proyectos y programas de promoción de la cooperación empresarial. Finalmente, plantearé un balance a guisa de conclusión.

Contexto de la reestructuración productiva global y la promoción de la cooperación empresarial

Dos procesos constituyen el antecedente de la promoción y el fomento de los programas de cooperación empresarial: por un lado, las políticas de liberalización económica presentes en México desde los años ochenta, conjuntamente con el programa de reestructuración industrial, que implicaron un cambio significativo para las pequeñas empresas nacionales, especialmente porque la apertura de productos externos y la consecuente competencia estuvieron estrechamente vinculados a la dinámica de comercio exterior, la inversión extranjera directa y la especialización de centros de producción. Por otro lado, la dinámica de reestructuración de la producción a nivel global incidió en los países en desarrollo mediante el traslado de procesos de producción, comercialización e incluso diseño, de países industrializados a otras regiones como América Latina.

Políticas de desarrollo productivo y apertura comercial

En el primer caso, las políticas para el desarrollo productivo supusieron la orientación de las actividades industriales a sectores cuyo funcionamiento podría generar mayores ingresos o potenciar el avance tecnológico y de conocimientos. Las acciones públicas en algunas regiones o estados como Jalisco, del mismo modo que otras regiones como la frontera norte y el Bajío consistieron, a partir de los años noventa, en la promoción externa de inversiones, especialmente en los sectores de la electrónica y de equipos eléctricos, de autopartes y automotriz. La pretensión fue crear condiciones que generaran opciones de empleo en una coyuntura negativa posterior a la crisis de diciembre de 1994. Adicionalmente, el objetivo implicó que las inversiones externas pudieran generar encadenamientos de las grandes industrias con las pequeñas, locales, y generar una dinámica de crecimiento como polo de desarrollo especializado. Lo anterior incluía la generación y el aprendizaje de conocimientos, innovaciones tecnológicas, exportación de nuevos productos y una derrama económica que dinamizaría la región.

Las políticas de liberalización propiciaron para finales de los años noventa y principios de la última década del siglo xx un incremento importante en las inversiones extranjeras, especialmente en el sector manufacturero, y muy particularmente en el subsector de productos metálicos, maquinaria y equipo. La industria manufacturera registró entre 1999 y 2009 (junio) 43% de la inversión extranjera directa (IED) total; mientras que 44% correspondió a productos metálicos, maquinaria y equipo. Para el caso de Jalisco, las inversiones tuvieron su máximo en 2005, con 5.6% del total nacional, pero desde entonces la caída ha sido significativa hasta registrar un índice negativo en 2008, aunque en el presente año ha tenido un incremento en las inversiones, pero nada comparado con los registros de 2005. En el periodo 1999 a junio de 2009 acumuló solo 2.5%.

La pretensión de las políticas de apertura comercial para el desarrollo de la industria, como se ha mencionado, fue una dinámica de especialización productiva asociada a la generación de redes productivas globales o regionales. Asimismo, este proceso supuso la inversión externa para la producción, una mano de obra especializada y subordinada y servicios e infraestructura adecuados a la demanda de un nuevo escenario productivo. Cimoli, García y Garrido (2005:9) señalan la dificultad de reducir la brecha de la productividad de América Latina respecto del exterior, así como de la dependencia que se ha generado en relación con los consumidores externos. En el caso de México llama la atención su desequilibrio, su vulnerabilidad y su dependencia respecto de Estados Unidos, sobre todo en lo tocante a la industria maquiladora.

Reestructuración productiva

Este proceso de apertura y liberalización económica experimentada en los años noventa está vinculado a la reestructuración productiva a nivel global. Fue a partir de la crisis de la gran industria de los años setenta que se experimentó una transformación importante en estos sistemas fabriles. Como respuesta a la creciente recesión, la gran industria adoptó desde esos años, pero con mayor énfasis en las dos décadas siguientes, un proceso de

descentralización en diversas funciones. Se subcontrataron servicios y procesos que redujeron costos de mantenimiento y producción. Esta acción generó una red que repercutió en la recomposición de los eslabones de las llamadas cadenas productivas a nivel de los países receptores, en relación con servicios o procesos productivos que no existían y fueron desarrollados a partir de la sustitución de tareas y funciones antes incluidas en el modelo de empresa de principios del siglo pasado orientado a la producción centralizada y vertical (Geriffi et al. 2005:1). Por otra parte, la descentralización fue acompañada de otra dinámica: la fusión y adquisición entre compañías más grandes a nivel global. A decir de Pozas (2002:27), esta dinámica provocó un viraje en el carácter de la hegemonía económica mundial, pues las grandes empresas corporativas no desaparecieron, sino que incluso aumentaron su tamaño. Asimismo, favorecieron la concentración de capital y la creación de empresas globales, mientras que incorporaron más unidades productivas pequeñas y medianas, en un sistema de subcontratación cada vez más complejo y flexible, pero también dependiente y asimétrico.

En este marco se han creado dos tipos de estructuras productivas centrales predominantes: las cadenas globales de valor y las concentraciones productivas especializadas a partir de una lógica de proveeduría para las grandes industrias. Se puede establecer, entonces, la formación de redes globales de esa índole por medio de las citadas cadenas globales de valor que han reestructurado la organización industrial en busca de generar mayores competencias y posicionamiento en los mercados globales (véase Sturgeon 2001, Gereffi et al. 2005). Aunque existen diferencias entre ambas formas de organización productiva, en los dos casos se señala la importancia del control o poder ejercido por algún actor estratégico, que generalmente pueden ser las grandes industrias o comercializadoras transnacionales (Humphrey y Schmitz 2002:3).

Este factor de poder es definido como la *gobernanza* (Humphrey y Schmitz 2002:6), concepto que hace referencia a relaciones entre empresas y mecanismos institucionales mediante los cuales se presenta la coordinación de actividades no mercantiles en las cadenas globales de valor. En algún eslabón de la cadena se determina el proceso de producción bajo un conjunto de parámetros que inciden en: *a)* qué es lo que debe ser producido, esto es,

qué tipo de artículos o mercancías; *b)* Cómo serán producidas estas mercancías, lo cual implica la determinación de parámetros para su elaboración y sus requerimientos tecnológicos, estándares de mano de obra, medioambiente y sistemas; *c)* cuándo deberá producirse, en términos de los ciclos de comercialización que se estimen y *d)* cuánto deberá producirse en relación con la demanda del mercado. La gobernanza implica las condiciones mediante las cuales se establecen las relaciones en el sistema capitalista global. Tales condiciones marcan las posibilidades para los productores según su posición en la cadena, su ubicación en la geografía económica actual y el comportamiento del mercado que influye en la orientación de los sectores.¹

El caso de los conglomerados industriales o productivos, una de cuyas tipologías son los clústeres,² en general se refiere a un conjunto de unidades productivas, instituciones y organismos ubicados en un espacio físico e integrado por medio de diferentes lazos de mutua colaboración, generalmente especializados en una rama productiva, y con capacidad de comercialización fuera del medio local y regional. La composición de estas redes de producción tiene impacto en la economía local a partir de la eficiencia conjunta que sea capaz de lograr. Giuliani y colaboradores (2005:4) plantean tres tipos de vinculación manifiestas en las concentraciones productivas: *a)* acciones conjuntas con carácter vertical, lo cual implica relaciones de proveeduría, subcontratación y lazos hacia comerciantes y compradores; *b)* acciones conjuntas de carácter horizontal, lo cual se refiere a acuerdos de cooperación entre diversos productores o unidades productivas orientados a fortalecer su negociación y desarrollo competitivo; y *c)* acciones horizontales multilaterales que incluyen a organismos e instituciones que proveen de servicios a los miembros del conglomerado.

¹ El concepto *Governance* no solo hace referencia a las cuatro condiciones señaladas; Sturgeon (2001) ha desarrollado una clasificación de tipos de cadenas productivas a partir de sus rasgos estructurales. Por su parte, Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2003) han establecido una tipología de formas de *Governance* que se manifiestan en las cadenas globales de valor.

² La definición de esta figura productiva es introducida por Michael Porter (1991 y 1998). No obstante, Alfred Marshall (1954) había planteado la configuración de estructuras económicas concentradas a favor del desarrollo de regiones llamadas economías externas. La discusión en torno a cuándo un conglomerado es definido como *clúster* tiene en cierto sentido poca relevancia, pues es más provechoso establecer las características funcionales de estas estructuras productivas.

La relación de los agentes vinculados en el conglomerado y los resultados de la cooperación determinan el grado de eficiencia colectiva de una concentración. El análisis de estas estructuras productivas está enfocado en sus relaciones verticales y horizontales. Para lograr una comprensión más clara de los conglomerados es necesario tomar en cuenta el funcionamiento y la estructura de las cadenas globales. Tanto las cadenas como los conglomerados tiene diferentes composiciones y eficiencia colectiva, en parte depende de los sectores o regiones. Adicionalmente, el conocimiento acumulado por los actores involucrados y la coordinación que se presenta entre los agentes de estas estructuras productivas facilita también la eficiencia colectiva.

Las cadenas globales de valor integran, a través de los conglomerados, un gran número de pequeñas y medianas unidades productivas; no obstante, una mayoría de ellas están al margen y se incrustan en redes locales de escasa generación de valor. Elaboran mercancías de producción masiva y limitadas para acceder a mercados globales, en parte por las condiciones que la gobernanza establece. Barreras de acceso al mercado como niveles de calidad, desarrollo tecnológico, escasas políticas de apoyo gubernamental y capacidades de producción limitadas dificultan su ingreso (Humphrey y Schmitz 2002:4-6).

Visto en estos términos, la estructura productiva global habría experimentado una concentración de la toma de decisiones en grandes productores, por ejemplo, las industrias automotriz, aeronáutica, farmacéutica, electrónica y mecánica. Mientras tanto, en otros casos se concentra en grandes compradores como son los casos de las tiendas departamentales y supermercados o cadenas de venta de calzado, juguetes y textiles en cuyos nichos de mercado se pagan altos costos por su diseño y materia prima.

Este planteamiento haría suponer que los países desarrollados concentran la gobernanza de las cadenas, en tanto que los otros concentran clústeres productivos proveedores y comercializadores mediante canales de distribución de grandes consorcios multinacionales, pues la capacidad económica de grandes productores y compradores (industria, comercio y servicios) está ubicada en regiones y países desarrollados. Sin embargo, algunos sectores, al diversificarse y fragmentarse crearon nuevas regiones de consumo

como es el caso de Latinoamérica y Asia, cuyo potencial en ese sentido se ha elevado.

En estos términos, el flujo de producción-comercialización entre países periféricos y centrales no mantiene un proceso lineal, sino que se ha diferenciado. Por otro lado, Pozas (2002:28) señala que usualmente se marca como origen de la transferencia de procesos del centro a la periferia la búsqueda de menores costos en la mano de obra, pero este argumento resulta insuficiente, pues se requiere manejo de tecnología, la cual puede ser trasladada a los países periféricos, o incluso desarrollada en ellos. Asimismo, el tiempo necesario para la finalización del proceso productivo es un factor relevante para determinar la eficiencia de la cadena global de valor y supone una ventaja competitiva en el mercado global.³

El planteamiento de esta estructura económica global con condiciones de inserción para alguna unidad productiva implica necesariamente asumir restricciones, por lo que es posible determinar un nivel de cadenas productivas globales de creación de valor agregado y un nivel de cadenas locales o mesorregionales de bajo valor. Es difícil establecer las fronteras entre estos flujos dada la flexibilidad y ambigüedad que se manifiesta en las condiciones o restricciones; la rotación de proveedores y compradores es constante, además de que cada cadena y sector cuenta con elementos particulares no comparables con otros.

Ante este escenario cabe preguntarse si es posible que las empresas pequeñas tengan posibilidad de insertarse en la estructura productiva global en condiciones equitativas tomando en cuenta el mercado cuyas regulaciones políticas y económicas y exigencias técnicas cada vez son más complejas y cambiantes. Evidentemente, ello depende de diversas condiciones estructurales y de capacidades propias de las unidades productivas. Sin embargo, las políticas y acciones públicas de desarrollo industrial buscaron disminuir el impacto de la apertura económica a través de diferentes estrategias que a continuación sintetizamos.

³ Según Porter (1991), la ventaja competitiva de un producto o país supone su capacidad para constituirse en el líder en la producción, comercialización o servicio, mientras que la ventaja comparativa implica la diferencia entre un producto o servicio respecto de su competencia, lo cual puede ser el precio, la calidad de las materias primas, el diseño, etcétera.

La promoción de la cooperación productiva en México

En el contexto de la reestructuración productiva el gobierno federal promovió esquemas de cooperación empresarial primordialmente entre empresas pequeñas y medianas, incluidas las micro empresas (ver cuadro 3),⁴ con objeto de desarrollar competencias y capacidades en este sector productivo ante el impacto que suponía la apertura y la liberalización comercial.

Cuadro 3. Clasificación de la empresa en México según tamaño.
Estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas

Tamaño	Sector	Rango de número de trabajadores	Rango de monto de ventas anuales (MDP)	Tope máximo combinado*
Micro	Todas	Hasta 10	Hasta \$4	4.6
Pequeña	Comercio	Desde 11 hasta 30	Desde \$4.01 hasta \$100	93
	Industria y Servicios	Desde 11 hasta 50	Desde \$4.01 hasta \$100	95
Mediana	Comercio	Desde 31 hasta 100	Desde \$100.01 hasta \$250	235
	Industria	Desde 51 hasta 250	Desde \$100.01 hasta \$250	250

*Tope Máximo combinado = (trabajadores) × 10% + (ventas anuales) × 90%.

Fuente: Secretaría de Economía (2009).

Entre otras acciones, las políticas de apoyo para las pequeñas y medianas empresas supusieron la creación de una figura jurídica que promoviera la cooperación empresarial y el desarrollo sectorial. Esta figura fue la

⁴ La definición de pequeñas y medianas empresas en México se refiere al número de trabajadores que están registrados en las unidades económicas; para el caso de la industria el rango es de menos de 250 trabajadores, y menos de 100 en el comercio y los servicios como se muestra en el cuadro. Debe señalarse que en términos cualitativos existen diferencias sustantivas entre los diferentes tamaños de empresas, especialmente en relación con capacidades competitivas e inversiones. El cuadro muestra el tamaño de las empresas según el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 30 de junio de 2009, donde se establecen los criterios de estratificación. El tamaño de la empresa se determinará a partir del puntaje obtenido conforme a la siguiente fórmula: Puntaje de la empresa = (número de trabajadores) × 10% + (monto de ventas anuales) × 90%, el cual debe ser igual o menor al tope máximo combinado de su categoría.

Empresa Integradora. Se promovió la constitución formal de esta estructura organizativa entre el sector productivo a nivel nacional y que estimulara la ejecución de proyectos asociativos dentro de un marco legal. Entre otros beneficios estaba la reducción de impuestos para aquellas que participaran en el esquema de la Empresa Integradora (en adelante EI), apoyo financiero para proyectos productivos una vez que estas fueran constituidas, y la capacitación y coordinación de parte de profesionales que apoyarían estas iniciativas.⁵

El propósito de las iniciativas era generar mejores condiciones para el sector productivo en términos de su desarrollo técnico, productivo y comercial: esto es, se partió del supuesto de que la asociación de pequeños empresarios promovería esquemas de conocimiento y de ese modo elevaría el nivel competitivo de las empresas, crearía condiciones más accesibles para la comercialización de productos, reduciría la adquisición de insumos mediante la compra de mayores volúmenes al coordinarse las acciones de los varios empresarios participantes. Adicionalmente, para la constitución formal de las EI, se solicitaron diversos requerimientos, entre otros, que guardaran regularidad fiscal y jurídica, que su proyecto de constitución como EI incluyera un estudio de viabilidad, lo cual sugería la existencia de un plan financiero, comercial, organizacional sobre los objetivos de la EI. Este elemento es clave en la consecución de los objetivos de los proyectos cooperativos, sobre lo cual abundaré más adelante.

De acuerdo con Rueda (1997:10), para inicios de 1996 se habían inscrito 169 integradoras que aglutinaron más de 8 000 empresas a nivel nacional de diferentes actividades y sectores productivos. Aunque en los registros de la Secretaría de Economía solo aparecen 51 EI entre 1993 y marzo de 1996, lo relevante es el comportamiento observado entre 1993 y 2009. Como se puede apreciar en la cuadro 4, los registros por periodo han disminuido sensiblemente desde el año 2000 a la fecha, al grado que para 2009 solo existían en operación 10 EI a nivel nacional.

⁵ Formalmente, la figura de EI fue constituida en 1993 y supuso la participación de un grupo de socios con un máximo de 30% de participación por cada uno respecto del capital social de la empresa. Para 1995 se incorporó un mínimo de 50 000 pesos como capital social debido a la baja aportación registrada por las EI.

Cuadro 4. Número de Empresas Integradoras registradas en la Secretaría de Economía entre los periodos señalados

Periodo	1993-2009	2000-2009	2005-2009	2007 a 2009	octubre de 2009
Núm. de EI	1 002	852	479	241	10

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía <http://www.pymes.gob.mx/integradoras/directorio.asp>

Sin embargo, de las 1 002 empresas registradas es importante considerar el comportamiento sectorial, en el cual destaca el agropecuario y el de servicios por encima de la manufactura, a pesar de que esta última constituyó el objetivo primordial de la política del gobierno federal. Para Jalisco destacan los sectores de servicios y manufactura, incluso por arriba del comercio, a pesar de que el estado tiene una tradición comercial y de producción agropecuaria desde sus orígenes, especialmente en su capital (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Número y porcentaje de Empresas Integradoras creadas entre 1993 y octubre de 2009 a nivel nacional y en Jalisco

Sector	Nacional		Jalisco	
	No.	%	No.	%
Agropecuario	364	36.33	4	11.76
Minería	3	0.30	0	0
Manufactura	174	17.37	9	26.47
Construcción	83	8.28	1	2.94
Comercio	125	12.48	7	20.59
Transporte y comunicaciones	38	3.79	1	2.94
Servicios	215	21.46	12	35.29
Total	1002	100.00	34	100.00

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía <http://www.pymes.gob.mx/integradoras/directorio.asp>

Otro aspecto a considerar es la concentración de registros de empresas integradoras en la zona metropolitana de Guadalajara y los municipios conurbados, donde se ubicaron 73.5 % de las EI. Adicionalmente, en el cuadro 6 podemos apreciar el número de EI según su cantidad de asociados o participantes. Como se puede ver, la mayoría concentraron escasos volúmenes de asociados, con dos excepciones en el sector de la manufactura, concretamente de la industria de fabricación de maquinaria y equipo con 159 socios, y de la industria del papel con 212.

Cuadro 6. Número y porcentaje de Empresas Integradoras en Jalisco por número de socios

Cohortes	No. de EI	% de EI por número de socios
Entre 0 y 4	11	32.35
Entre 5 y 10	13	38.24
Entre 11 y 20	7	20.59
Entre 21 y 50	1	2.94
Entre 51 y 100	0	0.00
Entre 101 y 250	2	5.88
Totales	34	100.00

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía <http://www.pymes.gob.mx/integradoras/directorio.asp>

En el caso de Jalisco las experiencias no tuvieron el impulso esperado. Sin embargo, la promoción de esquemas cooperativos en el sector productivo se manifestó mediante otros mecanismos, los cuales no desdeñaron la figura de Empresa Integradora, pero no fue su principal opción. La Secretaría de Promoción Económica, por medio de la Dirección General Sectorial, como entidad pública promovió desde mediados de los años noventa la integración de grupos productivos, generalmente de micro y pequeños empresarios de sectores manufactureros conocidos como de industria tradicional: calzado, vestido, metalmecánica, artesanías, entre otros. Entre 1997 y 2006 se impulsaron diversas iniciativas para estimular la cooperación empresarial. Por lo menos se pueden citar las siguientes:

- Capacitación de profesionales públicos y privados para integrar grupos productivos.
- Vinculación con instituciones académicas para la capacitación y difusión de un esquema asociativo.
- Promoción del esquema asociativo entre el sector productivo mediante cámaras empresariales, organismos públicos e instituciones académicas.
- Apoyo financiero a proyectos productivos de grupos productivos integrados formalmente o no.
- Asesoría ante clientes potenciales nacionales o extranjeros.
- Acompañamiento de procesos de organización para los grupos productivos.
- Acciones coordinadas entre la dependencia local y la delegación de la Secretaría de Economía en el estado.

Estas acciones públicas implicaron la participación de diversos actores locales, tanto del sector productivo como de otros organismos, incluso académicos. Guevara (2008:100) señala en una autoevaluación de la gestión de promoción en este rubro que se detectó la necesidad de «forjar sistemas empresariales que generaran soluciones alineadas a un funcionamiento de red que fuera la base para transitar a una cadena productiva a la conformación de valor». Según ese autor, las políticas de fomento a la cooperación empresarial partieron de la hipótesis de que el conjunto de empresas competitivas —que aprenden e innovan de forma continua, con capacidad de respuesta al cambio— influirían en sus respectivas industrias y sectores haciendo que estas «presionaran» al gobierno para potenciar su desarrollo, contribuyendo así a generar un área de base competitiva.

La promoción sectorial de redes empresariales, como una estrategia concreta de la cooperación empresarial, implicó en forma especial la necesidad de capacitar profesionales adoptaran una metodología enfocada a la conformación de estas redes productivas y al desarrollo de proyectos sectoriales. La Dirección General Sectorial promovió entre 2002 y 2006 51 redes, algunas de las cuales estuvieron enfocadas a grupos de un mismo sector, o miembros del mismo eslabón de la cadena productiva, mientras que otros

fueron enfocados a desarrollar esquemas de proveeduría con industrias o comercios de mayor tamaño.

En un balance de grupos productivos elaborado en 2005 fue posible identificar 83 redes productivas, de las cuales 48% fueron organizaciones del sector comercio y servicios, 45% del manufacturero y solo 7% del agropecuario. De este número de redes productivas, 77% fueron grupos constituidos como empresas integradoras o cooperativas, incluso sociedades anónimas de capital variable; el resto, 23%, eran redes que estaban en proceso de constitución o aún no iniciaban su formalización. Sin embargo, cabe señalar que existen constantemente iniciativas de proyectos cooperativos que no son registrados por instituciones públicas o por organismos privados, como las cámaras empresariales y confederaciones camerales. En buena medida ello es producto de la baja participación que las empresas y negocios tienen en sus respectivas asociaciones sectoriales. Aunque existen iniciativas de parte de organismos privados y, como se ha mencionado, también está presente la participación de entidades públicas para promover proyectos asociativos, los empresarios dudan de la pretensión genuina de tales iniciativas, por lo que deciden, en todo caso, desarrollar sus propios proyectos, a menos que existan fondos o beneficios tangibles en los promovidos.

Este factor, elemento central en el desarrollo de las políticas de cooperación empresarial, generó impactos poco productivos y altamente costosos para los micro y pequeños empresarios que participaron en los proyectos cooperativos.

Planeamiento del problema: cooperación y desconfianza

Cuando se plantea el tema de la cooperación o el asociacionismo empresarial suele partirse de los costos de transacción como un argumento de análisis para explicar el comportamiento de los participantes o los beneficios que se adquieren por medio de la cooperación conjunta. Por otro lado, la teoría de juegos es otro abordaje que, a través del llamado *dilema del prisionero*, da cuenta de la paradoja presente en los acuerdos de cooperación: estos es, que los participantes pueden lograr beneficios si colaboran, pero también

pueden no lograr nada, incluso perder, si alguno juega en forma desleal en la transacción de información.

Los costos de transacción constituyen la inversión de la empresa al estar en el mercado; las estrategias de cooperación reducen tales costos mediante estrategias que buscan economizar insumos, generar nuevos conocimientos, acceder a nuevos mercados, disminuir las barreras de entrada al mercado y, consecuentemente, mantenerse dentro de forma consistente.

Por otro lado, la cooperación empresarial se enfrenta a ciertas contingencias producto de una determinada racionalidad presente en la lógica de costos y beneficios que el empresario evalúa ante las oportunidades de la cooperación. El dilema del prisionero nos plantea diversos escenarios: por principio, si dos participantes colaboran conjuntamente compartiendo información respecto de sus productos, mercados, costos de producción, etc., pueden desarrollar progresos comerciales, tecnológicos, organizacionales o de producción; sin embargo, si no lo hacen así y ninguno coopera, los dos participantes no lograrán ningún beneficio. Una tercera opción es que uno de los dos colabore y el otro no lo haga, en cuyo caso la información proporcionada por el primero será utilizada por el segundo, quien obtendrá mayores ganancias al manejar a su favor los nuevos conocimientos. Evidentemente, no volverán a presentarse nuevas iniciativas entre los participantes.

Tanto en el caso de los costos de transacción como en el del dilema del prisionero, una salida sería la formalización de los acuerdos comerciales que buscarían a través de un convenio o de la constitución formal de un nuevo negocio, con lo cual los costos de transacción o el riesgo de un «engaño» se reducirían significativamente.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su metodología para la constitución de redes productivas, considera dos tipos de costos de transacción (PNUD 2000 y López Cerdán 2003):

- Los costos de información: estos incluyen la dificultad de acceso a la información de y entre los participantes en una red productiva, así como el desconocimiento de sus mercados, el desarrollo técnico y tecnológico de su sector.

- Los costos de coordinación: básicamente se refiere a la dificultad de organización de la red, la dispersión geográfica de los participantes y su presencia numerosa en un proyecto asociativo.

Estos dos aspectos suponen una problemática recurrente en la integración de proyectos de cooperación empresarial. Por un lado, los costos de información están asociados con la desconfianza ya planteada en el dilema del prisionero, así como por las condiciones de incertidumbre presentes de manera permanente en el escenario económico y en el mercado. Por otra parte, los costos de coordinación se relacionan con la promoción de proyectos o con iniciativas espontáneas de los empresarios, que no valoran los altos costos que supone un proyecto asociativo con un número significativo de participantes, dispersos geográficamente en un territorio. Un elemento adicional es la participación de empresas de tamaños muy dispares, lo cual genera condiciones muy desiguales para las empresas asociadas, debido a montos de inversión, capacidades tecnológicas, estrategias de comercialización, volúmenes de insumos, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, la cooperación empresarial se enfrenta en principio a la desconfianza, debido a la naturaleza económica de las transacciones que están presentes en las relaciones entre los participantes, y aun por otros motivos relacionados con los actores participantes en los proyectos asociativos. En un momento dado, las agencias promotoras públicas y privadas pueden ser sujetas de desconfianza. También están implicadas en procesos de inversión y costos de transacción al promover o participar en los proyectos de desarrollo económico.

En seguida expondré el caso de un proyecto de cooperación productiva que ilustra la problemática inmersa en estos esquemas de desarrollo y envuelve la ejecución de políticas públicas, actores sociales diversos y recursos.

Fomento e intervención en proyectos de asociacionismo empresarial

Entre los diferentes casos de proyectos de cooperación empresarial promovidos en Jalisco existen iniciativas impulsadas por instituciones públicas,

pero otras consistieron en programas planeados y promovidos por instituciones como las cámaras empresariales y las universidades. Presento entonces el caso de un proyecto de cooperación empresarial donde participaron diversos actores públicos y privados. Inicialmente promovido por el gobierno federal a través de la Secretaría de Economía, institución que mediante la participación de sus agentes pretendió crear una empresa integradora de fabricantes de ropa en un municipio del estado de Jalisco. En este caso también se involucraron otras como la Dirección General Sectorial (DGS) de la Secretaría de Promoción Económica (SEPROE) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). El resultado ilustra la dinámica de las políticas de desarrollo en relación con la cooperación empresarial, los conflictos generados por la descoordinación de las acciones institucionales y los costos de transacción que suponen la integración de grupos productivos.

El caso de San Miguel, integradora textil

San Miguel el Alto es un poblado de la región Altos Sur del estado de Jalisco, zona principalmente generadora de lácteos, ganadería y productos agrícolas, a una distancia aproximada de 250 kilómetros al noreste de la capital del estado. Su principal vínculo económico está relacionado con el Bajío guanajuatense, la región central del país y el estado de Aguascalientes. Productora de ropa o textiles, su participación en el sector es marginal, comparada con otras poblaciones regionales del estado de Guanajuato o incluso con el municipio de Villa Hidalgo, el cual colinda con Aguascalientes, gran productor de textiles, avíos y ropa.

A principios de 2002, la Secretaría de Economía promovió el programa de empresas integradoras en el municipio, apoyada por la Cámara de la Industria del Vestido, con el propósito de estimular el desarrollo del sector ante un contexto de contracción generado por la importación de productos externos, contrabando y recesión.

Después de un proceso de organización que implicó la inversión requerida de 50 000 pesos, la preparación de un proyecto de viabilidad y el

trámite de registro, el grupo de industriales del vestido de San Miguel el Alto se constituyó en empresa integradora a principios de 2004. El registro de la Secretaría de Economía reportó 14 empresas participantes, la mayoría microempresas familiares, pero también dos empresas pequeñas con cierta capacidad de inversión y producción.

El grupo o empresa integradora tuvo como proyecto central la compra de insumos para la producción: materiales textiles y avíos, principalmente. Para ello se habilitó una bodega de uno de los miembros con mayor capital, como tienda o comercio de insumos. En principio se proveerían los bienes para los miembros de la integradora; sin embargo, el consumo fue bajo por parte de los miembros y se decidió comercializar insumos a otras empresas locales.

Aunque los beneficios principales fueron la reducción de costos de producción, la principal expectativa constituyó desde el inicio del proyecto asociativo la posibilidad de acceder a fondos gubernamentales para la producción, comercialización o bienes de capital.

La promoción de proyectos de EI por parte de la Secretaría de Economía y en su caso organismos públicos estatales, durante los primeros años de la actual década, estuvo acompañado por la difusión de programas de apoyo para las pequeñas y medianas empresas. El Fondo PYME formado en 2002 concentró una gama amplia de líneas, entre ellas, se constituyeron fondos para la producción, capacitación, asesoría y desarrollo tecnológico. Estas alternativas generó la expectativa de los empresarios sobre la posibilidad de acceder a tales recursos si se constituían formalmente en EI.

Para el caso de la Integradora Textil de San Miguel el Alto, estos fondos fueron solicitados, pero no tuvieron acceso a ellos por lo menos hasta finales de 2005.

El proceso de integración y sus consecuentes dinámicas, así como la evolución del grupo después de su constitución formal, estuvo acompañado de varios actores externos al grupo. Entre ellos un representante de la Dirección General Sectorial de la SEPROE. Sus funciones fueron: vincular al grupo con otras instituciones, gestionar fondos o apoyos técnicos para el grupo y orientar las acciones en términos del proyecto productivo, de inversión o comercialización.

El agente estatal había sido capacitado por los programas promovidos por la dependencia estatal, en la articulación de grupos productivos, clústeres y proyectos de inversión coordinados por diversas universidades locales.

Otro actor fue un profesional que desarrolló el proyecto de viabilidad desde el Centro Regional para la Calidad Empresarial (CRECE), organismo del sector privado en funciones desde los noventa con el objetivo de capacitar, asesorar y aplicar diagnósticos para pequeñas y medianas empresas. Su participación inicial fue orientada al proyecto de inversión de la integradora.

Por otra parte, la constitución de la EI de San Miguel el Alto supuso la contratación de un gerente o administrador, el cual tuvo bajo su responsabilidad la administración de la tienda de insumos.

Para junio de 2004, se presentó un proyecto de capacitación de profesionales promovido por la Dirección General Sectorial de SEPROE y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, dirigido principalmente a personas que colaboraban en la promoción o gestión de proyectos de asociación empresarial. Se propuso este programa al grupo de San Miguel con objeto de que el gerente de la EI y el asesor de CRECE participaran y operaran la metodología del PNUD en el caso de la EI de San Miguel.

Este programa implica cinco fases para la integración de un grupo productivo, define un proyecto productivo y establece las condiciones organizacionales para su concreción. Las fases son:

- Promoción y selección de los participantes, que incluye la valoración de los costos de transacción en términos de información y coordinación.
- La generación de una base de confianza que implica el fomento un proceso de conocimiento mutuo entre los participantes.
- Proyectos piloto, que implica la realización de pequeños esfuerzos de proyectos de bajo costo.
- El desarrollo de un proyecto estratégico que incluye un diagnóstico de las empresas y la formulación de un proyecto de viabilidad
- Establecimiento de la estructura y condiciones que hagan posible la autosostenibilidad del grupo.

La participación del gerente y del asesor de CRECE se dio en un contexto de conflictos en el grupo. En este último no se tenía claridad sobre

proyectos futuros; la tienda de insumos no tenía prácticamente operaciones y, primordialmente, se presentó un conflicto entre liderazgos.

A pesar del diseño y la aplicación de un programa de trabajo por parte de la Dirección General Sectorial de SEPROE, el ITESO, el gerente y el consultor de CRECE, la aplicación de la metodología del PNUD no se llevó a cabo. El propósito fue definir objetivos para el grupo y formalizar un proyecto de negocio que considerara sus condiciones reales y las de las empresas en lo individual, pero particularmente que construyera un proceso de confianza en la red de empresarios. El propósito de que los agentes participaran en el programa de capacitación fue que coordinaran las acciones para lograr tales objetivos.

Para finales de 2004 se les propuso la colaboración de un especialista en integración de grupos productivos, quien evaluaría el proyecto de negocios según los indicadores de la metodología del PNUD como: índice de cohesión, evaluación del proyecto de negocios o de viabilidad, desempeño del liderazgo y de los promotores de la red, en este caso del gerente y del consultor de CRECE; sin embargo, el grupo no aceptó.

La tienda de insumos se cerró en 2005 y se despidió al gerente, quien reconoció no haber cumplido con su misión principal: promover la comercialización de los productos de las empresas miembros de la integradora, debido a la dispersión de proyectos y a la diversidad de liderazgos, que tomaban decisiones sobre la administración de la tienda, confundiendo las funciones del gerente, además de que esta se convirtió en el único propósito de la empresa integradora.

El consultor de CRECE dejó de asistir a las reuniones de trabajo programadas con el grupo desde finales de 2004, aludiendo alta carga de trabajo en el organismo privado.

El ITESO, por su parte, no dio seguimiento al proceso posterior de la capacitación y al programa de aplicación de la citada metodología PNUD. La Dirección General Sectorial, a su vez, aunque mantuvo su participación con el grupo hasta 2005, no pudo evitar la desintegración de la Empresa Integradora, lo que ocurrió a finales de ese año.

Conclusiones

Algunos estudiosos sobre la integración productiva en América Latina (Pietrobelli y Ravellotti 2005:56) han opinado que las políticas de apoyo al desarrollo de la integración productiva tienen que evolucionar gradualmente a partir de las condiciones reales de las concentraciones productivas y de las empresas; en efecto, los proyectos de cooperación empresarial implican un conjunto de factores de índole diversa. Independientemente de la participación de diferentes instituciones y organismos, o de la inversión de recursos humanos y materiales, los efectos de la integración, como en el caso que ilustra esta reflexión, pueden no generar resultados.

A finales de los años noventa, Rueda (1997) coordinó un proyecto de evaluación sobre las primeras experiencias de las empresas integradoras. Entre otros resultados fue notorio el bajo nivel de operación que habían logrado en el periodo 1993-1997; adicionalmente, los proyectos de mayor recurrencia fueron la capacitación, la compra de insumos, la participación conjunta en eventos de comercialización y la adquisición de servicios. En ningún caso se enfocaron en el campo de la tecnología, del desarrollo o diseño de productos o de una incursión conjunta para comercializar con algún cliente mayor. La experiencia de Jalisco indica que se siguen los mismos derroteros y existe poco aprendizaje e innovación.

A partir de los datos presentados y del caso citado podemos destacar las siguientes consideraciones:

- La concentración de unidades económicas no implica que exista la posibilidad de favorecer procesos de integración empresarial ni de generar proyectos cooperativos. La inserción de micro y pequeñas empresas a una cadena de valor depende de sus niveles de desarrollo, y no necesariamente de una integración resultante del desarrollo de economías de escala planteado por las políticas de cooperación empresarial a inicios de los años noventa. De acuerdo con ello, muchas políticas sobre la cooperación empresarial, el desarrollo de cadenas productivas y el fomento de las concentraciones especializadas —lo cual incluye el apoyo a las PYMES—, no han tenido claridad ni una planificación adecuada, confunden a los participantes, generan falsas expectativas y desánimo,

con lo cual los empresarios renuncian a invertir esfuerzos en tales proyectos.

- La intervención de diversas instituciones promotoras que pretenden generar beneficios en los sectores productivos o sociales, sin un esquema coordinado de acciones, puede arrojar resultados negativos, independientemente de las intenciones. Por lo regular crean estímulos que confunden a aquellos actores que esperan recibir los beneficios. La coordinación de las acciones, entonces, resulta estratégica para lograr claridad en los proyectos y certidumbre en los grupos productivos.
- El estímulo de los recursos financieros o técnicos como medio para la formalización de algún tipo de empresas asociativas no favorece la cohesión de los grupos productivos, pues los recursos constituyen un complemento a los proyectos asociativos. En consecuencia, el desarrollo de estos proyectos deben darse más en términos de generación de conocimientos y estrategias autogestivas que de administración de recursos.
- Los costos de transacción no son considerados en la promoción de proyectos asociativos; las instituciones públicas, académicas, privadas, en muchas ocasiones se enfocan más en el cumplimiento de objetivos propios que de valorar el fondo de las acciones, por lo que se generan expectativas en los sectores sin ponderar los efectos no siempre positivos de las acciones.
- Las políticas de fomento a la cooperación empresarial han venido disminuyendo su relevancia en las administraciones públicas recientes. Los fondos de apoyo como el de PYME ya no consideran como sujetos de apoyo a los grupos productivos y a las acciones privadas que pretendan desarrollar proyectos asociativos. Las políticas han orientado su estrategia a otras iniciativas, como la creación de nuevos negocios para generar empleo o autoempleo.
- Más que los objetivos económicos, es claro que existen factores de carácter social involucrados en el desarrollo de proyectos cooperativos, pero en el momento de ponerlos en marcha estos quedan marginados. Las políticas de desarrollo en el sector industrial, por lo menos, deben considerar la inclusión de procesos sociales y ponderar los costos de transacción en el fomento de la cooperación productiva.

- Finalmente, las iniciativas que no tienen una base en los intereses de desarrollo de las empresas y de los grupos productivos difícilmente logran avanzar allende las expectativas económicas que en un momento dado son generadas por los estímulos de apoyos gubernamentales.

Por tanto, paradójicamente, los proyectos que cuentan con mayor soporte institucional y recursos no necesariamente desarrollan su máximo potencial. Del mismo modo, el desarrollo planteado en términos solamente económicos no genera una base de conocimientos y experiencias que además produzca procesos de crecimiento cualitativo en los actores, no solo productivos o empresariales, sino de todos aquellos que participan en estos procesos socioeconómicos.

Del «capital activo», el «capital muerto» y otros «capitales» en las microempresas de mujeres campesinas

Magdalena Villarreal

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
Unidad Occidente

Introducción

En fechas recientes ha crecido la inquietud por identificar con qué recursos cuentan «los pobres», y qué papel juegan en su supervivencia y en sus transacciones mercantiles (véase Villarreal 2000, González de la Rocha 1986). Las nuevas perspectivas de desarrollo enfatizan la necesidad de construir opciones para romper los círculos de pobreza a partir de los medios existentes. Han surgido además conceptos tales como «capital social», «capital cultural», «capital político» y «capital ambiental» que de alguna manera se adscriben a las comunidades y los grupos marginados. Por otro lado, se documenta la existencia de gran cantidad de bienes materiales en posesión de los pobres.

De Soto, por ejemplo, aseguraba que «el valor de los inmuebles en posesión, mas no en propiedad legal de los pobres de los países del tercer mundo sumaba no menos de 9.3 millones de millones de dólares [...] casi el doble del circulante total de moneda en los Estados Unidos, y más

de 20 veces el total de la inversión directa extranjera en el Tercer Mundo y en lo que fue el mundo comunista en el decenio previo a 1989» (De Soto 2001:65). Sin embargo, afirma que son «capital muerto», ya que no funcionan activamente dentro de los circuitos propiamente comerciales.

Esto dispara una serie de preguntas, tales como: ¿Qué elementos influyen para que un capital, ya sea económico, social o cultural, se convierta en capital activo? ¿Cuál es la naturaleza de los diferentes capitales que operan «los pobres» en el mundo? ¿De qué están compuestos? ¿Cómo sirven a la gente para ayudarse a sí misma? ¿Cómo afectan las desigualdades de género y poder?

En las líneas que siguen busco identificar los procesos que entran en juego en la atribución de valor a ciertos recursos de tal manera que se conviertan o no en «capital activo». Para ello tomo el caso de mujeres campesinas del occidente de México en el marco de las políticas de desarrollo y los procesos de intervención planeada. Resalto la naturaleza del capital en su vida cotidiana, analizando transacciones en distintos tipos de «mercados», los cuales incluyen desde el mercado de dinero para proyectos de desarrollo hasta los mercados de mercancías. Enfoco de manera particular recursos familiares e individuales tales como puercos, gallinas, abejas y vacas para argumentar que un recurso específico solo puede convertirse en capital cuando se desplaza dentro de circuitos particulares de significado en los cuales se cotiza y negocia su valor según ciertas normas, expectativas y estándares.

Esta discusión inevitablemente nos lleva a invocar los valores no mercantiles que se toman en cuenta en la evaluación de diversos bienes. El dinero no es la única medida de equivalencia para cotizarlos. De hecho, aun las transacciones en los mercados de mercancías están apuntaladas por valores y relaciones no mercantiles que varían de conformidad con el campo de actividad y a los intereses en juego (véase Long y Villarreal 2001, Hutchinson 1996, De Haan 1994, Arce y Marsden 1993, Arce 1999). Aquí se involucran una serie de recursos sociales y culturales tales como marcos institucionales —compuestos por conjuntos de normas, roles y compromisos— y por dimensiones políticas, éticas y cognitivas que, como bien lo señala Uphoff (2000), no dependen de, ni pueden ser reducidas a los modos

de racionalidad del mercado. Así, los valores y las relaciones sociales constituyen un componente esencial de todas las transacciones económicas.

Sin embargo, lo que no se ha mencionado es que valores y relaciones sociales no solo generan valor agregado a un recurso particular, sino que incluso lo pueden reducir. Como explicamos en otro lado (Long y Villarreal 2001), los valores no residen «en», ni son «agregados» aumentativamente a los productos, como se implica en la utilización generalizada de la noción de «valor agregado» en los análisis de las cadenas mercantiles. Más bien los valores emergen de las continuas luchas y negociaciones entre diversos actores sociales localizados en puntos estratégicos de una red de relaciones mercantiles, y de esta manera se crean y transforman conjuntamente por quienes están involucrados.

Y es que distintos tipos de capital se cotizan por medio de una combinación de «divisas» —muchas de las cuales no son monetarias— que transitan en el seno de circuitos de significados particulares. La noción de «divisas» apunta a los esfuerzos entre actores sociales por definir y enmarcar equivalencias de valor entre mercancías, bienes y servicios específicos (por ejemplo, trabajo, información, provisión de equipo y contactos sociales) y cómo estos pudieran ser «recompensados» o «remunerados». Si bien la noción refleja en el ámbito de la economía un mismo capital financiero, aquí se entretajan tanto valores financieros como sociales. El desligar unos de otros oscurece los procesos mediante los cuales se determina el valor monetario que se adjudica a un bien particular.

La importancia de estas divisas en los procedimientos, normas y marcos de conocimiento involucrados en el acceso y el manejo de los recursos familiares en el agro son evidentes, pero poco se toman en cuenta en los programas de desarrollo. Frecuentemente también son obviadas en las soluciones propuestas por académicos enfocados a estudios de pobreza. Resulta indispensable, pues, explorar el funcionamiento de divisas sociales y la naturaleza de los distintos capitales para llegar a una comprensión de las maneras como una microempresa de mujeres puede llegar a ser exitosa o no, tanto en términos de las expectativas de los agentes de desarrollo como en términos de las de las propias socias.

Gallinas, vacas, puercos, abejas y el «capital inicial»

Hace ya algunos años, Socorro, miembro de un grupo de mujeres constituidas como unidad agrícola e industrial para la mujer campesina (UAIM) en un pequeño poblado de Jalisco, explicó cómo eligieron la actividad económica a emprender:

la funcionaria que vino nos preguntó si queríamos pollos, o puercos o chivos, o un grupo de costura. Le dijimos que abejas porque pensábamos que las podríamos dejar a que ellas trabajaran solitas. Lo único que tendríamos que hacer era cosechar la miel. Y es que dijimos que costura, pos no, el material es muy caro, y luego tendríamos que salir a vender los trapos. Pollos, pos tendríamos que trabajarles mucho a diario, y si subía el precio de los alimentos, nosotros nos iríamos pa'bajo. Muchas querían chivos, así nos los podíamos dividir entre nosotras, en lugar de tener que trabajar en grupo, pero no, las chivas son muy destructivas, brincan los cercos y se meten a las parcelas de los señores, y nosotros no queríamos problemas con los hombres. Así que nos decidimos por las abejas, pero ahora nos arrepentimos, porque viera ¡qué picoteadas nos dan!

Las mujeres evaluaron cuidadosamente sus opciones tomando en cuenta las implicaciones de su decisión, tanto para sí mismas como en sus relaciones familiares y comunitarias. Querían una empresa que les generara ganancias, pero no estaban dispuestas a limitar el tiempo que necesitaban invertir en sus obligaciones familiares, ni querían crear conflictos con otra gente del pequeño poblado.

Para muchos extensionistas y agentes de cambio en el mundo no importa mucho si las mujeres de grupos como este eligen abejas, pollos, cabras o puercos. Las exhortan a involucrarse en actividades económicas con el objetivo de «ayudarlas a ayudarse a sí mismas a salir de la pobreza», proporcionando las semillas de lo que se espera se convierta en empresas económicas sólidas. Los puercos, gallinas, vacas o cabras generalmente se clasifican de manera estandarizada como «capital inicial», como recursos que se reproducirán con un poco de entusiasmo y buen trabajo. Su valor reside en su potencial para producir beneficios monetarios crecientes.

Sin embargo, esta es una imprecisión que puede tener consecuencias económicas y sociales serias. Mientras que los precios de los insumos, el trabajo que se le invierte y el posible precio que adquirirán en el mercado son ciertamente determinantes, el valor no se mide únicamente en términos monetarios. La composición del capital que se involucra en el caso de las gallinas es diferente a la de las vacas, las abejas o las cabras.

El capital y sus divisas

Supongo que todos coincidimos en que es preferible que una mujer campesina posea vacas en lugar de contar simplemente con gallinas. Sin embargo, me vi realmente decepcionada cuando, durante una reunión de evaluación para la planificación con agentes gubernamentales en Jalisco, un líder local se levantó orgullosamente a informar que un gran porcentaje de los grupos de su municipio habían pagado los préstamos que adquirieron para comprar ganado —algunos incluso antes de tiempo—, ¡aun cuando esto significó que tuvieran que vender las gallinas de sus mujeres para juntar el dinero! Su intervención provocó los aplausos de todos los presentes, menos los míos.

Para los agentes sociales de ese medio rural, el pagar los créditos a tiempo se asumía como un logro, considerando el hecho de que muchos de los productores involucrados habían caído en carteras vencidas en sus créditos con Banrural y con otras instituciones gubernamentales. Por su parte, los funcionarios adjudicaban estos problemas a la falta de «cultura financiera» de la población rural, a quienes acusaban de haberse acostumbrado a «extender la mano» para recibir fondos de beneficencia. Se opinaba que necesitaban fortalecer sus habilidades empresariales y operar en el mundo real, o sea, aprender a trabajar para el mercado y apreciar el valor mercantil del dinero.

Aunque yo me suscribía plenamente a la idea de que los productores debían pagar sus préstamos, no podía aceptar el hecho de que esto se hiciera con las gallinas de las mujeres. Habiendo trabajado en la región por un periodo significativo, sabía que las gallinas constituían un elemento

importante en el sustento de las familias campesinas. Los huevos y el pollo eran fuentes importantes de proteína, además de jugar un papel importante en las relaciones sociales. Para una familia campesina es penoso no contar con alimentos para ofrecer a parientes que vienen de visita, y un huevo frito ayuda a salvar la situación. Lo que es más, en tanto capital, las gallinas generalmente se adscriben al dominio de las mujeres, quienes tienden a decidir cuándo matarlas o venderlas, pues reconocen, por ejemplo, cuando una gallina particular «no es buena ponedora» o no «sirve para cuidar a sus polluelos». También deciden el destino de los dineros obtenidos. Y los huevos circulan a manera de préstamo o en venta entre vecinos, fortaleciendo así los vínculos sociales y la solidaridad. Así, constituyen un elemento importante en lo que se ha venido a llamar «capital social», que se ha puesto de moda en los discursos del Banco Mundial y muchos académicos, al cual regresaremos más adelante.

Por otro lado, el ganado tiende a ser adjudicado al dominio de los hombres. Aunque las mujeres pudieran tener alguna o muchas vacas registradas a su nombre, e incluso llegan a encargarse de su cuidado, sacándolas a pastar y regresándolas al corral, ordeñándolas e incluso curando sus enfermedades, generalmente toman en cuenta a sus maridos, hijos o familiares varones antes de vender un becerro. Y, si no hay en puerta alguna enfermedad u otra necesidad urgente, los hombres cuentan con cierta manga ancha en el uso de los dineros obtenidos. En ocasiones estos recursos se invierten en algún vehículo, en arreglos a la vivienda, gastos relacionados con la escuela de los hijos, o incluso en bebida. No es poco común que se sacrifiquen animales para una ocasión especial —lo cual es una demostración de estatus para la familia—. Sin embargo, con demasiada frecuencia se venden los becerros antes de contar con el peso deseado, dado que hay que pagar gastos hospitalarios, medicina o cubrir una deuda.

Lo que quiero decir con todo esto no es que los programas de desarrollo deban destinar los recursos a gallinas en lugar de vacas, sino que me interesa resaltar cómo estos constituyen distintas formas de capital, se mueven en circuitos diferentes y producen beneficios diferenciados.

Esto se debe a que distintos tipos de capital se cotizan a través de una combinación de «divisas» —muchas de las cuales no son monetarias— que

se mueven en el seno de circuitos de significados particulares (véase Long y Villarreal 2001, Zelizer 1997). Incluyen una gama de valores sociales que se entretajan con el valor monetario que se adjudica a un bien particular, y hasta cierto punto determinan. Así, 60 pesos obtenidos por la venta de un pollo no se cotizarán de la misma manera que 60 pesos obtenidos como parte de la venta de un becerro. Lo primero podrá significar una buena cantidad de «sencillo», para utilizarse en alimentación o consumo básico, y lo otro, una sobrita de «dinero grande», algo que se salvó después de cubrir pagos importantes y puede ser destinado —¿por qué no?— a proporcionar a su poseedor un pequeño gusto, consentirse un poco para compensar el trabajo duro y los múltiples sacrificios.

De hecho, hay varias categorías que se deben tomar en cuenta en el caso de las vacas y las gallinas. Los recursos monetarios obtenidos de la leche suelen destinarse a gastos cotidianos. El despilfarrar este dinero en bebidas alcohólicas puede ser juzgado con severidad, mientras que no es poco frecuente que los recursos obtenidos de la venta de un becerro se tengan previstos para un evento festivo. Esto es claramente el caso de ciertas razas de aves, tales como gallos de pelea. Los gallos son una apuesta, un boleto de lotería que, al ganarse, ameritan una celebración. Y estos se clasifican en el dominio varonil. Aunque comúnmente se espera que las mujeres alimenten y cuiden a estos gallos, las ganancias que se generan rara vez vienen a formar parte del ingreso familiar.

No es poco frecuente escuchar a mujeres campesinas quejarse de tener que cuidar a los gallos de pelea, o de verse obligadas a atender al ganado. Sin embargo, continúan haciéndolo. Mas tal sumisión no siempre implica una subordinación tajante. El velar por los intereses del marido puede, en ciertos contextos, rendir beneficios sociales en términos de la consolidación de redes de parentesco y solidaridad. Puede implicar una forma de aval social, en tanto que el fortalecer el honor y la dignidad de un hombre genera estatus para la familia, lo cual es de suma utilidad en la obtención de préstamos, en mantener clientes y recibir regalos, por ejemplo.

El contar con un marido es en sí mismo un dato importante para mantener redes sociales y estatus. Generalmente se valora como seguridad para la familia; la mujer puede incrementar sus redes de solidaridad y hasta

cierto punto ser menos vulnerable al chismorreo malicioso que no deja de existir en las comunidades rurales. De esta manera, los vínculos sociales —incluyendo las relaciones de parentesco y maritales— también pueden convertirse en «capital» para ser usados como un activo. Esto nos lleva al concepto de «capital social», el cual se utiliza para identificar los recursos sociales que proporcionan beneficios tales como mejores condiciones materiales, mayor ingreso y posición social. El problema con la noción de capital social es que se analiza como un elemento «externo a las acciones sociales que lo invocan, generan y constituyen» (Long y Villarreal 2001). Así, se asume que, como otros recursos y bienes, puede movilizarse, acumularse y almacenarse para utilizarse en el futuro. Esto implicaría que, por ejemplo, las personas con familias numerosas automáticamente tendrían más capital social que aquellos de familias pequeñas, puesto que «poseerán» mayor cantidad de vínculos y relaciones sociales. También puede implicar que agentes de desarrollo bien intencionados podrían «inyectar» capital social desde fuera.

No obstante, un recurso específico —sea o no monetario— solo puede convertirse en capital cuando se pone en uso dentro de circuitos particulares de significado en los cuales se cotiza y negocia su valor según ciertas normas, expectativas y estándares. Así, los valores y las relaciones sociales constituyen un componente esencial de todas las transacciones económicas. No solo generan valor agregado a un recurso particular, sino que incluso lo pueden reducir. Por ejemplo, el dinero proveniente de una persona vinculada al narcotráfico puede ser rechazado en ciertos escenarios; las conexiones con esferas gubernamentales no siempre son bienvenidas en algunos grupos comerciales, y la sumisión de las mujeres a sus maridos no se considera una característica positiva en las empresas sociales.

De aquí la utilidad de recurrir más bien a la noción de divisas sociales, concepto que nos permite tomar en cuenta el entretejimiento de códigos de valor monetarios y no monetarios, los cuales entran en juego en las transacciones económicas y delimitan o expanden el rango de oportunidades que se abren para las mujeres. El concepto de un bien particular incluye nociones de sus riesgos sociales y económicos, adjudicaciones con respecto a los posibles derechos de propiedad y usufructo, y frecuentemente lleva también

consigo normativas socialmente aceptadas sobre el posible destino de los recursos que genera. Los valores se establecen recurriendo a códigos simbólicos y culturales donde las identificaciones de género, las emociones y las preocupaciones prácticas no son irrelevantes. Las relaciones sociales a través de las cuales se generan y negocian estos valores son cruciales.

Abejas, cabras y divisas sociales

Socorro, la apicultora a quien mencioné al inicio de este documento, afirmó que como grupo, ellas hubieran preferido criar cabras. Las cabras no requieren mucha atención, se alimentan de casi cualquier cosa, pasto de los cerros, hojas y arbustos. Las mujeres del grupo podrían fácilmente dividir las entre ellas, y utilizar el trabajo de sus hijos chicos para atenderlas. Además, las cabras se reproducen rápidamente, y su carne es altamente valorada en la región, por lo que podrían obtener buenas ganancias. Pero las cabras son problemáticas porque generan conflictos con los agricultores. Brincan los cercos muy fácilmente y devoran plantas valiosas.

En divisas locales, el precio social de criar cabras era demasiado alto para que las mujeres asumieran el riesgo. Sus vínculos a redes de solidaridad peligrarían, al igual que su espacio político en términos de las relaciones con las autoridades locales. Probablemente enfrentarían problemas con sus propios maridos, quienes tenían sembradíos en parcelas adyacentes, y no querían que sus mujeres se involucraran en conflictos.

Al decidirse a criar abejas, sin embargo, también hubieron de considerar divisas locales. Con la llegada de la abeja africana, la cual era mucho más agresiva, se vieron obligadas a mover sus apiarios a lugares distantes para no arriesgar posibles ataques a agricultores o a sus animales. Pero más que esto, la miel de las abejas es, en cierto sentido, considerada un acto de la providencia, dado que depende de que floreen los campos, de las lluvias y de que no se reproduzcan demasiados depredadores, tales como hormigas o sapos. Y si es un acto de la providencia, ellas deberían estar agradecidas y mostrarlo con generosidad a amigos y vecinos. De esta manera, las mujeres regalaron frascos de miel y pedazos de panal a funcionarios, autoridades

locales, parientes y vecinos, cuando menos en las etapas iniciales. Cuando en posteriores temporadas la producción no fue tan buena, más de alguno lo adjudicó a la falta de generosidad y ambición de las mujeres.

En este caso, al igual que en muchos proyectos de desarrollo, otros valores deberían tomarse en cuenta. Los funcionarios esperaban que las mujeres desarrollaran habilidades organizativas y conciencia de género. Se esperaba que esta actividad las ayudara a reconceptualizar sus roles como mujeres y así cambiar hasta cierto punto las relaciones de poder en las que se involucraban en su hogar y en la comunidad. Se consideraba que no era solamente una empresa económica, sino social, donde las «semillas» a cultivar no eran únicamente de naturaleza monetaria.

Basados en la convicción de que tales valores solo pueden crecer en el seno de una empresa colectiva, debían organizarse como grupo, seguir procedimientos democráticos y sobreponerse a conflictos triviales entre sus miembros. Este último era tal vez el punto más difícil, puesto que las mujeres pertenecían a distintos grupos de parentesco en el pueblo, entre los cuales existían conflictos añejos. Pero el grupo sí logró desarrollar habilidades democratizantes, llegaron a valorar su identidad como mujeres de manera diferente, y a moverse en el mundo de las oficinas gubernamentales y de organizaciones de apicultores en lugar de quedarse en el pueblo, aunque, después de 10 años de trabajo constate, han logrado muy escasos beneficios monetarios de su empresa.

Sin embargo, han aprendido que tienen derecho de acceder a programas crediticios, y que pueden lograr apoyo gubernamental para mejorar sus hogares, becas para sus hijos, etc. Y continúan participando en cajas populares y tandas, además de invertir en gallinas y puercos en el hogar.

Capital-alcancía

En muchos países se forjan alcancías en forma de puerquitos. Estos simbolizan la manera en que las familias guardan sus centavitos hasta que se convierten en una cantidad significativa de «divisas fuertes». Los puercos son el estereotipo común del ahorro. Las familias rurales frecuentemente crían

puercos con las sobras de la comida, hierbas del campo y, si es posible, con maíz, y al llegar a un peso adecuado los sacrifican para quedarse con la manteca —ahorrando un gasto para el futuro inmediato—, comer la carne y compartirla con amigos y vecinos y vender el chicharrón. En su defecto venderán los puercos para pagar deudas, adquirir muebles o cubrir otros gastos importantes.

Mientras que las gallinas generalmente se clasifican como capital a corto plazo, los cerdos tienden a colocarse en la categoría de mediano plazo. Proveen una pequeña cuenta de ahorros, un seguro destinado a gastos importantes. Sin embargo, la familia no se considera «capitalizada» a menos que posean una granja de pollos o de puercos. La expectativa es que las ganancias generadas por parvadas medianas de aves o puercos se irá «al resumiendo del consumo cotidiano». Podrán proporcionar mejores estándares de vida, pero rara vez constituyen «capital sólido».

Este no es el caso del ganado, el cual prácticamente ha llegado a convertirse en un sinónimo de riqueza en el agro. «Si no tengo una vaca o dos a mi nombre», dijo un campesino que entrevisté, «me siento desposeído, como si no tuviéramos nada». El ganado es una seguridad a largo plazo y una inversión que puede producir más capital. Mientras que los becerros se pueden vender para cubrir gastos, una familia buscará usar las ganancias para comprar más ganado, particularmente becerras o vacas, las cuales se dejan para su reproducción. Este es capital que puede multiplicarse y crecer.

Pero los mecanismos de operación en las empresas ganaderas tradicionales del agro mexicano no difieren demasiado de los puerquitos de alcancía, puesto que los fondos se ahorran lenta y sacrificadamente para incrementar el capital, solo que este fondo es mayor y proporciona más estatus. Pero mientras que la tendencia con los puercos es de «romper la alcancía» a mediano plazo para usar los fondos de una manera u otra, el ganado —en estas empresas más tradicionales— es una cajita fuerte que solo se abre para grandes ocasiones o necesidades urgentes.

Las familias suelen dejar a un lado necesidades de consumo cotidianas para mantener a sus vacas. Me ha tocado escuchar a mujeres quejarse y asegurar que de los hatos de ganado lo único que obtienen es la leche que logran asegurarse si las vacas pastan cerca del pueblo, y tal vez algo de queso

que ellas mismas fabrican con la leche que no se vende. Pero sus hijos andan descalzos y casi nunca prueban la carne, puesto que el objetivo del marido es incrementar el hato. Esto es comprensible, dado que un hato grande puede proporcionar la base para obtener poder y autoridad en los escenarios locales, lo cual es bastante atractivo para quien residente siempre haber estado bajo el zapato de otros.

Por otro lado, aunque el capital invertido en el ganado puede ser bastante fungible —los ganaderos sí llegan a vender animales para comprar vehículos o invertir en la construcción de sus casas, y el estatus que adquieren es útil para acceder a créditos, tanto en las tiendas de abarrotes locales como en los bancos— no llega a los niveles de fungibilidad que requieren las empresas de hoy, donde la flexibilidad de moverse rápidamente de un producto a otro, de traducir un tipo de capital a otro es la llave del éxito. En este sentido, su ganado es en gran medida «capital muerto», como dice De Soto (2001) de los recursos poseídos por «los pobres».

La cuestión de capital «muerto» y «activo»

permítaseme detenerme un poco en el argumento de De Soto, puesto que ha sido aclamado como la solución para abatir la pobreza (!) y porque muestra claramente la naturaleza del capital en las sociedades capitalistas modernas.

En su libro *El misterio del capital*, Hernando de Soto (2001) argumenta que, por más esfuerzos que realizan, los países pobres parecen no poder producir capital por sí mismos. Considera que los pobres ya cuentan con los bienes que requieren para lograr éxito en el capitalismo, pero que «poseen estos recursos en forma deficiente». Son «capital muerto». Dado que sus bienes económicos y sociales no están registrados en un sistema de propiedad formal que pueda homogeneizar sus cualidades y valores de tal manera que sean reconocibles en todo el mundo, son extremadamente difíciles de mover en el mercado, no pueden utilizarse como aval para iniciar empresas

y entrar en el mundo capitalista. Insiste en que el valor económico de una casa, por ejemplo, debe representarse en un título, un contrato y otros documentos legales similares para que sea convertido en capital, puesto que tales representaciones se combinan, dividen y movilizan fácilmente y pueden usarse en transacciones comerciales. Es decir, convierten capital muerto a uno activo que sea ampliamente transferible y fungible.

Así, el problema de la pobreza se reduce a procedimientos burocráticos y documentos legales que puedan garantizar la propiedad privada. Lo único que requerimos para resolver el problema de la pobreza es corregir los errores de los sistemas legales del tercer mundo para conectar los recursos de los pobres con el resto de la economía.

Podríamos discutir muchos huecos y falsas premisas en su propuesta —el hecho de que deja de lado las maneras en que los recursos de millones de pobres (incluyendo, por ejemplo su trabajo y su producción agrícola) son ya piezas fundamentales del sistema capitalista—, pero lo que me interesa por el momento es esta conexión de los recursos de los pobres con el «resto de la economía», dado que, como he sugerido arriba, estoy de acuerdo en que los pobres poseen una gama de recursos que no circulan dentro de los llamados circuitos capitalistas.

El capital activo, en lo que De Soto llama «el resto de la economía», se moviliza, como él mismo reconoce, sobre la base de representaciones formales de un bien que no representan el bien mismo, sino nuestro concepto de este, con las cualidades económicas que le atribuimos para producir valor. Estas cualidades, por supuesto, no pueden expresarse en divisas locales —que incluyen preocupaciones cotidianas en comunidades particulares— sino en divisas mercantiles, que puedan reconocerse y aceptarse en distintos países. Esta estandarización permite a los empresarios el dividir, combinar y movilizar partes de un bien sin tocarlo físicamente. De esta manera, las vacas pueden permanecer en el establo mientras lo que se lleva al mercado y se intercambia son las representaciones de sus cualidades y la propiedad atribuida legalmente a individuos particulares, compañías o grupos. Las vacas se convierten así en capital activo en tanto que de la representación ampliamente aceptada de propiedad uno pueda derivar un rango de representaciones de valor agregado, incluyendo seguridad, potencial mercantil y

temporalidad, lo cual a su vez puede ser intercambiado en mercados de bienes en la forma de acciones, fianzas y derivados.

Viviane Forrester describe este tipo de transacciones como parte del horror económico que enfrentamos en la actualidad. Argumenta que son transacciones de lo que no existe, que lo que se intercambia no son bienes reales, ni siquiera símbolos de tales bienes, sino, por ejemplo, los riesgos que se presumen en contratos a largo o mediano plazo que ni siquiera han sido firmados o que existen únicamente en la imaginación de alguien (Forrester 2000:95). Explica que quienes toman decisiones en nuestros tiempos son los «manipuladores de símbolos»,¹ a quienes difícilmente podemos identificar con el viejo mundo de los patronos.

En el mundo de los patronos, como todos sabemos, la propiedad era arrebatada a los campesinos a través de formas de deuda y explotación. En el mundo de hoy la propiedad simplemente se redefine al redefinir un bien, al agregar una serie de cualidades y valores cuya propiedad puede ajustarse a un rango de agentes y cuyo precio en el mercado puede ser cuando menos igual al del bien inicial. La manipulación de símbolos de la que habla Forrester es un factor fundamental en la conversión de capital muerto a capital activo en el mundo financiero.

De Soto toca brevemente estas cuestiones, pero convenientemente obvia el hecho de que las divisas mercantiles se basan en información particular, predicciones, especulación, promesas, vínculos sociales, confianza, mitos y falacias. Lo que circula no son datos fríos, científicamente calculados, sino como señala Soros (1999), la aceptación generalizada de una «verdad» hasta en tanto no se reconozca como falsa. Así, lo que se requiere es la habilidad para interpretar interpretaciones, así como la anticipación a los cambios que pueden asumir tales interpretaciones. El ejercicio de tal habilidad requiere cierta información, que no se circunscribe a precios, calidad de productos y localización de clientes, sino que incluye datos que conciernen a los significados generalizados en el mercado, el posible comportamiento y las reacciones de un rango de actores, sus promesas, visiones e ilusiones. La información que se requiere incluye sesgos, falacias, verdades parciales y silencios.

¹ Citando aquí a Robert Reich, 1993, *L'économie mondialisée*, Paris, Dunod.

Tal información es de difícil acceso para quienes no están involucrados en el mundo social de las elites en el mercado. Y por supuesto, dicho mundo es de muy difícil acceso para quienes son etiquetados como «pobres», puesto que la «verdad aceptada» les adjudica poca credibilidad y confianza. El ser pobre se asocia a ignorancia, baja calidad moral y subdesarrollo, todo lo cual constituye características negativas para los negocios. Clichés tales como la idea de que «un pobre no tendrá las ambiciones requeridas para el éxito», que «sus ambiciones se limitan a vivir al día» (lo cual implica que desistirán en cuanto llenen su estómago), que «seguramente buscarán los placeres momentáneos en la bebida» (descuidando por lo tanto sus empresas) y que «sus aspiraciones se limitarán a la adquisición de un televisor y un vehículo», dificultan su acceso al mercado, donde la meta es obtener los máximos rendimientos del recurso invertido.

Si este es el mundo de «éxito y progreso», los «pobres» carecen de las divisas sociales requeridas para penetrarlo.

La administración de divisas

Tal vez la solución, como lo expresó una mujer campesina, es «no soltarse de la cola de la vaca». Ella, como muchas otras mujeres de su pueblo, se había encariñado de las tres vacas que tenía la familia. Cada una tenía su nombre, apropiado a su personalidad, y ella las podía reconocer desde una distancia considerable.

La pregunta es: ¿por qué conectarse con el «resto del mundo» si el valor de sus recursos —cotizados según la información, mitos y falacias que rigen en las divisas mercantiles mundiales— es bajo comparado con el que les será adjudicado en divisas locales, donde las cotizaciones incluyen los servicios que proveen, además de criterios emocionales, sociales e históricos en los que los esfuerzos invertidos y los vínculos sociales son apreciados? ¿Es que sus bienes no son «activos» si consideramos su comportamiento dentro de estos circuitos?

Desafortunadamente, la respuesta es no. O cuando menos, no suficientemente. No son suficientemente activos si consideramos el hecho de que

no proporcionan zapatos y vestido, y si sus propietarios —estén o no registrados legalmente como tales— no ingieren suficiente proteína. Y no son suficientemente activos no porque no pudieran proporcionar estos bienes indispensables, sino porque la gente se ve obligada a manejarse con las divisas mercantiles mundiales y a pagar en divisas locales y regionales.

Las normas de los mercados financieros distantes están muy presentes cuando se trata de pagar el ganado y el costo de alimentación, cuando tienen que caminar largos kilómetros a pie para vender sus productos, y cuando se enfrentan con enfermedades y los costos de los medicamentos. Tales costos se deben pagar con el «capital» que una familia pudiera haber ahorrado. En mi propia investigación sobre ingresos y deuda encuentro que, para los habitantes rurales del occidente de México, el factor más importante de descapitalización es la salud. Al sobrevenir una muerte o una enfermedad en la familia, todos los recursos deben ponerse en circulación. Las familias pronto caen en distintas formas de endeudamiento o, más probablemente, acrecientan su endeudamiento. Como lo expresa Lucía, una viuda:

Cuando nace algún becerro, la batalla es mantenerlo cuando menos un año, para sacar un poco más de su venta. Si aguantamos hasta las lluvias, el becerro puede pesar más. Pero casi siempre hay enfermedades y emergencias, y allí va el becerro. Para cuando lo vendo, ya estoy hasta el cuello de deudas.

No es sorprendente, por lo tanto, el hecho de que Lucía y muchos otros como ella utilicen recursos que se les proporcionan para sus «empresas productivas» para cubrir otras necesidades. Su participación en el mercado generalmente es intermediada por quienes pueden proporcionar dinero rápido al trabajar los circuitos de información. A Lucía le encantaría «sujetar la cola de la vaca», pero para hacerlo necesita acceso adecuado a hospitales, medicinas, caminos y escuelas que le permitan maximizar sus recursos.

Por otro lado, las mujeres tienden a dar prioridad a las divisas locales, las cuales implican normas y expectativas que deben seguir para preservar e incrementar sus recursos sociales. En su vida cotidiana, cada una forma parte de agrupamientos familiares, están vinculadas a la iglesia, a asociaciones de productores o políticas. Participan en distintos dominios de la vida

comunitaria, cada uno de los cuales involucra lealtades particulares, expectativas y compromisos sociales, el reconocimiento de autoridades específicas, marcos normativos y patrones de comportamiento establecidos. Cuando estas mujeres enfrentan, por ejemplo, la expectativa de convertirse en empresarias a través de un proyecto financiado con fondos externos, es posible que finjan sumarse al «desarrollo-en-favor-de-las-mujeres», firmando los préstamos ganaderos pero posteriormente permitiendo al marido tomar el control. El sostener la cola de la vaca es costoso en divisas locales.

Los casos en que las mujeres han logrado sostener y crecer sus empresas pequeñas y medianas —sean estas granjas de pollos o hatos ganaderos— mediante un uso más intensivo de sus recursos, invariablemente involucran el combinar y administrar distintas divisas. Deberán hacer malabarismos con sus bienes y sus limitaciones en el hogar, al tiempo de manejar divisas empresariales. Esto implica competir por oportunidades y conducirse con flexibilidad ante la incertidumbre.

Hemos discutido los problemas que enfrentan como mujeres y como pobres, primero para mantener sus recursos, luego para pagar los costos sociales que deben tomar en cuenta en divisas sociales, así como las dificultades que enfrentan para acceder a los tipos de información que requieren y anticiparse al potencial de sus recursos y responder a oportunidades. Aunque con toda seguridad estarán habituadas a enfrentar la incertidumbre —¿qué mayor incertidumbre que no saber si habrá comida en tu mesa el día de mañana?—, es un tipo de incertidumbre distinta a la del mercado. Los empresarios trabajan con conjeturas basadas en información deficiente, pero cuentan con recursos para respaldar riesgos y trabajan para reducirlo. Esto implica, como hemos mencionado, el retributar símbolos, aunque dicha visión es casi imposible de obtener a menos que se esté ya en el juego.

Así, para quienes están involucrados en proyectos de desarrollo no es fácil operar con flexibilidad. Los empresarios necesitan moverse rápidamente de un producto a otro, respondiendo a las oportunidades del mercado y sus retos cambiantes. Pero un programa orientado a la cría de ganado no puede reportar en términos de cosechas de mango, y para cuando los funcionarios dan el visto bueno a una oportunidad, esta probablemente ya no exista. Por otro lado, la competencia, que puede implicar patadas por debajo

de la mesa y juegos sucios, es inadmisibles cuando la misión es el favorecer la solidaridad y el bienestar.

Finalmente, está la dimensión temporal, la cual, como sabemos, es determinante en los esfuerzos económicos y financieros. La posibilidad de obtener el máximo de rendimientos monetarios de un recurso tiene que ver con la posibilidad de lograr rendimientos crecientes del tiempo. El capital que se moviliza a gran velocidad produce el mismo efecto que la circulación de una cantidad mayor de capital. Así, vender pollos para comprar vacas es un movimiento empresarial correcto. Pero si luego se opera el ganado a la manera de alcancía, implica un uso ineficiente del tiempo desde el punto de vista de la cultura financiera aceptada. Y en la «cultura del desarrollo» puede tener consecuencias sociales negativas, dado que puede reproducir patrones de autoridad e incrementar las inequidades de género.

Aunque sujetarse de la cola de la vaca probablemente no sea la mejor opción en términos financieros, soltarla puede ser peligroso. Tenemos mucho trecho por recorrer en términos de encontrar las mejores opciones para que las mujeres puedan preservar e incrementar sus recursos.

A manera de conclusión: los distintos capitales en las microempresas de mujeres

En resumen, podemos decir que, para funcionar, las microempresas de mujeres campesinas necesitan una gama de capitales. El capital financiero invertido en ellas desde los programas de desarrollo, generalmente concebido como «capital semilla», requiere la existencia de cierto «capital socio-vital», que incluye lo que se etiqueta como «capital social» y «capital humano» además de recursos materiales para cubrir necesidades cotidianas.

Sin embargo, es claro que el capital no es una acumulación de bienes, sino su movilización. El acumular no es capitalizar. De hecho, lo mismo se aplica a los bienes sociales. Lo que cuenta no es el número de vínculos sociales sino las maneras en que se utilizan y significan en distintos circuitos, sean éstos mercados de mercancías u otro tipo de mercados. Aquí se cotizan también los cálculos o

predicciones con respecto a la estructura futura de oportunidades para explotar la riqueza, en los que los procesos de construcción de imagen e identificación son cruciales. Los mercados de «futuros» no se aplican únicamente a los financieros internacionales sino a los productores y empresarios de pequeña escala.

En este punto se deja ver claramente la fuerza descapitalizadora de las identificaciones de clase social y de género. Las expectativas del futuro de las empresas de quienes son identificados como pobres, como mujeres o ambos, generalmente son poco promisorias, lo cual redundando en una limitada capacidad para ejercer en el mercado. Esto nos remite a las relaciones de poder en los procesos mercantiles. Subyacente en el análisis de las secciones anteriores está la convicción de que parte del tan reiterado «poder del mercado» se basa en la reproducción de estructuras identitarias cuyos fundamentos incluyen verdades a medias, mitificaciones y fetichismos. Uno de estos es el «fetichismo del dinero», en el cual se manifiesta una sobreconcentración en aspectos basados en la racionalidad del mercado y los cálculos económicos de costo/valor. Esto lleva a dejar de lado otros modos en que se operan estratégicamente y se manejan los modos de vida y las empresas. Aunque las redes mercantiles están enfocadas a la oferta de bienes y servicios, y los bienes de capital y precios se representen en denominaciones monetarias, la organización de la producción, el comercio y las transacciones mercantiles necesariamente implican la combinación de habilidades, conocimiento, relaciones sociales y prácticas discursivas. El poder del mercado se reproduce entonces con base en el juego de imágenes e ideas que invaden la conciencia de los actores y los predisponen hacia la búsqueda de explicaciones mercantiles/económicas a sus problemas presentes y sus expectativas futuras (Long y Villarreal 2001).

Para llegar a una comprensión de la pobreza y la descapitalización necesitamos expurgar las bases sobre las cuales se atribuyen valores, tomando en cuenta el rango de divisas sociales y culturales que entran en juego en las transacciones económicas. El análisis de sus mecanismos de operación nos ayuda a entender cómo la gente hace malabarismos con sus bienes y sus limitaciones y las formas de compensación social que diseñan para manejarse en la incertidumbre, elemento determinante en su vida económica.

Dificultades para la continuidad de las políticas públicas en los municipios de alternancia¹

Carlos Rodríguez Wallenius

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Introducción

El concepto de políticas públicas es otra de las categorías de la sociología (como la democracia o el desarrollo) que, inmersas en un intenso debate y cuestionamiento que expresa la disputa de diferentes corrientes del pensamiento por imponer una determinada visión del mundo² en las teorías de la modernidad, han perdido su vigencia explicativa ante las constantes interrogantes de los procesos de exclusión que esconden (Sachs 2001).

Por tal razón, en este trabajo abordaremos las políticas públicas desde una posición crítica de las perspectivas dominantes en el ámbito académico; en particular nos referimos a los enfoques neoinstitucionales y de la Nueva

¹ El presente capítulo recoge algunos de los resultados del proyecto de investigación «Geopolítica municipal del desarrollo local», cuyos resultados parciales han sido publicados en el libro *Luchas municipalistas en México. Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local*.

² La visión del mundo la utilizamos en el sentido del concepto de paradigma usada por Kuhn (1992) en la idea de que dicha visión modifica la perspectiva de la comunidad intelectual.

Gerencia Pública (NGP), que han sido trabajado por investigadores como Cabrero (1995), Prats (2000) y Arellano (2004).

Este enfoque parte de un concepto general de las políticas públicas, como aquellas estrategias de acción encaminadas a resolver los problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos sociales involucrados (Canto 2002). Sobre esta base, la NGP incorpora una perspectiva que hace énfasis en la eficacia, sobre todo por la reducción de los costos de transacción;³ la eficiencia de las políticas, entendida por la posibilidad de cumplir metas y, finalmente, la legitimidad, en términos de la satisfacción de los usuarios, todo ello orientado a lograr una gestión «capaz de eliminar deficiencias, desvíos e incumplimientos» (Aguilar 2004:18), en el contexto de nuevas formas de interacción entre gobiernos y sociedad, por el cambio en las funciones del Estado neoliberal.

Sin embargo, esta perspectiva adolece de algunas inconsistencias, ya que plantea cierta autonomía de las instituciones de gobierno frente a la acción de los actores sociales, en particular de aquellos que inciden en el municipio y que están excluidos del marco institucional. Este aspecto resulta muy importante, pues las instituciones gubernamentales son espacios construidos por actores hegemónicos para defender sus intereses, en una confrontación que expresa la correlación de fuerzas concreta en un tiempo y un espacio definidos. Así, el funcionamiento, las acciones y las políticas de los ayuntamientos dependen de dicha correlación que tienen los distintos actores en el escenario local.

Estos elementos críticos al neoinstitucionalismo y a la NGP salen a relucir en trabajos de diversos autores (Bolos 2003, Bazdresch 2003, Aranda 2004), que analizan experiencias de articulación entre gobiernos locales y ciudadanos en la construcción de políticas donde el papel de los actores sociales en la propuesta, presión o resistencia a la acción de los gobernantes determina las posibilidades de continuidad de los programas y proyectos de los ayuntamientos.

En esas experiencias, la posibilidad de articular nuevas agendas de gobierno y plantear innovaciones en las políticas públicas municipales están

³ Se refiere a todos los costos incurridos en la operación de una institución dentro de un sistema económico (North 2002).

precedidas por el fenómeno de la alternancia política. Esta, desde los teóricos que asumen la democracia como un sistema de regulación del conflicto y para la circulación de las élites (Przeworski 1995), es al menos una posibilidad en cualquier sistema formalmente democrático y se encuentra mediada por el sistema de representación y de partidos políticos. En el contexto del sistema político mexicano, la alternancia partidista fue por muchos años la excepción antes que la regla y si bien se le ve como uno de los componentes de la transición democrática, cabe señalar que *alternancia política* no significa solo cambio de partido, implica la adopción de acuerdos y mecanismos que garanticen un ejercicio de derechos ciudadanos.

Esta misma situación se expresa en las investigaciones que el autor del presente trabajo ha realizado sobre experiencias de gobiernos que surgieron de la alternancia política,⁴ en las que se planteaba la elaboración de políticas públicas de manera democrática e incluyente, como en los casos de Cuquío, Jalisco (1992-2003); Tlalpan, Ciudad de México (2000-2003); Tatahuicapan, Veracruz (2002-2004); Cunduacán, Tabasco (2004-2006); Las Margaritas, Chiapas (2002-2010).

Una de las preguntas que nos hemos hecho al estudiar dichas experiencias es por qué no se pueden mantener algunos de los componentes sustanciales que caracterizan las definiciones alternativas de las políticas públicas, en específico, los elementos democráticos, incluyentes y participativos. Estos son parte fundamental de las definiciones sobre políticas públicas distintas a las hegemónicas bajo la influencia del neoinstitucionalismo.

Así, nos referimos a la política pública municipal en su sentido amplio, es decir, como un proceso de gobierno para la construcción de estrategias y acciones que orientan su actuación en problemas públicos, a partir del involucramiento y la participación democrática y representativa de diversos actores sociales, así como de mecanismos incluyentes en la toma de decisiones, en términos de mejorar las condiciones de vida de los sectores excluidos de la sociedad (Canto 2002, Santos 2004).

Dicha perspectiva abre posibilidades para entender la compleja, dinámica y contradictoria relación entre los gobiernos municipales y actores

⁴ Para mayor información consultar Rodríguez (2003, 2006, 2008), Diego y Rodríguez (2008).

sociales, en su diversidad de expresiones, intereses e intencionalidades, especialmente en lo que se refiere a la elaboración de políticas públicas, las cuales se convirtieron en uno de los ejes que tomaron mayor relevancia en la agenda local de nuestro país, hace apenas unas dos décadas.

Políticas públicas en municipios de alternancia

Dos factores fueron fundamentales para posicionar el tema de las políticas públicas en los municipios mexicanos: por una parte están las luchas municipalistas que pugnaron por democratizar los gobiernos locales y las decisiones que tomaban los gobernantes y, por otra, un proceso de descentralización de recursos y atribuciones hacia los municipios motivado tanto por la exigencia ciudadana para que se les acercaran los centros de decisión, como por una política de desconcentración impulsada por los organismos internacionales.

Sobre la relevancia de las luchas municipalistas podemos mencionar que, desde la década de los setenta del siglo pasado, organizaciones campesinas, indígenas, urbanas, así como ciudadanos inconformes impulsaron diversas acciones en todo el país en la idea de cambiar ayuntamientos corruptos y excluyentes, que eran la expresión local de un régimen político autoritario y antidemocrático apoyado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y convertido en una agencia que monopolizaba el acceso al poder público mediante prácticas corporativas y clientelares y que servía de canal de transmisión de las políticas gubernamentales.

Las inconformidades se presentaron al principio de forma aislada, pero poco a poco se convirtieron en una presión ciudadana y fueron tomando como espacio de organización y expresión al municipio. Paulatinamente, la geografía política local iba incorporando los avances de grupos de oposición,⁵ fue el inicio de lo que he llamado un tsunami municipalista (Rodríguez 2009:64). En parte por esta presión, el régimen político tuvo que

⁵ Bajo las siglas de partidos de oposición como el de Acción Nacional (PAN), el Socialista Unificado de México (PSUM) y su continuador, el Mexicano Socialista (PMS).

transformarse,⁶ lo que implicó modificar instituciones, reformar la constitución, crear leyes, descentralizar recursos, incorporar al sistema a grupos de oposición, aunque también el régimen político pretendió reestructurarse para poder mantener el control sobre los distintos actores del sistema.

Frente a este régimen, las luchas municipalistas protagonizaron varias formas de acción colectiva y de resistencia social, como marchas, plantones y manifestaciones; impulsaron huelgas de hambre y de pago de impuestos; tomaron palacios municipales y crearon gobiernos paralelos, entre otras acciones que trataban de transformar sus espacios locales. Sin embargo, en diversas ocasiones los ciudadanos fueron reprimidos por parte de los gobiernos estatales y federal.

A pesar de ello, las organizaciones sociales y políticas regionales, utilizando el registro de los partidos de oposición,⁷ fueron accediendo a los gobiernos municipales. Esta situación comprometió a los ayuntamientos surgidos de la oposición, ya que tenían fuertes compromisos con sus bases sociales y estas se fueron expresando en una amplia gama de demandas.

Ello produjo un número importante de experiencias que trataron de modificar las relaciones entre gobierno local y sociedad. Méndez (2001) y Bolos (2003) han analizado el papel que durante la década de 1990 tuvieron las organizaciones sociales que accedieron por primera vez al gobierno municipal. Las alternancias políticas en las alcaldías se convirtieron en momentos privilegiados para emprender cambios en el ámbito local, con gobiernos apoyados en organizaciones sociales. De esta manera surgen experiencias sin precedentes de construcción de políticas públicas que incluyen mecanismos de participación ciudadana, planificación democrática, presupuestos participativos, transparencia, rendición de cuentas, proyectos de desarrollo social, cuidado del ambiente y promoción de la equidad de género que hacían pensar en el gobierno municipal como un impulsor del desarrollo local, con políticas que hacían énfasis en mejorar las condiciones de vida de

⁶ Al irse generalizando, las luchas municipalistas fueron la vía centripeta para la transformación del régimen (Morales y Díaz 1997:180), en la medida en que se fue minando el control que tenía el partido hegemónico sobre la estructura política y gubernamental desde los espacios municipales.

⁷ Sobre todo el PAN en el norte del país y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), a partir de 1989 en el centro y sureste.

la población, una de las reivindicaciones centrales de los movimientos y las luchas sociales.⁸

Así, la alternancia mediante las luchas municipalistas pudo posicionar una mirada distinta de cómo construir las políticas públicas a nivel local, aunque no fue del todo fácil, y así lo mostraron las primeras experiencias de gobiernos municipales de izquierda como en los casos Alcozauca, en Guerrero o el de Juchitán, en Oaxaca (ambas en 1981), las cuales tuvieron que enfrentar el acoso de los gobiernos estatal y federal, restricciones financieras y hasta de persecución política. Y fue a inicios de la década de los noventa del siglo pasado cuando a golpe de alternancias y luchas por democratizar al municipio se generaron posibilidades de hacer políticas públicas distintas por parte de los ayuntamientos.

Paralelamente a las luchas municipalistas, en el país se inició la descentralización de ciertas actividades y atribuciones hacia los ayuntamientos, a consecuencia de una doble presión: por un lado, la demanda de los ciudadanos que exigían que se les atendiera de forma oportuna y eficaz, y por otro, la presión de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, que pugnaban por dar mayor margen de maniobra a las entidades locales y así sortear los efectos de la crisis económica provocada por las políticas neoliberales aplicadas a principios de los años ochenta. De esta manera, el gobierno federal promovió reformas que fortalecían las capacidades de los municipios porque era más fácil y eficaz trasladar responsabilidades a los gobiernos locales, a que los atendiera un pesado aparato estatal centralizado.

En este contexto se realizaron las reformas de 1983 al Artículo 115 de la Constitución, las cuales dieron a los ayuntamientos mayores atribuciones y responsabilidades como prestadores de servicios,⁹ así como en temas de planificación urbana. También asignaron a los ayuntamientos el impuesto a

⁸ Si bien el proceso de alternancias partidistas y experiencias municipales involucró a gobiernos surgidos de los partidos de oposición, fundamentalmente el PAN, el PRD y el Partido del Trabajo (PT). Aquí haremos énfasis en las experiencias del PRD por haberse involucrado con organizaciones sociales, campesinas e indígenas. Sobre los perfiles distintivos de las alternancias de derecha y de izquierda, véase el libro de Carlos Rodríguez Walenius (2009).

⁹ En materia de agua, alcantarillado, alumbrado, limpieza, mercados, panteones, rastro, calles y parques, seguridad pública y tránsito

la propiedad inmobiliaria (impuesto predial) como una fuente de ingresos propios.

No obstante la posibilidad de una mayor recaudación, los gobiernos municipales se desenvolvieron en una constante crisis en sus finanzas y siguieron dependiendo de los recursos federales, los cuales servían para pagar salarios y servicios equivalentes a 80% del presupuesto, y solo 20% se utilizaba para inversión en obras y servicios (Lazos 2001).

A partir de 1998 se crearon las partidas específicas para los municipios (conocidos como Ramos) en el presupuesto de egresos de la federación. Tal es el caso del Ramo 28 (de participaciones) y el Ramo 33 (de aportaciones para infraestructura social básica). Su asignación se fue normalizando y tuvo un leve incremento.

En 1999 se realizaron nuevas reformas al Artículo 115, en las que se reconoció al municipio como un ámbito de gobierno (y ya no como entidad administrativa); sin embargo, fueron limitadas respecto de las tareas y los problemas que el gobierno tenía que afrontar, en particular por el incremento de iniciativas y demandas ciudadanas que empezaron a ver al municipio con posibilidades para construir políticas públicas incluyentes.

Momentos en el proceso de las políticas públicas

La democratización del espacio municipal y la descentralización de recursos y atribuciones generaron condiciones para que se desarrollaran experiencias de elaboración de políticas públicas incluyentes y participativas. En las experiencias de gobiernos locales de alternancia se muestran una serie eslabonada de momentos, en cada uno de los cuales se van desarrollando las políticas públicas y en los que se hace énfasis en una determinada dinámica e intencionalidad.¹⁰

Tal como lo propone Alberoni (1984) para el caso de los movimientos sociales, las experiencias municipales pasan de un momento naciente, en el que hay gran entusiasmo e inventiva social, a otro de institucionalización,

¹⁰ Se toman como referencia siete experiencias de alternancia: Ciudad Mendoza, Maravatío, Cuquío, Tlalpan, Tatahuicapan, Cunduacán y Las Margaritas.

cuando los gobiernos tratan de darle control al proceso, o sea, darle legalidad y certidumbre a los espacios, reconociendo aquellos mecanismos y prácticas que se adecuen a las necesidades gubernamentales. De forma adicional incluyo, para efectos de este análisis, un momento de desgaste y erosión del proceso, que finalmente puede llegar a desfondar la experiencia de participación e inclusión ciudadana, lo que a la postre no permite la continuidad de las políticas públicas.

Así, el momento naciente es un periodo en que las organizaciones sociales y ciudadanas han generado muchas iniciativas y propuestas, algunas de ellas desarrolladas al fragor de la lucha o de la exigencia democratizadora en la que participan activamente en los espacios que se crean para debatir con el ayuntamiento. Por su parte, los gobiernos de alternancia tienen todavía un estrecho vínculo con las organizaciones que les permite asimilar dichas propuestas. También resulta importante para este lazo el desconocimiento de los procedimientos administrativos que tienen los nuevos funcionarios al ser, en muchos casos, la primera responsabilidad pública que asumen, lo cual da pie a que vean con buenos ojos las iniciativas ciudadanas.

En este contexto han surgido experiencias que tratan de territorializar la gestión de gobierno, tales como las microrregiones del municipio de Las Margaritas, en Chiapas, o las microzonas de Cuquío, Jalisco. También se han desarrollado espacios para impulsar la planificación participativa del desarrollo, con mecanismos de decisión comunitaria y regional, como en Cuquío y Maravatío, en Michoacán, y Ciudad Mendoza en Veracruz; de elaboración de políticas sectoriales dirigidas a grupos excluidos, como en Cunduacán, Tabasco, o retoman la iniciativa de los presupuestos participativos que provienen de municipios brasileños, pero la adecuan a las condiciones mexicanas, como en la delegación Tlalpan de la Ciudad de México.

Asociado estrechamente al momento naciente está el de institucionalización, que se expresa cuando las instancias de gobierno empiezan a tener más control de los procesos de participación, donde se crean mecanismos que tratan de formalizar y mantener la experiencia, así como darle direccionalidad a las decisiones de los espacios ciudadanos; es cuando se generan los reglamentos, se crean instalaciones y se formaliza la burocracia y el aparato administrativo que le permita dar certidumbre al

Cuadro 7. Algunas experiencias vinculadas al momento naciente en municipios de alternancia

Experiencia	Municipio y Periodo	Característica
El Parlamento Democrático Mendocino	Ciudad Mendoza, Veracruz (1995-1997)	El Parlamento fue un organismo autónomo, cuyos representantes fueron elegidos democráticamente por la población y que, en forma organizada, buscaban dar solución a la problemática de las comunidades que constituían el municipio, en conjunto con las autoridades municipales y mediante mecanismos democráticos de discusión y de toma de acuerdos.
Proyecto de Vinculación Ciudadana	Maravatío, Michoacán (1999-2001)	Proceso del gobierno municipal por fortalecer la relación con organizaciones sociales y autoridades auxiliares mediante una Red de Participación Ciudadana
Hacia un presupuesto participativo	Tlalpan, Distrito Federal (2000-2003)	Fue un programa en el que autoridades y ciudadanía elaboraron de manera conjunta la priorización y el seguimiento de la obra pública, para incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos
Asamblea popular	Tatahuicapan, Veracruz (2001-2004)	Recogía formas tradicionales de participación y de toma de decisiones, inscritas dentro de las propuestas de autogobierno y de la lucha por la autonomía de los pueblos indígenas
Consejo Democrático Municipal (CODEMUC)	Cuquío, Jalisco (1993-2004)	Espacio que durante 12 años trabajó con mecanismos participativos, enfocados a construir un desarrollo equilibrado al interior del municipio, con base en una economía productiva, en la que las distintas comunidades asumieron su papel en la promoción del desarrollo local.
Coordinación de Atención a la Mujer (CAM)	Cunduacán, Tabasco, (2004-2006)	Espacio del gobierno municipal para la defensa de los derechos de las mujeres y elaboración de políticas públicas. El trabajo de la Coordinación llevó a poner en la agenda local en dichos temas.
Centros microrregionales de Las Margaritas	Las Margaritas, Chiapas (2001-2010)	Proceso de descentralización y generación de espacios de participación en ocho microrregiones, en donde tienen representación las 347 localidades, que eligen a sus representantes a los consejos de los centros microrregionales, en los cuales se desconcentran procedimientos administrativos, recursos y servicios públicos, así como la decisión de las obras e infraestructura social

Fuente: elaboración propia a partir de Rodríguez (2003, 2006, 2008) y Diego y Rodríguez (2008).

funcionamiento del programa. La búsqueda de financiamiento en el presupuesto público se vuelve una tarea básica para darle continuidad a estas políticas públicas, pero solo se logra en algunos casos. Así, la falta de recursos financieros es una justificación para que los funcionarios municipales permanezcan en inmovilidad y sin creatividad para mantener los programas.

Muestra de este proceso es el esfuerzo que se hace por parte de ciudadanos y gobernantes para que los programas y proyectos queden inscritos en el Bando de Policía y Gobierno del ayuntamiento, como en el caso de la Coordinación para la Atención de la Mujer en Cunduacán, el Codemuc, en Cuquío o la Asamblea Popular en Tatahuicapan. La reglamentación municipal que regula estos programas, es por lo general, detallada y exhaustiva, como en el programa «Hacia un presupuesto participativo» de la delegación Tlalpan o el Parlamento Mendocino.

Finalmente, de forma cada vez más frecuente las experiencias entran en un momento de desgaste, erosión o rompimiento; esto coincide ya sea con la entrada de los partidos políticos o con personas que buscan un protagonismo político y tratan de utilizar la infraestructura y los recursos de los programas, hacer uso de los vínculos con el personal o con los ciudadanos que participan en los procesos para capitalizarlos a sus intereses electorales o particulares.

Por otro lado, también tiene repercusiones la práctica de los funcionarios de las nuevas administraciones que ven en las anteriores políticas públicas un lastre dejado por el gobierno anterior, por lo que abandonan la experiencia a que muera por inanición, sin presupuesto, sin interlocución y sin personal. Asimismo, los grupos de ciudadanos que antes eran entusiastas poco a poco van desalentándose, sea por los magros logros que se obtienen mediante los espacios de participación o por la creciente separación entre el gobierno y los intereses ciudadanos.

Continuidad de políticas públicas en municipios de alternancia

El proceso que impide la continuidad de las políticas públicas en los municipios de alternancia está marcado por el ciclo que se define por los

momentos nacies, de institucionalización y de desgaste de las políticas públicas. Sin embargo, como acabamos de señalar, tiene como trasfondo un proceso de erosión en el involucramiento de los ciudadanos debido a la presión de los partidos y actores políticos, al desdén de las autoridades locales que alejan a la población de los mecanismos de decisión y participación y dejan un hueco en la relación gobierno-sociedad, así como a la falta de efectividad de las acciones gubernamentales porque dan preferencia a los intereses de los grupos influyentes por encima de las necesidades de los ciudadanos.

En este contexto hay dos tendencias dominantes que van trasminando las experiencias participativas en la elaboración de políticas públicas y las erosionan; me refiero a las limitaciones estructurales del municipio y a la cultura política de los gobernantes. Algunos investigadores (García 1999, Merino 2003) han señalado restricciones en la estructura de funcionamiento del municipio que les dificulta cumplir cabalmente con sus responsabilidades, debido a las pocas atribuciones tanto en materia de promoción del desarrollo como en la instrumentación de políticas sociales y económicas. El artículo 115 constitucional asigna a los municipios tareas centradas en servicios básicos como agua potable, alumbrado público, panteones o seguridad pública, pero ninguna en términos de acciones que tengan impacto en el desarrollo social como salud, educación o vivienda, las cuales están en manos del gobierno federal o los estatales.

A lo anterior hay que añadir el carácter subordinado del gobierno municipal en política social respecto de los gobiernos estatal y federal, pues estos son los que definen las líneas generales y la magnitud de la inversión dedicada a este rubro, lo cual supera por mucho las aminoradas finanzas locales. Un ejemplo de esto son los programas sociales como Vivir Mejor. Ello pone en una situación de desventaja a los gobiernos locales cuando quieren impulsar sus propias políticas sociales, pues sus atribuciones, recursos y responsabilidades no pueden equipararse a los que tienen los otros ámbitos de gobierno.

De forma adicional, los montos y destinos de los recursos financieros para la realización de obras de infraestructura, como el Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33, son definidos

por el gobierno federal y el Congreso de la Unión y «etiquetados», es decir, condicionados a la realización de determinado tipo de obras, lo que en términos prácticos implica limitar la capacidad de maniobra a los municipios para reforzar o impulsar las acciones de infraestructura que consideren adecuadas a sus condiciones y necesidades concretas.

La otra tendencia dominante es la cultura política de los gobernantes locales, que ha logrado mantenerse a pesar de las alternancias partidistas y el cambio de régimen político; nos referimos a la convicción de funcionarios y autoridades locales con respecto a que los recursos, el patrimonio y los cargos públicos son un botín partidista y familiar, por lo que los grupos en el poder (de todos los signos políticos) asumen que son los propietarios de las administración municipal y se les hace natural que los programas, proyectos y puestos públicos se hagan por criterios familiares o políticos.

Junto a la cultura de la corrupción está la tendencia de los funcionarios a aumentarse los salarios en forma exorbitante, bajo el pretexto de no incurrir en corrupción y como justa compensación por sus responsabilidades públicas, sin hacer ningún esfuerzo por transparentar los presupuestos públicos ni rendir cuentas a la ciudadanía, mucho menos por erradicar la corrupción.

También está la postura de los funcionarios municipales en cuanto a que la participación ciudadana es un mecanismo incómodo y que a la larga cuestiona su autoridad, lo que ha provocado prácticas que simulan la participación sin espacios para la toma de decisiones y mecanismos de interacción entre la sociedad y el gobierno (Álvarez y Castro 2000).

Finalmente, la lógica del corto placismo, propiciada por un periodo de gobiernos de tres años, en que las autoridades solo se dedican a realizar actividades y proyectos con resultados e impactos inmediatos, pues ello les permite posicionarse para nuevos puestos públicos. Esto se complementa con una cultura del «borrón y cuenta nueva» de los presidentes municipales que impide la continuidad de los programas y proyectos de un trienio a otro.

Así, los elementos corporativos, clientelares, patrimonialistas, excluyentes e inmediatistas, que son tanto herencia del régimen priísta como nuevas formulaciones en los últimos años, se han infiltrado en las prácticas de la

clase política actual y se han vuelto parte de los «nudos» del régimen político (Bautista 2010) que impiden generar las condiciones necesarias para la continuidad de políticas públicas democráticas, participativas e incluyentes.

Conclusiones

Si bien en los últimos años ha tomado relevancia el tema de las políticas públicas como parte del quehacer de los municipios que provienen de la alternancia política, el sentido y la intencionalidad de las políticas públicas se han alejado de las pretensiones iniciales de cambiar las condiciones de injusticia y antidemocracia, desde una participación activa de los diversos grupos ciudadanos en la deliberación de los asuntos públicos y en la toma de decisiones.

Ello se debe a que los grupos políticos que asumen los gobiernos de alternancia se van convirtiendo, poco a poco, en las nuevas élites locales, lo que propician que reestructuren sus prácticas e intereses políticos, adaptando la cultura corporativa, clientelar y excluyente del régimen priísta.

Este proceso hace que la elaboración de políticas públicas no pueda ser vista como un mecanismo que proporcione eficacia, eficiencia y legitimidad al gobierno municipal, sino que se vuelva un espacio de disputa entre quienes buscan reforzar los intereses de la clase política municipal y los grupos económicos regionales, y, por otro lado, entre las aspiraciones y las necesidades de los diferentes grupos de la sociedad local.

Es decir, las políticas públicas no son una graciosa concesión del gobierno en turno, sino un derecho que tiene que ser ejercido, a pesar de las resistencias de la clase política y donde la cohesión y amplitud de las alianzas de los grupos locales es fundamental para darle una dirección diferente al tipo de políticas públicas en el municipio, esto es, depende de la correlación de fuerzas que se impone en el campo de poder local.

De ahí la importancia que tiene el momento naciente de muchas experiencias municipales, donde las luchas y movilizaciones aglutinadas bajo la demanda de democratizar las elecciones y las decisiones municipales permitió agrupar diferentes sectores, lo que posibilitó poner en marcha

experiencias diversas en la construcción de políticas públicas, donde la inventiva y propuesta social se juntó con la apertura y sensibilización del ayuntamiento.

Sin embargo, esas experiencias, enriquecedoras e interesantes, han tenido, en su mayoría, una vida corta y truncada, puesto que como se muestra en el momento de desgaste y erosión de la experiencia, cuando se disputan nuevamente las alianzas y los proyectos de los actores locales, las nuevas élites gubernamentales van apostando a excluir a los grupos de ciudadanos independientes y críticos para acercarse a los grupos de poder fáctico. Esta dinámica de saltimbanqui político se facilita en el municipio, donde la estructura gubernamental es renovada cada tres años y dicho cambio expresa, en parte, las correlaciones de fuerzas y las alianzas coyunturales entre los actores y grupos sociales. No hay una continuidad en la relación Estado-sociedad, sino una permanente fluctuación y conflicto.

Por ello, vale la pena poner énfasis en la acción de los ciudadanos, sobre todo en la capacidad que tienen los actores sociales de impulsar cambios y luchar por transformar las políticas públicas, frente a las reiteradas intenciones de las élites políticas y los grupos económicos de mantener sus privilegios.

Del proyecto estratégico... a los poquiteros

Los dilemas del desarrollo rural en las municipalidades de La Ciénega Michoacana

Luis Rodríguez Castillo¹

Universidad Nacional Autónoma de México CIMSUR

Introducción

El mundo rural evoca en la actualidad un sinnúmero de imaginarios respecto de sus profundas transformaciones de las últimas décadas, que van desde los verdes y tecnificados campos de empresarios privados nacionales y transnacionales, el temor a las consecuencias de los transgénico, la opción por la agricultura orgánica y los «sellos verdes», a la devastación atribuida al cambio climático, la persistencia de la agricultura de subsistencia y la perenne pobreza de las familias campesinas. Tales imágenes obedecen a procesos complejos, como señalan los autores que adoptan la perspectiva de las «nuevas ruralidades», donde lo rural trasciende a lo agropecuario, mantiene conexiones con lo urbano nacional y transnacional, se genera una mayor heterogeneidad social y existen múltiples cambios culturales.

¹ El autor agradece a las autoridades y al personal de apoyo de la Unidad Académica de Estudios Regionales (UAER) de la UNAM las facilidades otorgadas para la realización de las actividades de investigación de las que da cuenta este artículo. El doctor Guillermo Paleta Pérez, de dicha Unidad, merece una mención especial, ya que con él se realizaron las actividades de trabajo de campo antropológico y se discutieron gran parte de las ideas aquí expuestas.

Tales procesos ocurren en el marco de las relaciones del capitalismo global y han llevado, en Latinoamérica, a la adopción de las medidas económico-políticas conocidas como «reforma neoliberal», donde se apuesta al poder regulador de las fuerzas del mercado, la eficiencia de la empresa privada y a un Estado mínimo. Los estudios en México enfatizaron, por una parte, los efectos político-económicos y estructurales de esas reformas sobre el mundo rural, particularmente al Artículo 27 constitucional de 1992, el programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos (PROCEDE), el programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO) y la entrada en vigor del tratado de libre comercio en 1994. Por la otra, se analiza la persistencia de formas de vida campesina, las múltiples expresiones de resistencia y emergencia de nuevas formas de acción colectiva (como el barzón, sin maíz no hay país, el campo no aguanta más, entre otros) que además de abogar por las formas de vida campesina y un proyecto alternativo de desarrollo rural, enmarcan su discurso político en el avance de la democratización —más allá del voto— y de los derechos. En esos debates se señalan las consecuencias de esas reformas en las relaciones sociales, como el debilitamiento del pacto corporativo entre el Estado y los campesinos, la penetración capitalista —unas veces de manera acelerada, otras lenta— en el espacio rural, el reavivamiento de identidades colectivas vinculadas a la comunidad campesina e indígena, los usos de la memoria colectiva y una presencia más clara, aunque todavía difusa, de la globalización cultural (véanse los trabajos compilados por Roth 2004, Zendejas y de Vries 1998a, 1998b).

Los estudios han dado cuenta de que esos proyectos (modernidad, globalización, reforma neoliberal) son, efectivamente, inacabados. A pesar de la centralidad de las reformas neoliberales que buscan la modernización rural, ha sido poco y muy reciente el interés por el análisis de las políticas públicas desde una perspectiva enfocada en las prácticas sociales en localidades específicas, más que en sus aspectos institucionales o formales. Es por ello que considero necesario analizar políticas públicas que, si bien en su momento fueron presentadas como proyectos estratégicos para transformar y modernizar al agro, en su implementación tienen que ver con «proyectos productivos» que inciden en la subsistencia de familias campesinas y, por ende, afectan directamente su vida cotidiana.

En este capítulo propongo que si las reformas neoliberales toman concreción en políticas públicas y éstas son el instrumento del Estado para definir la *res publica*, entonces es factible analizarlas antropológicamente como fenómenos culturales. Subrayo la necesidad de explorar los diversos significados implicados en la reforma (relativos a la eficiencia, la privatización, la participación ciudadana, la orientación al mercado, entre otros), frente a creencias, valores y prácticas sociales de actores diversos arraigados en el ámbito local. Mi argumento es que el análisis de cómo esos diferentes discursos, prácticas y marcos valorativos se entrecruzan, son interpretados y orientan el comportamiento de los agentes sociales en la vida cotidiana son la clave para la búsqueda de nuevas respuestas a las interrogantes que plantean tanto el devenir de las políticas públicas como las dinámicas y los procesos socioculturales del mundo rural.

En seguida presento el aparato crítico sobre el Estado, las políticas públicas y la cultura política que guían mi análisis. Le sigue una breve caracterización de la región económico-administrativa I Ciénega-Lerma del estado de Michoacán y después exploro cómo son interpretados y reinterpretados los valores modernizadores y neoliberales asociados a proyectos productivos —particularmente relacionados con la pesquería— adoptados en los municipios de Venustiano Carranza, Briseñas de Matamoros y Vista Hermosa en esa región. Después presto brevemente atención a procesos y agentes sociales que generan efectos de Estado en la región. Y en la última sección hago una recapitulación sobre las relaciones e interpretaciones (de apoyo o de oposición) que se construyen en torno a las políticas públicas desde el enfoque propuesto, para buscar el rastro cultural que nos ofrezca una explicación de los resultados no esperados y destacar aquellos aspectos en los que los científicos sociales debemos avanzar para ofrecer respuestas nuevas.

Los retos del análisis del Estado y las políticas de desarrollo

Los retos estratégicos se encuentran, según la corriente hegemónica del análisis de las políticas públicas, en fortalecer las instituciones y las organizaciones estatales (las reglas del juego y los procedimientos) a fin de garantizar

una mejor coordinación de las políticas de desarrollo. En ese marco se tiene firmemente establecido que el campo analítico se encuentra delimitado a lo que el Estado-nación decide o no realizar, y que un buen diseño institucional y mecanismos de coordinación adecuados (participación social) conducirán a la ciudadanía a un objetivo común (consenso); que con la consecución de dicho objetivo (eficacia) se generará la legitimidad que requiere el sistema político (eficiencia) (véase Aguilar 1992, 1993, 1994 y 2003, Bardach 2004 y Parsons 2007). No obstante, en los países latinoamericanos no se logra cerrar ese círculo virtuoso que generaría la gobernanza y el desarrollo en las sociedades locales.

En lo que va del presente siglo las explicaciones a la no consumación del círculo virtuoso la atribuyen a la debilidad de los Estados latinoamericanos y a sus problemas de diseño institucional. En las disciplinas orientadas al análisis de políticas se ha avanzado hacia la búsqueda de respuestas en el ámbito de las «externalidades», muchas de ellas de carácter cultural. Considero que esa diagnosis es parcialmente correcta. En efecto, los Estados latinoamericanos y de otras latitudes del orbe no han logrado imponer una visión única del desarrollo ni la instauración homogénea de políticas públicas en el territorio bajo su jurisdicción. Asimismo, que una explicación a los resultados no esperados debe buscarse en el ámbito de la cultura. No obstante, en esas disciplinas se parte sobre ambas dimensiones de presuposiciones teóricas erróneas.²

Rodríguez (2006) señaló cuatro errores epistemológicos y metodológicos que suelen cometerse respecto del Estado: 1. Cosificarlo, es decir, concebir su entramado institucional como cosa dada e inmutable; 2. Fetichizarlo, al asumirlo como el representante y la fuente del poder; 3. Considerarlo omnipotente, una forma real de la centralización del poder y residencia de la soberanía; y, 4. Pensarlo como omnipresente, en otras palabras, que puede homogeneizar y regular todas las expresiones de la sociedad. Esto se debe a que, como observa Migdal, para una parte muy

² Todo trabajo, teórico o empírico, tiene una serie de supuestos generales que no son del todo aclarados, lo que equivale a afirmar que se «toma una posición apriorística sobre el problema» (Alexander 1992:18).

importante de analistas «la capacidad del Estado se mide con una vara cuyo extremo es una variante del Estado ideal de Weber» (2011:33).

Para enmendar esos errores, considero útil seguir la propuesta del análisis a los procesos de *formación de Estado* que se inauguró con las ideas de Abrams (1988) en cuanto a que el Estado debe ser considerado como «un proyecto ideológico» y sugiere diferenciar entre el «Estado-sistema», las organizaciones y agencias gubernamentales diversas y el «Estado-idea», el proyecto ideológico por legitimar una visión del interés común.³ Como proyecto ideológico el Estado se construye a través de la idea misma de desarrollo que implica, siguiendo a Corrigan y Sayer (1985), un *ethos* particular, una «revolución cultural» en tanto que sus instituciones y organizaciones son formas culturales que se originan en el proyecto de la modernidad occidental y lo impulsan. Modernidad, señala David Harvey, que es «percibida como positivista, tecnocéntrica y racionalista [...] identificada con la creencia en el progreso lineal, las verdades absolutas, la *planeación racional de un orden social ideal*, y la estandarización del conocimiento y la producción» (1990:9, énfasis agregado).

No obstante, esos valores no son aceptados de manera generalizada ni lineal; antes bien, advierten Abrams, Corrigan y Sayer, así como los colaboradores de la obra editada por Joseph y Nugent (1994), son proyectos culturales observables a través de las prácticas, contradicciones y conflictos que tienen las instituciones y organizaciones estatales en espacios y tiempos específicos.

Otro error común en el modelo con el que inicio esta sección, es que se muestra a un Estado que tiene puesta la mirada sobre sí mismo y hacia el futuro; un proyecto ideológico que pretende legitimarse o, mejor dicho, legitimar el *statu quo* por medio del énfasis en las consecuencias positivas que tendrá la adopción de sus reformas y políticas públicas «neoliberales». Por ello —en segundo lugar—, es necesario atender a cómo las políticas instrumentadas desde ese centro político se redefinen, según Joseph y Nugent, en los diversos espacios regionales y locales a través del conflicto,

³ Nótese que Abrams alude y hace una crítica a la visión contractualista de la filosofía política, perspectiva que es hegemónica en el nuevo institucionalismo y en el análisis de las políticas públicas.

la negociación, la coerción, el establecimiento de alianzas, la impugnación y/o la aceptación, así como recalcar que los agentes sociales no toman las decisiones de apoyar o rechazar alguna política por las promesas gubernamentales, sino fundamentalmente a partir de las condiciones materiales que enfrentan en su vida cotidiana y la interpretación que de ellas hacen.

Lo anterior es lo que David Harvey denomina «abstracciones concretas», y a decir de Smith hace referencia a «cómo los capitalistas producen la materialidad física del lugar —desde caminos y patrones de distribución de la población hasta sistemas de telecomunicación— en el proceso de controlar la movilidad sobre el espacio» (1998:52) y, agregaría, las formas de organización social y de la producción. Afirmando que esta perspectiva resulta útil para comprender —en un marco de análisis de formación de Estado— dos aspectos: 1. Las políticas del Estado como resultado, esto es, su influencia en la creación de las condiciones materiales dadas para la acción y, 2. Las políticas públicas como proceso, es decir, propiamente como el espacio de interacción, encuentro, conflicto y negociación de múltiples agentes sociales. En efecto, las políticas públicas pueden ser caracterizadas como productos culturales que configuran «prácticas cotidianas», pero también como mensajes o «representaciones discursivas» que tienen que ver con relaciones de dominación (Gupta 1995).

En consecuencia, sostengo que el marco metodológico adecuado para el análisis de esas interacciones que generan las políticas públicas es la «antropología de la acción pública» (Rodríguez 2014). Desde esa perspectiva que se inspira en Cabrero (2005) se debe analizar la acción gubernamental, intergubernamental y de diversos actores sociales y sus relaciones, que constituyen un «mundo policéntrico». Aunque superando la restricción en torno a limitar el análisis al universo de actores que coinciden (o logran consensos) en un objetivo público a través de los «mecanismos de coordinación» gubernamentales. Por ello, debemos posar la mirada en las relaciones de poder en lo que Wolf (1977) llama los espacios intersticiales de la sociedad y buscando las explicaciones en los factores culturales (según la definición de Roberto Varela [2005] las normas, valoraciones, significados y utopías) que orientan la acción de los diversos agentes que participan a favor o en contra de una política pública.

Lo anterior me permite reconocer, como lo proponen Abrams (1988) y Migdal (2011), que la materialidad del Estado es una organización compuesta por muchas organizaciones que están en interacción con diversos grupos de la sociedad. No obstante, sugiero atender a que es la asociación que concentra en las relaciones políticas, como señala Adams (1979), una buena parte de los recursos significativos en disputa y un importante diferencial de poder en sus interacciones con otras organizaciones. Las políticas públicas son, entonces, una expresión privilegiada para explicar las formas de relación entre las organizaciones que llamamos Estado y los diversos grupos de la sociedad que interactúan a través de las «formas de Estado», es decir, las rutinas, rituales y el repertorio cultural del Estado, pero también por medio de las implicaciones y consecuencias de los proyectos de desarrollo puestos en operación.

En suma, el análisis antropológico de la acción pública debe, desde este punto de vista, enfocar el hecho social de que a través de las políticas públicas (y sus planes y proyectos) se pretende establecer un *ethos* particular. Los lineamientos, términos de referencia y las reglas de operación de cualquier política pública son, simultáneamente, descriptivos y prescriptivos. Es decir, como señalan Corrigan y Sayer, «las formas de relaciones culturales que regulan los Estados (por lo general naturalizadas o presentadas en términos de aumento en «provisión» y «acceso») hacen tanto daño como bien. Son diferenciales en su constitución (qué intereses favorecen) y en sus efectos (a quién y cómo se imponen)». Aunque mi propuesta de análisis parte de las políticas públicas y su implementación por diversas agencias gubernamentales, cabe destacar que el establecimiento de un «régimen de regulación moral» no es preocupación exclusiva del Estado, pues ya sus políticas pretenderán modificar el orden moral, entrarán en interacción y disputas por la hegemonía con diversos grupos (movimientos políticos, empresarios privados, organizaciones de productores, no gubernamentales y gubernamentales, delincuencia organizada, asistencia técnica, entre otros) que, con sus acciones, producen lo que Trouillot (2001) denomina «efectos de Estado», los cuales están articulados por una racionalidad discursiva de prácticas de gobierno o de técnicas de control y dominación por parte de otros grupos.

Veamos ahora este modelo de análisis sobre la forma en que las diversas agencias gubernamentales, que operan e implementan políticas públicas, se esfuerzan por dejar sentir el proyecto ideológico de Estado y qué narrativas se generan en esos agentes y los agentes sociales en un caso empírico de las políticas públicas para el desarrollo rural en Michoacán.

El contexto regional y la política de desarrollo

El gobierno de la alternancia en el estado de Michoacán, encabezado por Lázaro Cárdenas Batel, bajo la égida de un discurso que anunciaba una «gran transformación» mediante «una gestión pública territorial» decretó, el 15 de julio de 2004, la *Nueva regionalización para la planeación y el desarrollo del estado de Michoacán*, que se sustentaba en la teoría del desarrollo endógeno y definió diez regiones (véase ilustración 2).⁴ En 2005 se presentaron los diez programas de desarrollo regional, que fueron actualizados en 2010 por un grupo de «expertos». La regionalización tenía como objetivo

⁴ Región I Lerma-Chapala que comprende los municipios de Briseñas, Chavinda, Ixtlán, Jacona, Jiquilpan, Marcos Castellanos, Pajacuarán, Purépero, Cojumatlán de Régules, Sahuayo, Tangamandapio, Tangancicuaro, Tlazazalca, Venustiano Carranza, Villamar, Vista Hermosa y Zamora. Región II Bajío que comprende los municipios de Angamacutiro, Coeneo, Churintzio, Ecuandureo, Huaniqueo, Jiménez, José Sixto Verduzco, Morelos, Numarán, Penjamillo, La Piedad, Panindícuaro, Puruándiro, Tanhuato, Yurécuaro, Zináparo y Zacapu. Región III Cuitzeo que comprende los municipios de Acuitzio, Álvaro Obregón, Copándaro, Cuitzeo, Charo, Chucándiro, Huandacareo, Indaparapeo, Morelia, Queréndaro, Santa Ana Maya, Tarímbaro y Zinapécuaro. Región IV Oriente que comprende los municipios de Angangueo, Áporo, Contepec, Epitafio Huerta, Hidalgo, Irímbo, Juárez, Jungapeo, Maravatío, Ocampo, Senguio, Susupuato, Tlalpujahua, Tuxpan, Tuzantla, Tiquicheo de Nicolás Romero, Tzitzio y Zitácuaro. Región V Tepalcatepec que comprende los municipios de Aguililla, Apatzingán, Buenavista, Cotija, Tepalcatepec, Tingüindín, Tocumbo, Parácuaro, Peribán y los Reyes. Región VI Purhépecha que comprende los municipios de Charapan, Cherán, Chilchota, Nahuatzén, Nuevo Parangaricutiro, Paracho, Tancítaro, Taretan, Tingambato, Uruapan y Ziracuaretiro. Región VII Pátzcuaro-Zirahuén que comprende los municipios de Erongarícuaro, Huiramba, Lagunillas, Pátzcuaro, Quiroga, Salvador Escalante y Tzintzuntzan. Región VIII Tierra Caliente que comprende los municipios de Carácuaro, Huetamo, Madero, Nocupétaro, San Lucas, Tacámbaro, Turicato. Región IX Sierra-Costa que comprende los municipios de Aquila, Arteaga, Coahuayana, Coalcomán de Vázquez Pallares, Chinicuila, Lázaro Cárdenas y Tumbiscatío. Región X Infiernillo que comprende los municipios de Ario de Rosales, Churumuco, La Huacana, Gabriel Zamora, Múgica y Nuevo Urecho.

general formular nuevas políticas para la asignación y el uso eficiente de recursos que permitieran la reducción de desigualdades. La transformación de la política para el desarrollo también alcanzó a las organizaciones gubernamentales y a la Secretaría se le reasignó el nombre de Coordinación de Planeación para el Desarrollo (CPLADE). Estas transformaciones orientadas desde el gobierno estatal para impulsar proyectos de alcance regional tienen «la convicción de que el desarrollo regional se construye ‘desde abajo’, con un papel protagónico de los municipios y agentes locales» (SEPLADE 2005:2) y así posibilitar una programación de obras y acciones en el ámbito local en la atención de las necesidades más sentidas de la población y creando mecanismos de participación social para asegurar el logro de objetivos y metas (SEPLADE 2004).

Ilustración 2. Regiones económico-administrativas del estado de Michoacán de Ocampo



Fuente: SEPLADE 2005

Seleccioné la Región I Lerma-Chapala para un análisis más profundo de las políticas públicas ya que ahí se ha vivido, en fechas recientes, un acelerado proceso de reconversión productiva (Paleta 2011a) y, por un lado, el informe del PNUD la ubica junto con la región II Bajío como las que reportan un retroceso relativo entre 2000 y 2005 en los indicadores del desarrollo humano (PNUD 2008); mientras que, por el otro, la agenda regional resulta paradójica. Contrario al espíritu de construirla desde abajo y con una perspectiva territorial, la planeación estatal mandata que «se seleccionan y ordenan, por parte de los servidores públicos estatales y municipales, aquellos problemas, necesidades y oportunidades de alcance regional o subregional sobre los que se ha decidido tomar nuevos o renovados cursos de acción para su efectiva atención» (SEPLADE 2005:30). En ese sentido, el diagnóstico regional arroja como resultado una vocación eminentemente agrícola, pero uno de los ejes para el desarrollo regional es el fortalecimiento de dos zonas de conurbación: Sahuayo-Jiquilpan y Zamora-Jacona. Se identifica la contaminación y sobrexplotación de los recursos hídricos de las tres subcuencas que integran la región (ríos Duero y La Pasión y la Ciénega) y se sigue privilegiando el crecimiento económico a costa de las inversiones que demanda la preservación y recuperación ambiental; pero se recomienda el fortalecimiento de los sistemas de producción preexistentes (granos básicos [trigo y cebada], ganadería [ganado bovino lechero, caprino y porcino] y fresa y frutillas [zarzamora, frambuesa, arándano]) y la rehabilitación de canales y tecnificación del sistema de riego se apoya con recursos del fondo regional.

En ese sentido retomo algunos de los proyectos de desarrollo rural instrumentados en la región político-administrativa I Ciénega-Lerma del estado de Michoacán, porque ilustran sobre: 1. Los diversos significados de las agendas de desarrollo en torno al quehacer del Estado y los gobiernos subnacionales; y 2. La justificación de las limitaciones en los proyectos basados en la que se considera la vocación «natural» de la región; y, 3. En relación con el hecho de que las decisiones y su ejecución, aunque se presentan como técnicamente fundamentadas y políticamente consensadas con la población local, responden a lógicas que no solo afectan los resultados de las políticas, sino que exhiben los códigos culturales de habitantes y funcionarios públicos.

En el malecón de los sueños rotos: viñetas etnográficas sobre granjas piscícolas y ecoturismo

La cabecera municipal de Venustiano Carranza,⁵ antes San Pedro Caro, se encontraba a mi llegada, a finales de junio de 2012, en plena actividad festiva: la celebración en honor a San Pedro que concluye con el día más esperado para algunos habitantes: la degustación de platillos preparados con las diversas variedades capturadas, reza la tradición, en el vaso lacustre del Lago de Chapala. El cierre de la fiesta está, año con año, a cargo del «gremio» de los pescadores, un oficio venido a menos y que por ello ha sido merecedor de pasar al ámbito de la monumentalidad en la «plaza de la unidad», que durante su inauguración, en septiembre de 2008, a decir del entonces gobernador Leonel Godoy, «simboliza la unión del pueblo con un gobierno plural e incluyente» (García 2008). En efecto, el universo de la estatuaría cívica muestra que:

la estética del Estado lo conjuga todo con oportuna simbiosis: mártires en plena subyugación del progreso y figuras de la mitología grecolatina que certifican la ambición (o la desinformación) del gobernador que presidió las inauguraciones; enseñanzas cívicas y temas abstractos que nunca darán su brazo exegético a torcer; alucinaciones de escultores decididos a no dejarse aprisionar por la encomienda patrioterica y horrores pétreos que poseerán la hermosura de lo indispensable (Monsiváis 1984).

Esa simbiosis de héroes nacionales se diluye, más allá de ser la primera asta-bandera monumental de la región (a la que se le sumó la de Purépero), con la presencia de la estatua del pescador que nos avisa sobre el sentido colectivo y la memoria histórica que recuerda a la comunidad indígena de pescadores de San Pedro Caro. Dentro de la ritualidad del Estado se deja

⁵ Según el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), está integrado por 25 localidades en una superficie de 228 km², una población en 2010 de 23 457 habitantes, de los cuales 49.14% son hombres y 50.86% mujeres, la cabecera municipal se ubica a una altitud de 1 527 msnm y se clasifica como municipio semiurbano y con un índice bajo de marginación, pero con seis localidades con alta y muy alta marginación.

constancia para la memoria colectiva regional del poder de sus obras que desapareció a la pesquería como actividad principal para las que fueran comunidades ribereñas; pero, por otra parte, el monumento al pescador expresa la vitalidad local por medio de la cual se reitera un dicho que tiene tintes políticos: el lago llegaba hasta nuestras casas, afirman los habitantes.

En efecto, la cuenca Lerma-Chapala «ocupa un lugar prominente en la historia de la hidráulica mexicana» (Boehm 2003:37), no solo por la diversidad de paisajes naturales a los que da cabida sino porque en el porfirato fue objeto de la desecación de cerca de 50 000 ha, que implicó grandes obras de ingeniería que sentarían las bases para el desarrollo capitalista regional, al convertir la cuenca en el «granero del país»; pero en «un contexto de planeación regional encabezada por los hacendados jaliscienses, cuyo giro no solo se limitaba a la agricultura, sino que también refería a la industria, al comercio y a la urbanización de Guadalajara» (Boehm 2003:50).

Esas grandes obras de infraestructura construidas en el pasado han tenido significados y repercusiones importantes. Por una parte, esas abstracciones concretas significaron la puesta en práctica del paradigma de la modernización que aún perseguimos y un estilo de política pública que es decidida, fabricada e instrumentada por el Estado mexicano con una alta centralización jurídica y administrativa; pero también, a decir de Kauffer (2009), la imposición de una visión «ingenieril e inminentemente sectorial». Por la otra, han obligado a los pobladores a modificar y a desarrollar diversas formas culturales de aprovechamiento de sus recursos y sus conocimientos para adaptarse a las nuevas condiciones y a cambiar sus interpretaciones del paisaje.

El lago permitía a los pobladores ribereños de «las comunidades indígenas de Jaripo, San Antonio Guaracha, Santiago Tangamandapio, San Pedro Caro, Pajacuarán y Sahuayo» la multiocupación, gracias a la alternancia entre tierra y agua, que les dotaba de una mejor posición «contra las invasiones a sus propiedades por parte de los hacendados de Guaracha, Cumuato y Buenavista». Situación que se transformó de manera drástica, tal como lo reporta Vargas (1989 y 1993), ya que la desecación mejoró la posición de los hacendados, que negociaron con el Estado la propiedad de las tierras «descubiertas» en virtud de su inversión en la desecación, pero llevó a la

virtual desaparición de la pesquería para los pobladores ribereños; primero por la desecación y, posteriormente, en la posrevolución cuando el Estado les concedió —a pesar de solicitar la restitución de tierras comunales— el reparto ejidal, generando nuevas formas de diferenciación social.

Bajo las condiciones materiales existentes, los nuevos ejidos se sumaron a las actividades y al modelo establecido por las haciendas porfiristas; empero, como han documentado Boehm (1994 y 2003), Gledhill (1993), Moreno (1980) y Vargas (1989 y 1993), vinculado a los tiempos nuevos de la formación del Estado posrevolucionario, cuando se instó a la formación de nuevos cacicazgos sustentados en la tenencia de la tierra y la incorporación de las organizaciones de productores agrícolas y ganaderos a la estructura política del que fuera llamado «partido de Estado», que en la región estaba centralizado en Jiquilpan, gracias a la figura de Dámaso Cárdenas. No obstante, dicho sistema se debilitó en los ochenta, y entonces el complejo de relaciones agroindustriales construido en el mediano aliento devino, desde la última década del siglo pasado, en un alto faccionalismo político sustentado en la disputa por el control de recursos significativos (Adams 1979) desde las asociaciones de productores, el control del comité del distrito de riego y los puestos de representación política, particularmente en ayuntamientos.

En efecto, la inauguración de la «plaza de la unidad» como un espacio para actos cívicos contribuyó a las «formas de Estado», pero también para el repertorio cultural y la disputa por la hegemonía al reiterar un discurso sobre la reconciliación, el fin del faccionalismo y el apoyo al régimen, en un contexto de constantes golpeteos y señalamientos por parte del gobierno federal sobre el aumento de la presencia del narcotráfico en el estado, una fuerte de crisis de representación política que crecería y le costaría la gubernatura al PRD con el consecuente triunfo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, respecto de la actividad pesquera, una política pública con un doble discurso y múltiples prácticas sociales, ya que como lo asienta la CPLADE, en la región «se ubican 31 ejidos y comunidades con actividad pesquera y acuícola [... que] representan el 16% del total del Estado, 11% en el caso de las dedicadas a la pesca y 24% de las acuícolas. La mayor parte de las comunidades pesqueras, es decir, poco más de 35% se localizan en Cojumatlán de Régules» (2010:74). Lo anterior ha generado significados y

acciones diferenciadas tanto entre los operadores en el ámbito estatal como en los municipios.

En primer lugar, el diagnóstico del gobierno estatal plantea los problemas de:

sobreexplotación de especies en los embalses, incumplimiento de normas oficiales como épocas de veda o zonas de captura, falta de planes de manejo acuícolas y pesqueros, explotación pesquera centrada en pocas especies, una poca o nula capacitación y acompañamiento técnico en proyectos de desarrollo acuícola y pesquero y una falta de modernización de la infraestructura (GEM 2008:121).⁶

Con ese marco de interpretación sobre los problemas públicos (Rein y Schön 1994), el gobierno estatal ha seguido, a partir del Programa Nacional de Acuicultura Rural (PRONAR), tres vertientes diferenciadas para el establecimiento de la agenda pública. En primer lugar, ha planteado como prioritaria su acción providencial para el «rescate» de las especies nativas, vinculadas a la identidad de comunidades y pueblos de pescadores de aguas interiores. En consecuencia, su acción se orienta al establecimiento de medidas de control sobre las cooperativas de pescadores, pero en el marco de la normativa moderna, antes que estimular el cooperativismo que se equipara en el discurso oficial a corporativismo, mediante el impulso a «nuevas formas de asociacionismo que generan capital social», consideradas como una «reunión de individuos que comparten intereses a partir de una actividad productiva».

Por otra parte, se ha dado impulso estratégico a tres sistema-producto competitivos: trucha, bagre y tilapia, en cuyo marco se estableció en 2004 el Comité Estatal de Sanidad Acuícola del estado de Michoacán, (CESAMICH), una asociación civil con la perspectiva de «impulsar una acuicultura con visión empresarial y manejo de buenas prácticas de producción acuícola»

⁶ Realicé, del 13 al 24 de julio de 2012, trabajo de campo antropológico antes de las consultas regionales para la formulación del Plan de Desarrollo Integral del estado de Michoacán 2012-2015, de la gestión de Fausto Vallejo Figueroa (PRI). Cito el Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012 de la gestión de Leonel Godoy Rangel (PRD) porque las dependencias gubernamentales y los organizamos municipales seguían operando bajo los lineamientos, programas y proyectos heredados por esa administración.

(CESAMICH 2011). En este programa descansa «el discurso de la gran transformación» y «la redención» (Migdal 2011) gubernamental, toda vez que se trata del establecimiento de instancias para la «producción científica» de alevines, mejora genética, asistencia técnica, y se reporta en el estado un incremento de 88% en las Unidades de Producción Acuícola (UPA), que para 2011 llegaron a 533, de las cuales 23 han obtenido la certificación de inocuidad del servicio nacional de sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria (SENASICA); dos de ellas ubicadas en el municipio de Briseñas de Matamoros. Lo anterior gracias, claro está, a la modernización y tecnificación de las UPA, la capacitación y asistencia técnica a productores y la vigilancia y monitoreo de esta actividad productiva en el estado.

Con la misma orientación modernizadora y cumpliendo su papel en la formación de Estado como un orden de regulación moral, la comisión estatal de pesca (COMPESCA) reportaba en 2011 que «lo principal es que se ha instrumentado un gobierno de ordenamiento de la actividad, mediante políticas públicas que se estructuran a través de la Comisión». En ese sentido, la otra vertiente de política pública estatal es prestar los apoyos necesarios para pasar de «una pesquería tradicional a la acuicultura». Aquí se marcan dos énfasis: por un lado, un discurso gubernamental que establece que son las «condiciones de pobreza [...] en la que viven los miembros de las organizaciones pesqueras y acuícolas (distribuidas en los 58 municipios considerados como de alta y media marginación)» la causa de «la sobreexplotación de los recursos» (GEM 2008:123); por el otro, que la transformación de la pesquería tradicional a sistemas «modernos» coadyuva al proyecto de soberanía alimentaria. Consecuentemente, el gobierno del estado formuló el objetivo de ofrecer para los pobladores del medio rural [pobres y tradicionales] una alternativa «que les permita mejorar su nutrición y el ingreso familiar» (Ardura 2007); es decir, con la orientación de una política de combate a la pobreza; lo que significa que el proyecto estratégico es instrumentado por lo que Lipsky (1979) llama «burócratas a nivel de calle», como una política de «apoyos productivos» en donde se aplican recursos del «ramo 26 desarrollo regional y productivo en regiones de pobreza» como el programa de empleo temporal y crédito a la palabra, recursos coloquialmente conocidos como de «fondo perdido».

En ese orden de ideas, para los pescadores del municipio de Venustiano Carranza la situación ha cambiado poco, ya que con la inauguración de la plaza el gobierno estatal anunciaba el relanzamiento del PRONAR como un proyecto estratégico para el desarrollo en el estado y, más allá de los discursos gubernamentales que aseguraban que sería de alto beneficio para los pescadores de la región, los agentes locales, que históricamente han sido, según nuestros informantes locales, los «caciques regionales desde los tiempos de Bernabé Macías [década de los sesenta y vinculado a Dámaso Cárdenas], quienes mantienen el control sobre el acceso a los recursos del Estado cumpliendo un activo papel de intermediación» (diario de trabajo de campo, Venustiano Carranza, 27 de junio de 2012). Esta política pública ha promovido el incremento de los recursos disponibles que fortalecerán su posición en la estructura de poder regional y municipal ya que —tal como señalaron nuestros informantes en Briseñas y Vista Hermosa de Negrete— «todo lo relacionado con la pesca se arregla en Venustiano Carranza». Dicha situación, que se imagina y reinterpreta desde la historia regional, ha generado prestigio para los miembros locales del gremio, quienes contaron para la celebración a San Pedro en 2010 con el apoyo de nueve cooperativas de pescadores, entre las que se encuentran las de Jacona de Plancarte, Cojumatlán de Regules y Briseñas. Por ello, la iniciativa del gobierno municipal se decantó por «arrancar» (material y simbólicamente) la celebración a San Pedro con el «festival del pescado» organizado por el propio ayuntamiento y relegando a los miembros del «gremio».

Sin embargo, el prestigio y la estructura de poder no son hegemonizados por los pescadores, quienes se consideran a sí mismos «poquiteros», técnica y organizacionalmente son poco dinámicos por su forma de organizar el trabajo con mano de obra familiar y un bajo nivel de inversión, debido a que su pesca es «poca», no comercializan directamente su producto y en su mayoría entregan a las fileteadoras de Jalisco. El dinero en la región, afirman, se encuentra entre los gremios de agricultores y ganaderos, quienes controlan la estructura de poder municipal y regional teniendo como eje de su predominio el manejo de la abstracción concreta que adquiere rostro material en el Distrito de Riego no. 24 (véase Paleta 2011b).

Situación similar se vive en el municipio de Briseñas de Matamoros,⁷ lugar donde existen dos de las tres UPA que ha certificado SENASICA en la región Lerma-Chapala,⁸ e incluso el director del área de desarrollo rural del ayuntamiento afirma tajantemente que el municipio «es cien por ciento agrícola, dedicado al maíz, trigo, cártamo y sorgo [... y gracias al riego] se tienen dos cosechas al año» (entrevista, Briseñas de Matamoros, 20 de junio de 2012). Desconoce, por ende, las actividades de COMPECA y CESAMICH en el municipio y, simbólicamente, reivindica la vocación que les hereda el régimen de las haciendas y el cardenismo posrevolucionario, al tiempo que reivindica esas actividades como «la palanca del desarrollo» en el municipio.

No podría ser de otra manera, pues esa es una visión naturalizada que toma rostro material en el hecho de que la misma presidencia municipal se encuentra en el casco de la vieja hacienda. Esta visión hegemónica es producto del proceso de formación de Estado, a pesar de que los muros del patio interno de la presidencia municipal retratan la vocación lacustre de lo que fuera un «rancho de agua» con la visión bucólica de los paseos vespertinos por un malecón ubicado a las afueras de la hacienda. Así, en consideración de ese funcionario local, la vocación productiva en el municipio es en 80% agrícola, 15% ganadería para leche, pero a baja escala ya que la asociación ganadera local es de entre 50 y 60 socios, con unas 20 vacas en promedio; y solo 5% a la pesca. Ese último porcentaje, que representa la realidad del proyecto estratégico «PRONAR» en el municipio, se compone desde el punto de vista de este funcionario del ayuntamiento por tres sectores: el social, con una cooperativa de pescadores en Ibarra; el privado, con la familia Montaña propietaria del restaurante Boca del Río y la pesca clandestina. Es por eso que el desconocimiento sobre la que ha sido imaginada como una política estratégica para el desarrollo del estado se refleja en que

⁷ Según el SNIM del INAFED, está integrado por siete localidades en una superficie de 68 km², una población en 2010 de 10653, de los cuales 48.23% son hombres y 51.77% mujeres, la cabecera municipal se ubica a una altitud de 1528 msnm y se clasifica como municipio semiurbano y con un índice medio de marginación.

⁸ La tercera UPA certificada se ubica en el municipio de Sahuayo (véase CESAMICH 2011). Las granjas certificadas en Briseñas son: granja acuícola de La Ciénega S. P. R. de R. L. que inició operaciones en 1991, son cinco socios y dan empleo a siete personas; y la UPA La Primavera de La Palma, que emplea a dos personas, son cuatro socios e inició operaciones en 2005 (CEC-ITAM 2007:33).

para la dirección municipal de desarrollo rural no tienen injerencia y «a los pescadores —se va a oír mal, pero así es— ni los tomamos en cuenta» (entrevista, Briseñas de Matamoros, 20 de junio de 2012).

Ese desprecio real y simbólico hacia los pescadores se debe a los significados construidos en torno a la pesquería tradicional cuyas familias estacionalmente son pescadoras, agricultoras, artesanas y desempeñan otros oficios. No obstante, a diferencia de Venustiano Carranza, lugar tradicional de pescadores, el oficio mereció entrar a la monumentalidad estimulada por el Estado, resulta notorio que según información del CESAMICH

en la región existen 152 unidades de producción acuícola de las cuales el 50% se concentra en el municipio de Briseñas, donde se cultiva bagre, carpa y tilapia. En este municipio se cuenta con una superficie de espejo de 280 mil 150 metros cuadrados de espejo de agua y se estimó un promedio de producción de 129 toneladas al año (CPLADE 2010:74).

En efecto, contrario a la apreciación del funcionario municipal en relación a que ningún agricultor va a dejar ese trabajo, «que sí le da»,⁹ para poner una granja piscícola; así es como ha ocurrido y presumo que se debe a agricultores con recursos que han tenido la habilidad para aprovechar sus relaciones preexistentes con la burocracia estatal e introducirse en la actividad pesquera y obtener las certificaciones necesarias. Al igual que ocurre en Venustiano Carranza, la organización se sustenta en redes familiares, pero aquí se cuenta con una visión empresarial que combina, además de la agricultura, las UPA, con restaurantes y el acopio e intermediación de la producción piscícola del vecino municipio de Vista Hermosa.

Aún sin un plan de desarrollo, lo que se atribuye a la falta de recursos en el estado en clara referencia a la deuda dejada por el gobierno saliente, ese funcionario considera que la actividad «importante» para el desarrollo del municipio está en la agricultura. En relación a este sector, ve su acción como una tarea operativa de realizar la gestión ante las instancias del gobierno estatal para «bajar recurso». En esa tarea destaca el Programa

⁹ Lo que significa que es una actividad redituable.

de Activos Productivos gestionados ante la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDRU), que alcanzó en 2011, según el informe de la administración anterior, un monto de \$378 589.00, para un total de 20 proyectos productivos, así como el apoyo para la adquisición de semilla (maíz) y para fertilizantes foliares y granulares (sulfato de amonio), como los que tienen mayor impacto en el municipio.

No obstante, el dilema más importante para los productores locales de maíz y de trigo es que son «poquiteros» y entregan su producción a acaparadores que negocian y revenden con los grupos agroindustriales Maseca y Kasto. Aspecto que tiene que ver con la correlación de la «mano invisible del mercado» y sobre lo cual el ayuntamiento no tiene más injerencia y, aunque «sabemos que se va a venir un problemón, sabemos que este año nos van a chingar los acaparadores», el funcionario municipal espera alguna acción providencial: «sí, estamos en un dilema que va a llegar y, primeramente Dios, ya veremos qué va a pasar», que llegaría de una no menos mística «mano invisible del Estado», o al menos así interpreta su trabajo, como «ver los programas que tiene el gobierno del estado y canalizarlos a los productores, nuestro trabajo es ‘bajar’ el recurso de los programas» (entrevista, Briseñas de Matamoros, 20 de junio de 2012).

Situación al parecer diferente es la que se presenta en el municipio de Vista Hermosa,¹⁰ donde el ayuntamiento está apoyando —según informó la auxiliar de la dirección de desarrollo rural— las gestiones ante COMPESCA para que individuos y grupos del municipio obtengan los «apoyos» para la cría de tilapia y bagre. En el municipio se han gestionado nueve proyectos de los cuales seis ya están en operación, en beneficio de 142 productores. Según la información proporcionada por dicha dirección, a un grupo de 90 pescadores en la presa de Gonzalo en El Alvareño, otro grupo de 45 productores de El Capulín —donde además solicitan a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) la concesión de una parte del río Lerma, un afluente que se utiliza principalmente para abasto doméstico— y siete proyectos

¹⁰ Según el SNIM del INAFED, está integrado por 16 localidades en una superficie de 148 km², una población en 2010 de 18 995, de los cuales 48.90% son hombres y 51.10% mujeres, la cabecera municipal se ubica a una altitud de 1 530 msnm y se clasifica como municipio semiurbano y con un índice bajo de marginación y solo una localidad con alta marginación.

individuales: tres en El Cuenqueño, tres en la cabecera municipal y uno en El Capulín (entrevista, Vista Hermosa de Negrete, 21 de junio de 2012).

No obstante, para las UPA que ya están en operación las gestiones se tratan, básicamente, del apoyo para la adquisición de los alevines (de manera gratuita) para su crecimiento en granjas no tecnificadas y de explotación, con base en cooperativas o nuevas organizaciones sociales que se integran —formalmente— bajo los criterios establecidos dentro del PRONAR, es decir, de los lineamientos de sistema-producto; pero en el fondo, como lo encontramos durante el trabajo etnográfico, se integran por redes familiares, consanguíneas y ritualizadas. No podría ser de manera diferente, ya que en las condiciones materiales existentes los funcionarios locales interpretan los lineamientos y exigen la formación de una «figura jurídica» para que grupos e individuos se hagan acreedores de los proyectos. Esa conformación asociativa se debe a que, tal como lo sentenció la esposa del presidente de la Cooperativa de pescadores de la Presa de Gonzalo, «es que aquí [en El Alvareño] somos pura familia».

La UPA en este lugar es un proyecto paradójico. Por una parte, la mayor importancia económica descansaba, para 2008, en

una importante participación del municipio de Vista Hermosa en la producción de ganado bovino en la región, con el 61 % del total [...]. De los 789 millones de pesos que vale la producción de ganado bovino en la región, 544 millones los genera Vista Hermosa, 68.9 % del total (CPLADE 2010:66-67).

Sin embargo, en la presentación de la funcionaria de la Dirección de Desarrollo Rural es «importante» por el número de beneficiarios y porque en la localidad varias familias viven de la pesca, se trata de «una actividad sustantiva», pues, tal como lo reporta una cronista local:

fue en 1890 cuando dio inicio la construcción del bordo en los terrenos que se encontraban en las faldas del cerro de Gonzalo [...]. A esta presa la alimentó el agua que venía de un canal de aguas cristalinas que se encontraba en Ecuandureo, y retoma alimentación del Ojo de Agua que se encuentra en Monte León en el municipio de Yurecuaro, Mich. Esta presa alimentaba el río de las

Nutrias el cual dividía las dos haciendas, en ella crían carpas y Pescados [sic.] (Lara 2011:65).

Sin embargo, el interés por fortalecer la piscicultura rural se atribuye a la demanda del mercado y pone el panorama productivo municipal en el mismo orden de importancia que el funcionario de Briseñas: la agricultura, la ganadería lechera y la pesquería, visión contraste con la encontrada en El Alvareño donde afirman que «pesca hay en abundancia y en un nivel muy bueno». Sin embargo, las abstracciones concretas¹¹ favorecieron el establecimiento de la procesadora SuKarne en el territorio municipal, aunque en 2011 canalizó por «accidente» sus desagües a la presa y provocó su contaminación y la consecuente muerte de los peces. Es por ello que la presa fue desecada y se encuentran a la espera de que las condiciones climatológicas permitan recargar este cuerpo de agua. Desde luego, para las familias que tienen vínculos con la pesca, esta es una ocupación «que no da» y deben emplearse en otras actividades, pero conocen las sendas a seguir para mantener viva su actividad y en caso de que fracase el proyecto municipal saben que pueden acudir —tal como nos informó el tesorero de la cooperativa— a traer los alevines a San Pedro Caro, con los pescadores que traen el producto de Nueva Italia o Apatzingán con el apoyo directo de la secretaría federal.

Asimismo, desde El Alvareño, otros agentes sociales interpretan su entorno de una manera diferente y ven el desarrollo anclado en otros proyectos. Desde luego, esos imaginarios se sustentan tanto en los recursos disponibles como en la diferenciación social interna, que sirven no solo para marcar jerarquías locales sustentadas en diferencias de clase, sino para contrastar posiciones y posesiones entre El Alvareño y la cabecera municipal. En ese sentido, la utopía del desarrollo encuentra materialidad en un prometido proyecto «ecoturístico» en la isla de la presa, que según el último informe del ayuntamiento saliente ya se encontraba aprobado en 2011, pues se trata de una política pública catalogada por el gobierno estatal como

¹¹ La impronta que dejan las abstracciones concretas en la vida de estos lugares no es solo en la incorporación de nuevos activos de capital, sino que las vías del tren (el tramo La Piedad-La Barca de la ruta que unía a la Ciudad de México y Guadalajara), el canal grande, la caseta de la bomba del sistema de riego, el bordo de la presa, entre otros, se convierten en las huellas del capital marcadas en el territorio y sirven como puntos de orientación cotidiana.

«palanca del desarrollo y vía de integración social», por lo que se cree que este tipo de proyectos servirá para «minimizar los impactos ambientales, que contribuyan activamente a la conservación de los ecosistemas [...] a generar empleo a la población local, en empresas turísticas usando productos y servicios locales tradicionales de la zona» (GEM 2008), y por ello en el pueblo expresan que «ya no tarda mucho para que inicie la obra».

Confianza que se sustenta, nuevamente, en las redes y en los intereses invertidos. El propio director de desarrollo rural municipal, José Luis Valladolid es, a decir de nuestro informante, el «cabecilla» del grupo que apoya la instalación del centro ecoturístico. Ese respaldo se debe a que, a diferencia de la cabecera municipal, se cuenta con agua en abundancia y surte a Vista Hermosa, el pueblo más tranquilo de la región,

pero aquí queremos acomodarnos bien, ya tenemos el bordo [camino] para la isla, allá está la escuelita de futbol, tenemos todos los servicios [...] y tenemos muchos años que pensamos que estaría bien que allá arriba, en el nivel del bordo, se hiciera bien la placita del pueblo, allá adentro en la isleta de la presa (entrevista, El Alvareño, 21 de junio de 2012).

Desde luego, en el autorreconocimiento local todo eso se ha logrado con el esfuerzo y la iniciativa de la gente de la localidad que es muy unida y, en términos de los imaginarios del desarrollo, se piensa, en consecuencia, que El Alvareño está mejor que la cabecera municipal; pero la orientación de la agenda regional marca otro derrotero para Vista Hermosa, que con una «producción de ganado bovino en la región, con el 61% del total regional» (CPLADE 2010:70) y bajo las actuales condiciones de degradación ambiental, la esperanza de llenar la Presa de Gonzalo y poder sembrar la tilapia o establecer el centro ecoturístico lleva ya el color de un sueño roto.

Entre el temor y la esperanza: las otras políticas

El amplio espectro de principios normativos que se transmiten a través de las políticas públicas y, particularmente, en los lineamientos y reglas de

operación de proyectos específicos, lleva a muchos científicos sociales a aquello que Veblen llamó «la incapacidad aprendida», para referirse a la incapacidad de observar aquello que existe en algún lugar, debido a la manera en la que estamos entrenados a observar esa realidad (citado en Smith 1998). En ese sentido, las imágenes y los lenguajes que transmite el Estado como un ente poderoso, unificado y capaz de *la planeación racional de un orden social ideal* nos impiden ver los efectos que producen actores no gubernamentales cuya acción pública resulta, algunas veces, más efectiva que el propio gobierno para impulsar un «orden moral» al invocar el respeto a ciertos valores e instituciones, o incluso logran hacer del Estado y las agencias gubernamentales aliados esenciales para la construcción, a decir de Michel-Rolph Trouillot, de los siguientes efectos:

- (1) *efecto de aislamiento*, es decir, la producción de sujetos individualizados moldeados y modelados para la gobernanza como parte de un indiferenciado, pero específico «público»; (2) *efecto de identificación*, esto es, un realineamiento de las subjetividades atomizadas a lo largo de líneas colectivas dentro de las cuales los individuos se reconocen como lo mismo; (3) *efecto de legibilidad*, es decir, la producción de ambos, un lenguaje y un conocimiento para la gobernanza y las herramientas teóricas y empíricas que clasifican y regulan las colectividades; y (4) *efecto de espacialización*, esto es, la producción de límites y jurisdicción (Trouillot 2001:126).

Superando esa «incapacidad aprendida» consideramos, entonces, que son al menos tres tipos de agentes y organizaciones vinculados al nuevo contexto de globalización y de reformas neoliberales, los que están produciendo esos efectos en la región y de manera más general en el país. Se trata de la conformación de comunidades transnacionales; las asociaciones de especialistas y consultores que con o sin vínculos a firmas transnacionales y las multilaterales sugieren y siguen los lineamientos de estas y, no podemos dejar de mencionar en este renglón a la llamada delincuencia organizada.

En primer lugar, las llamadas comunidades transnacionales tienen su origen en una larga historia de migración internacional, que en el caso michoacano ocurre particularmente a los Estados Unidos. Migrantes que son

«sujetos activos con capacidades de moldear sus destinos [...] pueden crear una vida social y política transnacional significativa que abarca dos sociedades, dos territorios soberanos y dos sistemas políticos, aunque lo hacen dentro de límites determinados» (Smith 1998:207) cuyo papel central se denota en la región a través de la construcción de nuevos significados de ciudadanía y membresía políticas a la comunidad que son, a fin de cuentas, elementos sobre los cuales se crean efectos de legibilidad, identificación y espacialización.

La importancia de este agente en Briseñas se observa no solo por el hecho de contar el propio ayuntamiento con su «oficina de atención al migrante», en la que se atienden desde viejas problemáticas asociadas al Programa Bracero a asuntos legales de hijos de migrantes, ilegales, que podrían acceder a la doble nacionalidad, sino también en la participación de los llamados «clubes de migrantes», como el de la localidad de Ibarra formado en Houston, Texas. Originadas por el deseo de hacer algo en beneficio de la población de su pueblo natal y realizando acciones de beneficencia social (como la entrega de cobijas en la temporada invernal, despensas a familias pobres, regalos en festividades «tradicionales» como el día de Reyes o de la Madres), hoy en día negocian con los gobiernos municipal, estatal y federal la entrega de recursos para acciones que corresponden al Estado, a través del Programa 3x1 vinculado a la política pública federal de «desarrollo local» que destina recursos principalmente a obras de «Infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios» y «Proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial». En dicho programa, hasta el año 2013 se habían atendido principalmente acciones de pavimentación de calles, pero a partir de 2014 adoptaron el discurso del emprendurismo, al apoyar en 2014 a 25 proyectos de autoempleo en la municipalidad.

Además, sin ser teóricos del Estado o citar a Jean Bodin o Nicolás Maquiavelo saben que el poder soberano no es capaz de atarse las manos a sí mismo, por lo que las asociaciones de migrantes lo hacen con los conocimientos y herramientas que han adquirido en su trayectoria como tales y en la sociedad de destino: la supervisión ciudadana. Así, han creado un «club espejo» en el municipio para generar «confianza» en el destino de los recursos y, ante una biblioteca y una secretaría municipales que desconocen

de los informes gubernamentales y de los planes de desarrollo, incluida la actual administración, las asociaciones de migrantes, invocando derechos de ciudadanía como la «libertad de expresión» o la «libertad de información», coadyuvan al ejercicio de transparencia al colocar en sus portales de internet algunos de esos documentos.

Por otra parte, el propio Trouillot observa que las organizaciones no gubernamentales y las multilaterales son poderosas instancias para crear el efecto de legibilidad. En Michoacán, la región de estudio y los municipios visitados constatamos dicha situación que se acompaña por grupos de «especialistas» y «asesores» que apoyan las labores de esas organizaciones; la emergencia de actores de la «sociedad civil» que ha tenido una vida muy activa siguiendo los lineamientos del discurso de la sustentabilidad, la participación ciudadana, entre otros; así como la creación de nuevas instancias, en el marco de las reformas de tercera generación que busca la asociación público-privado, como el Consejo Consultivo de Cuenca Hidrológica Lerma-Chapala, cuyos agentes dicen seguir en su acción (y proponen que todos los actores involucrados en la cuenca así lo hagan) el modelo de Manejo Integral de Cuencas y Cuerpos de Agua (MICCA) (denominado en inglés Integrated Lake Basin Management), desarrollado por el International Lake Environment Committee Foundation (ILEC) con sede en Japón.

Las multilaterales son especialmente puntillosas en generar un público identificado como «ciudadanos» a los cuales se les da garantía de la fiabilidad de sus conclusiones gracias a los «conocimientos expertos» de un equipo técnico «independiente» de profesionales. Así, para el Informe del Desarrollo Humano en Michoacán 2007 ese grupo emanó de instituciones universitarias, de investigación, gubernamentales y de la sociedad civil.¹² Ese grupo concluye que el estado michoacano debe lograr la provisión de recursos necesarios para aumentar de manera significativa la inversión en infraestructura, particularmente en educación y salud. Además señalan

¹² Los Colegios: de la Frontera Norte, de Michoacán y de México; las Universidades: Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, de Nueva York, de Guadalajara, Autónoma de Zacatecas, Autónoma de Baja California Sur; las instancias gubernamentales: Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán, la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México, el Instituto Michoacano de los Migrantes en el Extranjero, y de la sociedad civil: Organización Ramírez.

—contra la opinión del editorialista Carlos Enrique Tapia (2012), quien califica al fenómeno migratorio como factor de la descomposición y la barbarie— la necesidad de hacer de dicho fenómeno un elemento de desarrollo mucho más dinámico.

Finalmente, en nuestro encuentro con los nuevos significados que se imprimen en la vida cotidiana de las personas en relación con el último agente señalado, reconocemos —en primer lugar— el efecto de la legibilidad. Estamos frente a un tema del cual todos saben, pero del que nadie quiere hablar de manera directa y clara o que se niega rotundamente, tal como ocurre con las autoridades locales de los municipios visitados, quienes coinciden en señalarlo como un problema existente en otras regiones —particularmente focalizado en Tierra Caliente—.

Al igual que muchos analistas y científicos sociales que ven en la acción de esos grupos la debilidad del Estado, los agentes locales en su incapacidad aprendida no observan que se trata de las nuevas reglas impuestas. Tanto dentro como fuera de los grupos locales es necesario generar un lenguaje preñado por los códigos de la «confianza», en el trato con el «otro generalizado» con la finalidad de que los interlocutores identifiquen de qué parte se encuentran. La presencia de estas normas se hace aún más clara, toda vez que, se ha creado un doble efecto de paradójica identificación referida al sentimiento de aislamiento e impotencia frente a esas fuerzas y el dicho que «todos vamos en el mismo barco» y a que el gobierno debería —en opinión de algunos— sacar las manos porque a «nadie conviene que la situación empeore».

Esas expresiones se deben al aumento exponencial de la violencia provocada por el narcotráfico, particularmente en el municipio de Briseñas, vinculada a eso que Maldonado (2010) llama «territorios ilegales», pero, desde nuestro punto de vista revela una compleja relación entre ciudadanía masificada (Lomnitz 2000), políticas de desarrollo inacabadas y las formas de regulación moral que impulsan diversos grupos sociales que producen efectos de Estado en espacios que ya no podemos considerar como marginales, pues, como observa Farah (2012), no se trata de grupos aislados en algún hipotético territorio lejano, sino que han trocado en organizaciones criminales transnacionales (TOC, por sus siglas en inglés) y:

La mayoría de los bienes y servicios que generan pasa por regiones geográficas que a menudo se describen como «sin Estado» o «sin ley». Sin embargo, estas regiones distan mucho de estar sin gobierno. De hecho, [esa imagen de aislamiento] representa un poderoso componente de la amenaza de las TOC y otros actores no estatales que ellos controlan, ya sea a expensas de los Estados débiles y sus vecinos, o en alianza con Estados fuertes que los cobijan, toleran, o usan como instrumentos de política.

Tal es el caso del cártel de «Los Caballeros Templarios», antes «La Familia Michoacana», que desde el anuncio público de su origen en septiembre de 2006 se han dedicado a cultivar una imagen de organización benefactora y, como denunciaba Alejandro Suverza (2009), en pleno contubernio con funcionarios de los tres niveles de gobierno; incluso sustituyendo el papel del Estado, pues, la organización según su líder:

había abierto escuelas en los lugares más recónditos, que proveía a los alumnos de útiles escolares y «refaccionaba» a los campesinos para que prosiguieran sus labores en el campo. Michoacán siempre ha sido productor de marihuana; cualquiera podía venir a pagarle a la gente lo que fuera. La gente se dedica a eso y nosotros no podemos pararlo. Lo que intentamos es regular, para que la gente no sea explotada.

Y ante el «estado de descomposición» ofrecen combatir el robo a casas, autos y comercios, así como «proteger» a los michoacanos, actividades que encubren su razón de ser en el narcotráfico, el secuestro, la violación y la extorsión; gracias a lo cual han logrado, a decir de Grayson (2010), establecer una «soberanía dual» en el espacio público, mientras que en su estructura interna hacen énfasis en valores como la masculinidad y la valentía, así como un discurso de jerarquía que en palabras de El Más Loco «la disciplina es la base y tiene que haber alguien que la ejerza» (Suaverza 2009).

Disciplina y jerarquía que se expresa —cuando ellas no se siguen— a través de la violencia y, en el caso de Briseñas, hasta sustituyendo a las autoridades oficialmente elegidas, pero también poniendo orden en uno de los recursos estratégicos: el distrito de riego. En esa abstracción concreta,

generada por la lógica de un capitalismo supuestamente racional, cuya eficiencia se vio afectada por el *free raider* anunciado por las teorías de la acción racional, encontró un nuevo orden gracias a la actual operación real, controlada por los principios de coerción y violencia, de las TOC. En esa operación concreta el *free raider* se redujo a nivel «cero», porque los usuarios son advertidos que solo una vez «se les habla», la segunda ocasión que violen los acuerdos sobre el uso del recurso «tendrán que atenerse a las consecuencias». Así, en el imaginario de uno de los líderes de las asociaciones de productores locales (diario de trabajo de campo, 10 de abril de 2012), la dinámica del desarrollo puede ilustrarse en tres flujos: 1. El «verdadero» desarrollo histórico de la región dedicada a los granos básicos; 2. La intervención gubernamental con programas de apoyo, generalmente a ejidatarios, que hizo «se viniera para abajo [el precio de] la producción»; y 3. La jauja normativa impuesta por los agentes del narcotráfico.

La presencia de estas fuerzas crea efectos de Estado en las vidas cotidianas de los habitantes de la región, que sin ser un espacio marginal hace necesario un análisis de los poderes que dan sustento a lo que Gledhill denomina «poderes en las tinieblas» o «Estado fantasma» la máscara del Estado oficial (Gledhill 2001).

Consideraciones finales

A partir de los ochenta del siglo pasado existieron dos explicaciones interrelacionadas del fracaso de las políticas públicas de los Estados latinoamericanos. Por un lado, se consideraba al Estado como representante de los intereses de clase que favorecía las alianzas de las burguesías nacionales con las del capitalismo internacional, para las cuales era conveniente mantener la dependencia latinoamericana; por el otro, que era autoritario, centralista y paternalista, por lo que resultaba excesivo, distorsionaba la economía y ahogaba la creatividad social. Entonces aparecieron múltiples presiones a fin de orientar la reforma del Estado hacia lo que Gwynne y Kay (1999) llamaron la «doble transición» y en el discurso político ha sido denominado como reformas neoliberales: democratización política y liberalización económica,

procesos que en conjunto se consideraron claves para impulsar el desarrollo en América Latina. En lo que va del presente siglo el paradigma emergente, influenciado por los estudios internacionales y la sociología de los movimientos sociales, observa que en el marco de la actual etapa de globalización es necesario prestar atención a la creciente importancia de actores colectivos que resistirán y contestarán las políticas gubernamentales, motivados no solo por el saldo negativo que han dejado las democracias y el limitado alcance redistributivo de los resultados del progreso en Latinoamérica, sino también por un nuevo escenario político de movimientos de carácter global en defensa de los derechos (humanos, de los pueblos originarios, etc.), la ecología, el desarrollo sostenible, entre otros.

Por mi parte, me alejo de la tesis en boga en el sentido de que en América Latina estamos ante Estados fallidos y propuse usar la perspectiva de las formas cotidianas de formación de Estado para considerar sus políticas públicas como la expresión concreta de sus intentos por establecer una forma de regulación moral, pero no como única y monolítica y al Estado como el planificador racional del desarrollo, sino con múltiples expresiones y en competencia con otros agentes que producen efectos de Estado y que tienen influencias sobre la vida cotidiana de las personas. Agentes que en su conjunto construyen significados sobre el desarrollo desde un conjunto de normas y valores locales y desde sus condiciones materiales de vida. Considero, entonces, que el aporte de la antropología al análisis de políticas públicas se encuentra en desentrañar las variadas interpretaciones y mediaciones que tienen las políticas en su implementación local desde diversos agentes sociales, desde su cotidianidad y las concreciones abstractas que posibilitan o limitan su actuación.

En ese sentido, la desecación del Lago de Chapala al favorecer a las clases dominantes, establecidas y emergentes, propició un proceso de adaptación que transformó formas políticas y culturales «tradicionales» de producción. Además de lo que afirma Heriberto Moreno (1980): que las haciendas acabaron con los indios, también acabaron con los pescadores, pero al mismo tiempo crearon otras actividades que hoy se presentan como las que dotan de sentido y de identidad a la región. Este proceso de continuidad y cambio material, político e identitario significó una verdadera revolución

cultural que transformó tanto a grupos dominantes como a subalternos. Así, en los poblados ribereños la abstracción concreta que significó la desecación del lago, que si bien al principio excluyó a la mayoría de la población dedicada a la pesca, terminó facilitando, al mismo tiempo, el desarrollo del capitalismo y la emergencia de una intensa relación entre una parte de la población de esta región michoacana y sus homólogos en municipios del estado de Jalisco, pero al mismo tiempo las posibilidades para generar diversos imaginarios del desarrollo. Por ello, la Ciénega no constituye una región homogénea, sino que es diversa y con marcados contrastes inter e intra municipales.

Siendo en sí mismo un concepto poderoso, el desarrollo se encuentra anclado al discurso del Estado y su papel para aumentar la provisión de recursos y posibilidades a través de una planificación racional del uso sobre los elementos existentes en el paisaje, pero al mismo tiempo, los discursos y acciones de los funcionarios-planificadores del gobierno del estado muestran cómo dicha tarea, para ser legítima, requiere «naturalizar» las condiciones materiales dadas, producto de procesos sociohistóricos de mediano aliento al presentarla como la «vocación productiva natural» de los habitantes de la región. Esto, desde luego, invisibiliza el poder conjunto que ejercen tanto las reformas liberales como las abstracciones concretas en el mundo rural; pero también lo hace sobre un conjunto de relaciones sociales de diferenciación y jerarquía al interior de los municipios.

En este renglón, en el ámbito microsocioal, se encuentra un abanico mucho más amplio de significados sobre el desarrollo que se sustentan en normas y valores culturales propios de los agentes sociales. Las marcos de orientación de las políticas de desarrollo rural que obedecen a las fuerzas sociopolíticas y económicas macro, sin duda alguna va generando nuevos excluidos (como los pescadores de El Alvareño) y grandes confusiones (como entre autoridades municipales de Vista Hermosa —cuya población aporta el mayor valor comercial de la ganadería en la región, pero que se pliega a las directrices del PRONAR del gobierno federal y considera importante su apoyo a las UPA— o las de Briseñas —que no toman en cuenta a los pescadores aunque en el municipio se concentran más de 50% de las UPA en la región—). Por su parte, estos agentes en lo local reivindican un

conjunto de normas y valores «tradicionales» propios como la confianza, la unidad familiar, la valentía y el respeto —por citar solo algunos— los cuales, desde mi interpretación, no tienen un simple trasfondo «conservador» sino que están expresando de manera simbólica la comprensión que de sí mismos tienen como grupos sociales y su insatisfacción frente a los procesos económicos contemporáneos.

En ese sentido, asumo que la unidad familiar y la organización gremial (que implica a la vez la perpetuación del pater familia como figura central, el falogocentrismo y el patrimonialismo) es uno de los valores o «tropos» culturales maestros en la región que observo en el concepto local de los «poquiteros» como forma de organización social para la producción y hasta en el mismo nombre de las organizaciones que compiten por la hegemonía con el Estado o crean soberanías duales. Sin embargo, el respeto y la confianza son valores culturales en los grupos sociales que se manifiestan dentro del orden establecido, mientras que la valentía es el más importante entre aquellos agentes que se separan de orden estatal y crean «efectos de Estado».

Así, el concepto local de los «poquiteros» permite a pescadores, ganaderos y agricultores autodefinirse frente a esos procesos, como forma de organización social para la producción; pero también para la reproducción familiar y cultural, condensa y expresa de manera concreta normas, valores y prácticas sociales que no amenazan de manera directa al sistema ni a las intenciones de los agentes estatales de planear racionalmente el desarrollo rural regional, pero sí socavan y subvierten, de a poco, su lógica.

En cuanto a los funcionarios del gobierno del estado, parece ser que entienden su trabajo como una misión cultural, al viejo estilo vasconcelista, donde su papel es enseñar a los otrora pescadores convertidos en campesinos con parcela o medieros en virtud de las abstracciones concretas que pusieron en marcha gobiernos anteriores, a ser «buenos» pescadores de acuerdo a la normativa vigente: como ciudadanos en un contrato vinculante a través de modernas figuras legales; pero lo paradójico es que tanto actores locales como agentes gubernamentales de las trincheras acuden a las viejas y conocidas formas organizativas: las SPR.

En este renovado lenguaje técnico de la planificación con enfoque territorial y participativo se realiza una triple separación que permite un rostro aséptico a la puesta en operación de la política: los procesos políticos en que, en términos de los planes, se enuncia la cooperación en las acciones delimitadas en la agenda regional como «voluntad política» de las instancias de los tres órdenes de gobierno; por el otro, los procesos gubernamentales en donde se insiste en la necesidad de lograr «sinergias» intersectoriales e intergubernamentales y se presenta en la fórmula de concurrencia de fondos para la realización de obras; y, finalmente, la lógica de los procesos administrativos que se expresa en la idoneidad del gasto y la transparencia.

Todo ello, transversalmente envuelto en un discurso que enfatiza el enfoque «científico» desde la planificación gracias a asesores y consultores especializados y al apoyo de agencias internacionales, particularmente la FAO y PNUD, las cuales, junto con otros actores, generan nuevos efectos de Estado. Dichos efectos están siendo generados desde otras instancias más allá de, y usando a, las agencias gubernamentales. Cómo ocurrió ese cambio y qué ha significado para los programas de desarrollo y las relaciones sociopolíticas entre organizaciones sociales, autoridades locales y los implementadores de las políticas, es algo que aún está por indagarse.

Tal como observo en las mediaciones locales que ocurren en la implementación de los proyectos analizados, concluyo que las políticas públicas no son algo que dependa del poder coercitivo del Estado para imponer su visión del desarrollo, antes bien observamos una interdependencia entre las formas de organización social preexistentes (los poquiteros), las prácticas sociopolíticas —viejas y nuevas— (como la filantropía) y la producción cultural de significados (como la valentía y la pérdida del respeto). Esta perspectiva analítica que relaciona formas de organización social con el desarrollo ofrece nuevos puntos de partida para futuros trabajos que vean más allá de los tópicos técnico-financieros que enfrentan los actuales proyectos instrumentados en el marco de las políticas que impulsan las normas y los valores de la reforma neoliberal.

Cabe destacar que en esta exploración etnográfica en la región política-administrativa de Ciénega-Lerma, del estado de Michoacán, encuentro en el corredor de municipios donde se combina la agricultura con la pesca

(Venustiano Carranza, Briseñas y Vista Hermosa) de vecindad con el estado de Jalisco, una visión de futuro; lo que queremos ser, el futuro ideal o previsible, negando aquellas actividades que se consideran «tradicionales»; pero donde se reproducen con mayor énfasis los discursos de jerarquía. Atribuyo esas diferentes orientaciones culturales a las «abstracciones concretas» que han enfrentado históricamente a aquellos agentes a una visión de mayor competitividad y pujanza económica, a la par que los obligó a la reorganización productiva para un mercado internacional que en asociación con el Estado y sus necesidades de control arraigó las relaciones jerárquicas y de control.

No obstante, entre esos diversos grupos sociales, incluidos aquellos que producen efectos de Estado, sus expectativas, visiones y valoraciones del desarrollo, del gobierno y de su acción se sustentan en lo que llamamos «una narrativa maestra». La pieza explicativa de esas orientaciones se encuentra en la familia, el orden patriarcal y sus valores asociados (de esfuerzo, valentía, fuerza, lucha, etc.) que privilegian los agentes locales tanto para su vida sociopolítica como para la producción; es decir, refleja el conjunto de valores predominantes en la sociedad como conjunto. Desde luego, considero que esta dimensión se encuentra vinculada a las formas de organización social local, sobre las que se asientan los intentos de construir los proyectos estratégicos.

La relación entre las formas de organización local y el desarrollo es un tópico de investigación que requiere mayor atención y reflexiones ulteriores.

PARTE IV

POLÍTICAS PÚBLICAS DE BIENESTAR SOCIAL

Imaginarios políticos y participación ciudadana en las políticas públicas de bienestar social

Emanuel Rodríguez Domínguez

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Antropológicos

Introducción

En las investigaciones antropológicas de los procesos políticos contemporáneos comienzan a figurar las relaciones sociales generadas por las políticas públicas como un tema central. Esto justifica la necesidad de retomar algunas aportaciones teórico-metodológicas de los estudios que atienden la articulación entre cultura y política, para explicar en qué medida la aplicación de una política pública de bienestar social en el ámbito local¹ es considerada un espacio de construcción de identidades y relaciones sociales (Canto 2006). En este sentido, en las siguientes líneas analizaré cómo las acciones gubernamentales que buscan corregir desbalances sociales, atenuar

¹ En el presente documento las políticas sociales representan «aquellas políticas socioeconómicas que se diseñan e implementan en las ciudades a fin de garantizar a la ciudadanía una actividad económica remunerada que garantice su sobrevivencia, así como el acceso a un conjunto de bienes y servicios básicos (educación, salud, recreación, vivienda)» (Ziccardi 2004:245).

las diferencias socioeconómicas o atender personas en situaciones extremas, derivan en una amplia gama de prácticas ciudadanas e imaginarios políticos producto de la relación ciudadanía-gobierno.

Bajo esta premisa general, la primera parte del ensayo muestra los cambios y continuidades que han tenido los esquemas formales de participación ciudadana en la acción pública local del Distrito Federal,² a lo largo del siglo XX y en los albores del XXI. La revisión crítica de este panorama histórico me permite trascender el horizonte del análisis formal de la participación y problematizar la relación ciudadanía-instituciones utilizando la metáfora de ámbitos políticos, a fin de concretizar aquellos espacios sociales donde se emplean una serie de repertorios o discursos culturales que estructuran las prácticas político-culturales,³ tanto de la ciudadanía como de los actores institucionales (operadores, líderes y autoridades delegacionales).

En segundo lugar, dirijo el análisis a un caso específico que me permite describir e interpretar las valoraciones y actitudes que constriñen los imaginarios políticos de los funcionarios públicos que diseñan y operan las políticas públicas de bienestar social en una delegación del Distrito Federal,⁴ para, posteriormente, atender los múltiples sentidos socioculturales que construyen, impugnan y resignifican los contenidos de la participación

² Este escrito se realizó cuando lo que hoy es la Ciudad de México se llamaba aún Distrito Federal. Ese era el nombre oficial, y aquí se utilizará así.

³ Las prácticas político-culturales son acciones cuyos contenidos se aprenden, reproducen y modifican por la interacción entre cultura y política. Son prácticas que sintetizan imaginarios e intencionalidades políticas (Tejera 2009).

⁴ Este capítulo presenta algunos resultados provenientes de mi investigación doctoral «Nuevas prácticas y viejas formas en las acción pública local y en los procesos políticos del Distrito Federal», bajo el cual se han realizado entrevistas semiestructuradas y observación participante con funcionarios públicos y líderes políticos del ámbito local relacionados con las estrategias de participación ciudadana y de desarrollo social; además, se han documentado etnográficamente los espacios participativos establecidos en las estrategias de desarrollo social implementadas en el ámbito delegacional (asambleas ciudadanas, reuniones informativas, desplegados delegacionales, etc.). Por conservar el anonimato de quienes participaron como informantes omitiré algunas precisiones y elementos que puedan identificar de manera inequívoca a los funcionarios, líderes locales o ciudadanos entrevistados, incluso en detrimento de la puntualización de los resultados de este trabajo. Asumo este riesgo por considerar ético evitar la personalización de las acciones y relaciones sociopolíticas documentadas en el trabajo de campo, pues en cualquier ámbito de interés y disputa política local pueden ser utilizadas para fines de descalificación y ataque personal.

ciudadana en las estrategias de desarrollo social en el ámbito local, donde los procesos políticos están mediados por dinámicas de desigualdad y diferenciación asociadas a relaciones de clase, prestigio y jerarquía.

Los caminos formales de los esquemas de participación ciudadana en las políticas públicas del Distrito Federal

El devenir histórico de los espacios de participación ciudadana relacionados con las políticas públicas en el Distrito Federal refleja diversos momentos coyunturales que han condicionado y matizado su paulatino desarrollo y escasa consolidación (véase cuadro 8).

Cuadro 8. Desarrollo histórico de la participación ciudadana en el Distrito Federal

Periodo	Acciones	Descripción	Resultados
1928-1970	Estructuras de índole corporativa ligadas al partido oficial en el poder	Funcionaban algunos órganos de colaboración subordinados al regente y a los delegados con un margen de autonomía muy estrecho (Consejo Consultivo de la Ciudad de México)	Estas estructuras fortalecieron los liderazgos y los cacicazgos locales, lo cual consolidó una red funcional de relaciones clientelares con fuerte arraigo en la población
1970-1978	Decreto de Ley Orgánica (1970): Promovió la división delegacional del Distrito Federal en 16 demarcaciones	El Consejo Consultivo adquirió un nuevo carácter al abandonar su constitución sectorial y convertirse en un órgano de representación vecinal	Se establecieron órganos de representación vecinal, pero no llegaron a materializar su operación

Periodo	Acciones	Descripción	Resultados
1978-1995	Reformas a la Ley Orgánica (1978)	Se dispuso la ampliación de los espacios de participación ciudadana (los comités de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos fueron las instancias de colaboración en el plano delegacional; así, el Consejo Consultivo se constituyó como un órgano de colaboración del regente de la ciudad)	Su función se circunscribió al plano de la consulta, la recepción de información, la emisión de opiniones y en ocasiones a la formulación de propuestas. Sin embargo, la voluntad y la determinación de los delegados y del regente prevalecieron en la toma de decisiones. Además, la mayor parte de estas instancias fueron ocupadas por intermediarios políticos, miembros de las agrupaciones clientelares y corporativas arraigadas en la capital
	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1979)	Contempló y promovió ejercicios importantes de planificación urbana participativa entre gobierno, universidades y organizaciones vecinales	Se lograron materializar algunos casos excepcionales de planes parciales de desarrollo y mejoramiento urbano
	Movimiento Urbano del Distrito Federal (1985)	A consecuencia de la emergente organización social por el sismo que afectó a la ciudad en el año de 1985, surgieron diversos movimientos sociales que promovieron consultas ciudadanas para establecer acciones locales de desarrollo urbano	Se lograron establecer algunos convenios firmados por la secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y más de 80 organizaciones populares para poner en marcha una política de construcción de vivienda
	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que incluyó la Ley de Participación Ciudadana (1995)	Esta ley dio centralidad a la participación vecinal y recuperó el diseño de las anteriores instancias vecinales territoriales en la figura de los consejos ciudadanos	Los nuevos órganos ciudadanos básicamente tuvieron funciones de consulta y colaboración

Periodo	Acciones	Descripción	Resultados
1998-2006	Elecciones democráticas y alternancia política (1998)	Los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana se diversificaron, al grado que se llegaron a consolidar espacios de participación vinculados a las organizaciones de carácter sectorial, temático y territorial, tal es el caso de algunos instrumentos de participación, como los ejercicios de planificación participativa en los programas parciales de desarrollo urbano y en los presupuestos participativos (Tlalpan y Cuauhtémoc). También se promovieron el Programa de Contraloría Ciudadana, la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, así como el establecimiento de la Dirección de Participación Ciudadana. Estos avances aún son inconsistentes en su funcionamiento y limitados en la capacidad de incidencia que otorgan a la ciudadanía	La mayor parte de estos esquemas participativos tiene funciones consultivas de interlocución y de gestión, por ello difícilmente permiten el involucramiento de la ciudadanía en los procesos decisivos manteniéndose negociaciones informales que en muchos casos son la antesala de prácticas patrimoniales, corporativas y clientelares
	Ley de Participación Ciudadana (1998)		
	Programa Integrado Territorial (2000); Programas sociales de apoyo a sectores estratégicos		
	Ley de Participación Ciudadana (2004)		

Fuente: Elaboración propia con base en Álvarez (2006) y Olvera (2007).

A grandes rasgos, este proceso se puede resumir en una serie de cambios y continuidades que, de manera general, reflejan el tránsito de una

política pública basada en un esquema de gestión corporativo-jerárquico con escasos canales de intervención ciudadana, hacia una serie de acciones gubernamentales aglutinadas en programas territoriales en los que predominan esquemas participativos limitados a funciones consultivas, de interlocución, de colaboración y de gestión (Álvarez 2006).

En la mayoría de estos diseños institucionales, la participación se refiere a que los habitantes de un territorio intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales) y, a la vez, que cumplan con sus obligaciones y ejerzan sus derechos (Ziccardi 2000). Por ello, en los últimos años se ha intensificado el surgimiento y la diversificación de instrumentos y mecanismos de participación ligados a las estrategias de gestión pública local en el Distrito Federal, tales como: *a*) los consejos consultivos ciudadanos; *b*) las instancias de contacto directo entre gobernantes y gobernados (asambleas de participación ciudadana); *c*) los esquemas de supervisión ciudadana —también llamados contralorías ciudadanas— y *d*) los observatorios de la sociedad civil.

Cabe destacar que los modelos participativos relacionados con el diseño, la instrumentación y la evaluación de una política pública de bienestar social en el ámbito local actualmente se encuentran acotados y normados por las leyes de Desarrollo Social y Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal; dicha normativa contempla la formación de un Consejo Consultivo en esta materia, dotado únicamente de capacidades de análisis y evaluación de cualquier política pública de desarrollo social. En consecuencia, los esquemas de participación definidos en las reglas de operación de las políticas públicas de bienestar social son extremadamente débiles, pues se limitan a la atención de quejas telefónicas o por escrito, y a la constitución de comités de usuarios que en realidad se abocan a resolver problemas técnicos, y no a fortalecer la consolidación y el ejercicio de los derechos ciudadanos (Olvera 2007).

Y a pesar de que los mecanismos institucionales que posibilitan la incidencia ciudadana en los asuntos públicos están reconocidos en las leyes y reglamentos de la ciudad, su funcionamiento depende de una gran cantidad de factores que muchas veces quedan reducidos al diseño de espacios e instrumentos de participación dentro de los marcos formales e institucionales

(Ziccardi 2004). Esta visión normativa omite que, así como las «reglas del juego» son importantes, también lo es la dinámica interna del «juego», pues acercarnos a las interacciones entre ciudadanía, gobierno, partidos políticos y demás actores relacionados mediante una política pública nos permite entender las circunstancias bajo las cuales los ciudadanos, al decidir participar o no, reproducen, modifican o construyen nuevas significaciones en relación con las estructuras de poder y, a su vez, con la forma en que estos procesos derivan en acciones concretas dentro del ámbito político.

En este sentido, la operación de cualquier política pública en el ámbito local no es lineal, ni mucho menos homogénea, dado que su diseño y puesta en operación se encuentran matizados por las prácticas y acciones de líderes e intermediarios políticos, redes sociales, organizaciones no gubernamentales y organismos multinacionales, así como por formas de dominación y significaciones que los actores sociales construyen en torno a representaciones concretas y localizadas. Ante esta situación no resulta aventurado considerar que las políticas públicas constituyen un ámbito político que interrelaciona a diversos agentes y grupalidades con intereses e identidades divergentes, los cuales se mueven en un amplio rango de espacios, tanto formales como informales (Rodríguez 2010).

Bajo la premisa anterior, en las siguientes líneas abordaré las interacciones entre ciudadanía-gobierno derivadas de las estrategias de desarrollo social de un gobierno delegacional bajo la metáfora de ámbitos de condensación,⁵ donde la influencia recíproca entre ciudadanía, gobierno y, en algunos casos, líderes vinculados a los partidos políticos es materializada y adquiere sentido. De tal forma que los ámbitos de condensación derivados de las estrategias de desarrollo social son una categoría que permite ubicar las arenas políticas donde es posible analizar cómo los discursos son reproducidos, subvertidos o apropiados por diferentes actores que traducen representaciones oficiales a sus propios valores, intereses y ambiciones (Agudo 2009).

⁵ Esta categoría posibilita concretizar el entramado de relaciones sociales de la «vida cotidiana» donde se articulan e interrelacionan los ciudadanos (con sus respectivas demandas y necesidades), con una persona de carne y hueso, es decir, un funcionario que representa el Estado y gestiona su poder (Signorelli 1996:29).

Para efectos del trabajo aquí presentado, tal como lo veremos en el siguiente apartado, los ámbitos de condensación representan el «lugar» donde se interrelacionan los imaginarios políticos de los actores institucionales con los proyectos de gobierno, dominación, regulación social y demás representaciones de la realidad destinadas a generar legitimidad y afinidad política ante la ciudadanía; además, permiten prestar atención a la forma en que los beneficiarios de una política pública de bienestar social construyen ideas, valores y expectativas que dan sentido a los conflictos, negociaciones, acuerdos, complicidades y conformidades fingidas expresadas ante los funcionarios delegacionales.

Los imaginarios políticos institucionales en las políticas públicas de bienestar social en el ámbito local

En un primer plano podemos establecer la existencia de dos campos de acción que matizan los imaginarios políticos⁶ de los funcionarios del ámbito local: 1) los aspectos técnico-administrativos que definen su actuar a nivel institucional como gobernantes y 2) las motivaciones políticas que los hacen preservar las reglas del juego y mantener sus posiciones de poder (Bazdresch 2003). Ambos elementos confluyen en la operación cotidiana de una política pública —en nuestro caso de bienestar social— en el ámbito delegacional analizado, convirtiéndose algunas veces en visiones contrapuestas, encontradas, e incluso incompatibles, al grado que generan una serie de obstáculos que impiden la consolidación institucional de una acción pública eficaz.

Ahora bien, las acciones institucionales que benefician o perjudican la operación cotidiana de una política pública de bienestar social no ocurren en un vacío sociocultural y mucho menos dependen únicamente de la

⁶ Los imaginarios sociales, según Appadurai (2001), son procesos subjetivos que devienen en un campo organizado de prácticas sociales culturalmente organizadas entre actores sociales y campos de posibilidad definidos a nivel micro y macrosocial. Bajo este planeamiento, la construcción de imaginarios políticos es un proceso «central a todas las formas de agencia [capacidad de actuar del sujeto], es un hecho social en sí mismo y es el componente fundamental del nuevo orden global» (2001:45).

elección racional de un actor individual. Por ello, es necesario problematizar en qué medida la operación de una política pública de bienestar social en el ámbito delegacional se encuentra condicionada por una serie de marcos de significación cultural, que determinan las distintas visiones que los actores institucionales tienen de la política, lo que entienden por participación e incidencia ciudadana, así como su forma de percibir los problemas públicos en el ámbito local.

En este sentido, los imaginarios políticos de los actores institucionales pueden ser analizados retomando los planteamientos de Bruce Kapferer (1988), quien establece modelos lógicos disímiles para explorar cómo los actores sociales construyen ideas, valoraciones, sentimientos y utopías sobre el poder y lo político, situados en un continuo que hacia los polos cuenta con un modelo igualitario y otro jerárquico. Así, al aplicar este enfoque a los imaginarios políticos que estructuran las decisiones de los funcionarios públicos encontramos en ellos un esquema multidireccional, que refleja una amplia gama de opciones o situaciones sociales, en donde los constreñimientos socioculturales de la acción política se sitúan en un continuo entre una lógica jerárquica y una igualitaria.

Las valoraciones (jerárquicas o individualistas) que matizan los imaginarios políticos de los funcionarios delegacionales no son ideales inmutables, sino que se han ido transformando sustancialmente, a través de las negociaciones cotidianas entre los marcos institucionales que definen la acción pública local y las posiciones de poder que se quieren mantener. Por ejemplo, en el caso delegacional analizado, los funcionarios entrevistados refieren que las acciones institucionales operadas por ellos, para descentralizar la operación de las políticas de bienestar social, no han tenido buenos dividendos, pues, según sus valoraciones, no existen las condiciones para su correcta operación a nivel de recursos humanos.⁷ Por otro lado, las instituciones

⁷ En este sentido, un funcionario delegacional comentó que: «la posibilidad de replantear una política pública en el ámbito delegacional depende de múltiples factores, creo que uno fundamental es buscar una capacitación para la gente que opera los programas sociales, pero la verdad aquí es muy difícil meterse en los temas de profesionalización, más aun si tomamos en cuenta que hay compañeros, subdirectores incluso, que no saben implementar una política, ya no les pidamos eso, no saben cómo cumplir con sus funciones administrativas, ahí sí se nos junta el trabajo, porque tenemos que ayudarles y apoyarlos para sacar el trabajo». En el mismo

están permeadas de un «eficientismo cortoplacista» (Kliksberg 2000), incapaz de aceptar o adaptarse a los ritmos lentos y de largo plazo de las estrategias participativas.⁸

Lo anterior refleja, por un lado, cómo una acción administrativa que busca generar mejoras en la gestión pública local —como la descentralización de competencias por territorial— no implica una transformación de facto de los valores culturales y políticos que matizan los imaginarios de los actores institucionales (Arellano 2009). Por otro, muestra cómo entre algunos integrantes de los contextos institucionales predominan ciertas valoraciones jerárquicas, verticales y excluyentes que matizan sus imaginarios políticos, pues en sus apreciaciones indican que aún no se han erradicado los «vicios del pasado autoritario», «es difícil erradicar las prácticas de acaparamiento, pues ya están muy arraigadas en la forma de hacer política en la ciudad», y «los vecinos están acostumbrados a que se les atienda por medio de líderes»;⁹ además, expresan que al instaurar ese tipo de prácticas pueden perder posiciones de influencia política, pues cada vez más la base social que controlan los líderes locales es menor, dado que «algunos predios de la zona están controlados por representantes que se vinculan y trabajan con el mejor postor».¹⁰

sentido, un funcionario al comentar su experiencia de promover un presupuesto participativo nos indicó que: «cuando intentamos ejecutar la agenda ciudadana, tuvimos varias trabas a nivel interno, ya que no todas las áreas que se encargan de atender las solicitudes de obras o servicios en la delegación estaban en la misma sintonía que nosotros, eso fue el principal problema que nos impidió materializar la agenda de acciones y demandas que se habían establecido en las asambleas ciudadanas de las colonias».

⁸ De acuerdo con el testimonio de un funcionario delegacional, «en administraciones pasadas se intentó descentralizar los diversos ámbitos de administración delegacional (participación ciudadana, desarrollo social, obras y servicios, etc.), pero no se logró concretar ningún acuerdo y mucho menos operar de manera colectiva la gestión vecinal, la verdad ahora que se ha vuelto a centralizar la operación de los programas sociales y, en general, de las acciones de gobierno, es más fácil trabajar y promover las políticas de la actual administración en toda la gente».

⁹ Como lo expresa el testimonio de un integrante de una territorial de la demarcación, «mucha gente en la delegación cree que las cosas deben ser como antes, que cada líder trataba de llevar 'agua a su molino', desde luego, no podemos negar que actualmente tenemos compañeros [en la delegación] que tienen mucha experiencia en lo local y jalan mucha gente, pero algunas veces no nos dejan trabajar, son algo especiales, pues están formados en el viejo esquema asistencialista. Eso pasa sobre todo con los compañeros que tienen varios años trabajando en la delegación y que han sido líderes locales desde hace mucho años».

¹⁰ Testimonio recabado en entrevista a funcionario delegacional.

Desde luego, la recentralización de las competencias administrativas en el ámbito delegacional elimina la posibilidad de instaurar estrategias participativas que le impriman un sentido público a las acciones de gobierno local, pues no se establecen mecanismos de incidencia ciudadana que promuevan esquemas más horizontales para ejercer el gasto público destinado a lo social. Sin embargo, no podemos caer en el simplismo de establecer que los imaginarios políticos únicamente se encuentran matizados por valoraciones jerárquicas heredadas del pasado, ya que, sin duda, los actores institucionales se hallan insertos en múltiples procesos de negociación donde los ideales son repensados, reformulados, transformados y desechados, tendiendo a generar actitudes institucionales determinadas por una lógica de valoración igualitaria.¹¹

Lo anterior sustenta la idea de que en el ámbito delegacional existen dos polos —el igualitario y el jerárquico— en los que se producen, negocian o refuerzan los matices culturales de los imaginarios políticos de los actores institucionales, como lo muestra el siguiente testimonio:

Hay dos formas de hacer política en la delegación, una es aquella que se arrastra de la aplicación asistencialista de programas sociales promovida por algunos sectores que tienen todavía mucho peso en la administración [delegacional]; en contraposición a otra corriente en la que buscamos hacer las cosas de otra manera, es decir, buscamos que las políticas sean más horizontales y, así, poco a poco ir logrando buena presencia tanto con la gente, como en la administración delegacional.¹²

¹¹ En dicha lógica valorativa se ubican varios testimonios recogidos durante el trabajo de campo, tal es el caso del expresado por un funcionario encargado de la operación de un programa social: «tenemos que dejar de sentir que por ser autoridades tenemos que actuar de forma prepotente, si seguimos con esa forma de pensar vamos a salir de problemas con los vecinos, y la verdad ellos son los que tienen que ser atendidos en el momento que te lo solicitan. Desde mi punto de vista, tenemos que cambiar nuestra forma de atender los problemas de los habitantes de la delegación, y tener en cuenta que, por decirlo de una forma, el vecino siempre va querer tener la razón, por ello se le tiene que atender de la mejor manera, para eso estamos como funcionarios públicos». En este tenor, otro funcionario, relacionado con las estrategias de participación ciudadana, refiere que: «es necesario fomentar la participación de los beneficiarios para tener más contacto con ellos y no solo enfocarnos en dar el apoyo económico de los programas sociales para tratar de quedar bien o únicamente sacarnos la foto y ganarnos el aplauso fácil».

¹² Entrevista con funcionario delegacional.

Estas dos formas de ver los arreglos políticos en la delegación se encuentran en sintonía con la forma en que los actores institucionales perciben la operación de cualquier política pública —extendiendo el argumento más allá de las estrategias de bienestar social— en el ámbito local, puesto que los imaginarios políticos de los actores institucionales se ven afectados por los cortos tiempos de diagnóstico y operación que disponen para poner en marcha sus programas operativos anuales y sus acciones de gobierno. Así, sobre el diseño y la planificación de una política pública en el ámbito local, un funcionario delegacional indicó que:

Los mecanismos formales para definir una política pública se destrazan o no aplican en este nivel de gobierno [el delegacional]. Aquí vamos al día, tratando de sacar las broncas y gestiones que nos traen los vecinos los 356 días del año, de tal forma que tenemos un rango de aplicación muy pequeño, no tenemos mucho tiempo para ponernos a hacer diagnósticos y luego implementar una política pública, pues la gente siempre nos exige que resolvamos sus demandas y peticiones rápido.¹³

A estas valoraciones hay que sumar las dificultades que encuentran los actores institucionales del ámbito local para coordinarse con otros órdenes de gobierno, como el estatal y el federal, lo cual promueve valoraciones parciales y fragmentadas, tanto de la política pública como de la problemática que pretende atenderse con las estrategias sociales.¹⁴ Por otro lado, las políticas públicas de bienestar social del ámbito delegacional analizado representan una serie de estrategias gubernamentales con escasos canales de participación ciudadana, al grado que los mecanismos de diálogo con las autoridades delegacionales son nulos o de muy baja incidencia, en palabras

¹³ Entrevista con funcionario delegacional.

¹⁴ En este sentido nos comenta un operador de programas sociales: «siempre es un problema ponernos de acuerdo con la gente del gobierno central, ellos se creen de otro nivel, regularmente piensan que todos los funcionarios del ámbito delegacional son gente ineficiente que no sabe hacer su trabajo, incluso algunos de ellos nos tratan de manera despectiva al tacharnos como ‘los mugrosos de la delegación’, creyendo que tenemos un perfil menor, porque somos los que hacemos el trabajo directamente con la gente, en los barrios y colonias, y quizá por eso creen que no tenemos nivel para ser ‘funcionarios’».

de un beneficiario de política social en la demarcación «están reducidos a los momentos en que [las autoridades] necesitan apoyo político».¹⁵

En este tenor, algunos actores institucionales consideran que el principal fin de una política social es obtener respaldo y legitimidad política ante la ciudadanía, con lo que los marcos de significación que dan sentido a su actuar político en el ámbito local están permeados de valoraciones socioculturales en las que priman: las lealtades políticas, las lógicas de grupo y las visiones jerárquicas. Para muestra de este tipo de valoraciones vale la pena citar lo que un líder local comentó en una entrega de ayudas sociales: «aquí no van a poder controlarnos, porque siempre nos piden que traigamos a nuestra gente y la traemos, por eso la tienen que atender y darle su ayuda [...] que no digan que andamos acaparando las cosas, porque más bien nada más venimos por lo que nos toca».¹⁶

Los testimonios anteriores sirven de base para sostener que las instituciones deben ser entendidas como órdenes negociados socioculturalmente,¹⁷ que son construidos, mantenidos y transformados por la interacción social, ya que el diseño institucional dentro del cual se realizan los intercambios de una política pública de bienestar social está vinculado a configuraciones más amplias de poder y dominación, que pueden reproducir las obligaciones ideológicas y políticas a las cuales están atados los líderes locales, los operadores políticos de un programa social, así como otros funcionarios del ámbito local.

¹⁵ Entrevista con beneficiario de un programa social. A este testimonio se puede sumar que, en las asambleas donde se realizó trabajo de campo, la mayoría de los asistentes a las reuniones eran beneficiarios de los programas sociales que otorga la delegación, aunque no por ello dejarán de asistir aquellos vecinos que necesitan la gestión de alguna obra o servicio para su barrio, colonia o predio.

¹⁶ Respecto de los líderes locales, algunos operadores de la política social consideran que son gente «que se creen con mucho poder y son bien escandalosos, pero la verdad nada más hacen que las cosas funcionen mal, incluso algunas veces hasta tratan mal a los vecinos. Pero deben entender que la entrega de apoyos se programa desde el área de desarrollo social, ya se dieron las fichas para recoger los apoyos en base a ciertas reglas de operación y no tenemos que andar dándolas a quien ellos traen».

¹⁷ Esta afirmación se sustenta en los planteamientos de Appendini y Nuijten, quienes establecen que «las realidades institucionales son construidas, mantenidas y modificadas por procesos de creación y promulgación culturales» (2005:257).

Ahora bien, a los imaginarios políticos institucionales constreñidos por lógicas jerárquicas se suman algunas valoraciones positivas de parte de los funcionarios del ámbito local (operadores y autoridades), que buscan reconfigurar las acciones gubernamentales imprimiéndoles un sentido de igualdad, verticalidad y transparencia. En este sentido, se ubican algunos puntos de vista de los funcionarios delegacionales, quienes —a pesar de los límites institucionales, tanto a nivel presupuestal como de atribuciones jurídicas— expresan la intención de introducir mejoras a las políticas públicas del ámbito local partiendo del conocimiento que tienen de las problemáticas que afectan al entorno social inmediato, así como recuperando aquellas experiencias concretas en el ámbito local que les permitan retroalimentar y rediseñar con mayor precisión las estrategias de atención social, a fin de que no se conviertan en una carga presupuestal para la delegación y, por el contrario, sean un motor de desarrollo, tal como lo muestra la siguiente información:

[Actualmente] tenemos el reto de pensar cómo hacer una política social más eficiente, más sustentable, porque no podemos limitarnos a simplemente dar una ayuda social y promover el asistencialismo [...] los programas sociales ya están desgastados, tenemos mucha gente que no accede a ellos, porque no podemos dar dinero a todo mundo [...] necesitamos hacer que la política social no solo sirva para paliar las broncas de la gente pobre, sino que sea un dinero que los apoye para promover sus conocimientos y saberes locales, que sea el motor para echar a andar un proyecto vecinal, por decir algo, se podría dar a los beneficiarios las ayudas económicas de los programas sociales para que tengan un ingreso mínimo fijo, pero bajo el compromiso de que tienen que incentivar los oficios locales.¹⁸

De ese modo, los evaluadores de la política social y, en menor medida, algunos funcionarios encargados de su operación e instrumentación mantienen cierta apertura y disposición a mejorar su desempeño como encargados de las estrategias de desarrollo social, mediante la capacitación y profesionalización, tal y como lo muestra el siguiente testimonio de un funcionario

¹⁸ Entrevista con funcionario encargado de la evaluación de programas sociales.

delegacional encargado de evaluar y diagnosticar los resultados de las estrategias de desarrollo social en la demarcación:

Nosotros [funcionarios delegacionales] hemos asistido a algunos encuentros de capacitación y nos hemos dado cuenta de que la planeación y la evaluación son importantes. Aunque, en el ámbito local, operar y diseñar la política pública como ellos [los académicos] dicen, es muy difícil; por el momento tenemos muchos problemas para evaluar las políticas delegacionales, porque en la operación cotidiana nosotros atendemos a la gente y gestionamos sus solicitudes al paso, ya que si no atendemos las peticiones de los habitantes nuestra gestión sería un fracaso y la gente se nos vendría encima.¹⁹

De manera complementaria a estas acciones, en la administración delegacional empiezan a surgir algunas valoraciones socioculturales matizadas por lógicas igualitarias, que pretenden fomentar la participación ciudadana en el ciclo de instauración y operación de una política pública del ámbito local. Al grado que algunos funcionarios empiezan a cuestionarse la forma en que estas acciones favorecerían la transparencia en la aplicación de los recursos públicos y, a su vez, mejorarían la calidad en los programas sociales instrumentados. En este sentido, empiezan a surgir esfuerzos, aunque mínimos, al interior de la administración delegacional para reformular la política social, con la intención de «eliminar participación asistencial de los beneficiarios de los programas sociales, pues esta hace que la gente nada más vaya por lo que le dan y se olvide de todo lo que sucede a su alrededor, de los demás problemas de su colonia, barrio, etcétera».²⁰

Los imaginarios políticos de los actores institucionales se van construyendo en aquellos espacios de la vida pública donde se relacionan con la ciudadanía en general, pues en dichos puntos de encuentro y articulación se desarrollan hábitos, modos de vida y estilos burocráticos que definen la relación entre gobernantes y gobernados (Alonso 1996). En este sentido, los imaginarios políticos institucionales reflejan la manera en que los

¹⁹ Entrevista con funcionario delegacional del área de desarrollo social.

²⁰ Entrevista con funcionario encargado de la evaluación de programas sociales.

funcionarios y operadores políticos locales conciben la participación ciudadana, tal y como lo muestra el siguiente testimonio:

Mira, nosotros [los funcionarios delegacionales] nos hemos dado cuenta de que el ciudadano agarra todo lo que le dan, venga de cualquier partido o instancia de gobierno. Él [ciudadano] no tiene pena y agarra todo de donde venga, pero eso para nosotros como administradores no es bueno, pues se acostumbra [el ciudadano] y si posteriormente no le das, te castiga en las próximas elecciones. También se puede dar el caso de que te empiece a exigir más [...]. Por eso creemos que debemos cambiar la forma como se hace política en la delegación. Aunque, desde mi punto de vista, esto únicamente se puede hacer desde arriba y para ganar se tiene que hacer una buena estrategia de gestión de las demandas ciudadanas para sacar ventaja política, pues así lo hacen todo los partidos.²¹

Este testimonio es un buen ejemplo de cómo, en la configuración sociocultural de los imaginarios políticos de los actores institucionales, las acciones e intermediaciones específicas ejecutadas por los funcionarios gubernamentales buscan generar sentidos políticos tanto en sus compañeros de trabajo como en la ciudadanía, puesto que, como lo han revelado los testimonios analizados, las políticas públicas contienen en su diseño institucional y, por lo tanto, en su instrumentación, mensajes implícitos sobre los derechos ciudadanos que delimitan y establecen las formas «adecuadas» para relacionarse con el gobierno.

No obstante, en los espacios de gestión local examinados existe una tensión constante entre diferentes formas de apropiación y resignificación cultural de las narrativas que se asocian con los programas sociales.²² En consecuencia, nociones como: «solidaridad con los más vulnerables», «fomento de participación social», «ejercicio de derechos» y «construcción de

²¹ Entrevista con funcionario delegacional.

²² Una propuesta interesante para analizar las políticas públicas como lenguajes e instrumentos de poder ha sido desarrollada por Agudo Sanchíz (2009). Este autor establece que, «las palabras clave» dentro de una política pública son a menudo agradables, persuasivas, «políticamente correctas» o aceptablemente neutras acerca de las cuales todos estamos de acuerdo y las cuales todos usamos; y cuando dichas palabras clave resultan exitosas en disputas dentro del ámbito de lo político (del cual forman parte las políticas) y atraen apoyo generalizado, podemos denominarlas «metáforas movilizadoras» (Agudo 2009:71)

ciudadanía», son interpretados de diversas maneras por los beneficiarios de una política social, con el objetivo de influir eficazmente en el sistema político. De ahí que en el siguiente apartado presentemos un acercamiento inicial a la configuración sociocultural de la participación ciudadana en las estrategias de desarrollo social del ámbito delegacional, para ver en qué medida estas acciones y sus lógicas de valoración sociocultural se combinan, yuxtaponen o se contraponen con los imaginarios políticos institucionales.

La participación ciudadana en las políticas públicas de bienestar social en el ámbito local

La conceptualización formal sobre participación ciudadana mantiene cierto núcleo duro y un marco normativo institucional asociado con los derechos y obligaciones que tiene un individuo por ser parte de un Estado-nación (Meyenberg 1999). Sin embargo, esta visión tiene un sesgo reduccionista que imposibilita entender a profundidad las condiciones culturales que matizan los arreglos políticos establecidos entre gobernantes y gobernados, provocando que la explicación quede restringida al ámbito de los derechos universales (civiles, políticos y sociales) que otorga la ley a cualquier ciudadano. Además, la visión normativa omite que la participación nunca es homogénea, ni por sí misma democrática,²³ pues en el ámbito local existe una gran cantidad de acciones ciudadanas (individuales o colectivas) que materializan ciertas prácticas participativas para discrepar o estar de acuerdo con las acciones gubernamentales.

En este sentido, al cuestionar la participación de los beneficiarios de una política social en los ámbitos de condensación donde se articulan con las autoridades delegacionales no reduzco la interpretación a las normas y valores definidos en las leyes y los reglamentos de operación de una política pública, sino que me adentro en el contexto institucional donde se

²³ La acciones participativas a nivel ciudadano pueden ser antidemocráticas en su relación tanto con las autoridades institucionales como con otros ciudadanos, dado que no están exentas de reproducir «antiguos vicios como son el clientelismo, el trabajo partidario y la reproducción de grupos de poder, entre otros» (Safa 1999:197).

desarrolla la acción política, en la intencionalidad del acto (al realizar evaluaciones y proyecciones), así como en los procesos de interpretación (la cultura). En este sentido, en las siguientes líneas analizo cómo las prácticas políticas de la ciudadanía se mantienen o modifican con base en un proceso donde los marcos de significación cultural permiten a los beneficiarios de una política pública utilizar diferentes recursos (económicos, de poder y simbólicos) para intentar «jugar» y «sacar ventaja» de los elementos que se controlan al interior de un campo político (Tejera 2003).

Para explicar las modalidades que adopta la participación ciudadana en la dinámica social, retomaré la propuesta de Roberto Da Matta (2002), quien establece la existencia de una ciudadanía universal articulada entre dos esferas de significación que estructuran los discursos y comportamientos ciudadanos en un continuo entre una lógica cultural que opera en relación a la igualdad, el civismo y el individualismo —la ciudadanía de la calle—, y otra que responde a la desigualdad, la jerarquía y el clientelismo —la ciudadanía de la casa—. Este planteamiento teórico me permite dar cuenta de la forma en que los actores sociales aceptan, negocian o degradan los sentidos que configuran su cultura ciudadana, de acuerdo con los contenidos de la casa (jerarquía-grupal), o desde los códigos de la calle (individualismo-igualitario), en aquellos espacios de la vida cotidiana donde se relacionan con los funcionarios delegacionales.

En el ámbito local analizado, los espacios de articulación entre autoridades delegacionales y ciudadanía tienen una calendarización semestral, en la que se realizan aproximadamente 70 asambleas de información y reuniones vecinales en las diversas colonias de la demarcación.²⁴ Una descripción general de una jornada de asambleas de información y reuniones vecinales en la demarcación es la siguiente:

Las actividades comienzan con la organización de brigadas de difusión y visitas domiciliarias por parte de los integrantes del área de participación ciudadana, quienes realizan el «perifoneo» y «volanteo» instando a los

²⁴ A este tipo de actividades de participación se suman los recorridos del jefe delegacional y sus principales directores de área en las colonias, los conjuntos habitacionales y los predios —como genéricamente se les denominó en los recorridos— de la delegación.

vecinos de las colonias a que se reúnan con las autoridades delegacionales en los puntos acordados.

Regularmente estas reuniones se efectúan en lugares públicos (como plazas, jardines, mercados públicos, deportivos y pórticos de las iglesias), en donde se instalan carpas, sillas para los asistentes, iluminación y equipo de sonido para los oradores. En cuanto a los asistentes, salta a la vista que la mayoría son beneficiarios de los programas de bienestar social, entre los que destacan madres de familia, regularmente acompañadas de sus hijos, y personas de la tercera edad. Mientras se va juntando la gente, el grupo de logística que organiza la asamblea realiza algunas encuestas o simplemente monitorea el control de asistencia recolectando los datos principales de los vecinos que acuden. Al mismo tiempo, algunos grupos de apoyo pegan carteles y cuelgan mantas con mensajes de la delegación, además de que entregan propaganda con la información de los programas sociales y los servicios que esta ofrece; también se entregan directorios telefónicos con los números de atención ciudadana de la territorial y la delegación.

Antes de iniciar las intervenciones del jefe delegacional y su comitiva, compuesta por los directores de las áreas de la delegación (Desarrollo Social, Obras, Servicios Urbanos, Jurídico y Gobierno y Seguridad Pública), algunos integrantes de la delegación a nivel territorial toman la palabra y explican a los asistentes los términos en que debe ser entendida la participación ciudadana en ese ámbito, para lo cual echan mano de ejemplos de la vida cotidiana. Por ejemplo, en sus intervenciones aluden a una cierta formación cívica de respeto vecinal, cuidado y limpieza de las calles; especifican los procedimientos a seguir para reportar un servicio o una gestión en la delegación, además de que intentan aclarar las dudas que existen entre la ciudadanía sobre las competencias jurídico administrativas de los funcionarios delegacionales, tratando de sensibilizar a la ciudadanía para que entiendan que «el gobierno delegacional no puede resolver todo».

Posteriormente, en la mayoría de las asambleas se presenta un balance de las obras y los servicios realizados en la colonia sede de la reunión, mediante una breve intervención del delegado. De manera complementaria, se realizan breves intervenciones de los funcionarios que acompañan al delegado, quienes regularmente destacan la importancia de los programas sociales

introducidos por la administración delegacional y dirigidos al ingreso básico de las familias de escasos recursos, pues desde la perspectiva de estos funcionarios, gracias a los apoyos entregados a los beneficiarios de estrategias de desarrollo social, «las familias de la delegación amortiguan la crisis económica y el aumento en los precios de los productos básicos que se ha generado por la mala política económica del gobierno federal».

Al finalizar la asamblea, la mayoría de los beneficiarios asistentes se despiden de los enlaces vecinales que promueven y verifican los programas sociales, mientras que otros vecinos aprovechan para dialogar con el delegado y su comitiva para solicitar una gestión o servicio, su incorporación a los programas sociales que ofrece la delegación, o simplemente para reclamar los problemas de seguridad, mantenimiento al inmobiliario urbano, falta de agua, fallas en el suministro de luz, expansión del comercio informal, invasión y venta de inmuebles de valor patrimonial, entre otros, que aquejan a sus colonias, unidades habitacionales o predios. En todos estos casos, un grupo de personas que acompaña al delegado se encarga de recoger y atender la gestión, tratando de canalizar a los ciudadanos que solicitan atención a las áreas correspondientes o indicarles el procedimiento que tienen que seguir para poder satisfacer su demanda específica.²⁵

Las «asambleas informativas» o «reuniones vecinales» fueron la arena principal para estudiar la forma en que los ciudadanos responden a los discursos gubernamentales que intentan fomentar la participación que, como puede verse en la descripción realizada, se basó en destacar los beneficios que tienen las políticas públicas de bienestar social y, en menor medida, promover los esfuerzos gubernamentales para entregar las obras y los servicios en beneficio de la comunidad.

Concretamente, en estos ámbitos de condensación pude captar la forma en que los ciudadanos solicitan, negocian y/o demandan los beneficios de un programa social a cambio de apoyo político. Por ejemplo, en algunas zonas de alta marginalidad en la delegación, la participación ciudadana de algunos habitantes manifestó estar mediada por lógicas jerárquicas que fomentan una subordinación política basada en un intercambio asimétrico y, por ende, desigual. En la mayoría de los casos, los ciudadanos que

²⁵ Notas de campo de asamblea ciudadana con autoridades delegacionales.

establecen estas «negociaciones» suelen imaginarlas como un intercambio equitativo y en condiciones de igualdad,²⁶ tal y como lo muestra el siguiente testimonio:

Los que asistimos a las asambleas sabemos cómo son las reglas del juego aquí en la delegación, no es que manipulen a la gente o la engañen, la gente se presta al engaño, porque sabe de los beneficios que puede recibir al estar en un programa social, también sabemos que la delegación resuelve solo algunos problemas, sobre todo los de aquellos que representan una base social estable y representativa en las votaciones.²⁷

Prácticas políticas como la anterior combinan un pragmatismo ciudadano con procesos de intercambio político, promovidos por aquellos actores institucionales que buscan obtener respaldo político. Así, estas acciones son comunes y encuentran un terreno fértil en contextos en donde prevalecen niveles altos de pobreza y desigualdad, ante el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes del país. Sin embargo, la inclinación ciudadana por establecer este tipo de relaciones de subordinación y dependencia se refuerza al considerar que estos actores sociales no cuentan con un esquema de interlocución directa ante el poder público que les permita intervenir eficazmente en el gasto público o en las decisiones gubernamentales.

Ahora bien, conviene destacar que en los espacios de participación ciudadana analizados no solo predominan las relaciones de intermediación y subordinación política, pues no podemos olvidar que los involucrados en las arenas de la política social persiguen objetivos propios al intentar, de alguna u otra manera, ampliar su base de poder utilizando los recursos que tienen a su alcance. Así, a nivel ciudadano, en el ámbito delegacional han empezado a surgir actores que reflejan una participación informada, calculada y extremadamente efectiva, cuyo objetivo es demandar, negociar o

²⁶ Tal y como lo establece Auyero (1997), los procesos de intermediación política no son un mero canje de favores por votos, sino toda una forma de vida y de ver el mundo para quienes intervienen en ellos.

²⁷ Entrevista con ciudadano en asamblea delegacional.

intercambiar la atención gubernamental por apoyo político, sacando ventajas de las limitadas oportunidades que surgen de los crecientes niveles de competencia política.

Un ejemplo de lo anterior se refleja en cómo los ciudadanos cuestionaron a los funcionarios delegacionales respecto de la forma en que eran distribuidos los recursos de los programas sociales, ya que, según la percepción de algunos habitantes de la demarcación, dichos beneficios llegaban únicamente a la gente más cercana a los líderes de la colonia:

No es justo que anden dando las ayudas a la gente que traen anotada los señores [los líderes locales] en sus listas, eso es lo que no nos gusta, por eso nos fuimos a pelear, porque andan escondiendo las cosas y no nos las quieren entregar, eso no se vale, no se vale que escojan a quién sí le dan y a quién no, pues nosotros fuimos a pedir que nos apoyaran desde hace tiempo a la territorial y esa gente [los líderes y sus grupos] llega y se la dan sin que tenga su ficha.²⁸

Incluso, en una asamblea donde se realizó trabajo de campo, un grupo de vecinos presentó diversas demandas; entre ellas se proponía un esquema de colaboración para diseñar las políticas sociales, el cual destacaba que, como habitantes de la demarcación

[...] no estamos en contra de que pongan en marcha más programas sociales, ya que no solo se tienen que hacer más, sino que se tienen que mejorar los que actualmente hay, pues algunas veces lo que nos entregan no sirve de nada, por ello les pedimos que si nos van a dar algo nos pregunten qué necesitamos o, en su caso, mejor deberían de dar vales o dinero.²⁹

²⁸ Notas de campo en evento de entrega de «ayudas sociales». A este testimonio se suman algunas valoraciones que tienen los vecinos asistentes a las asambleas: «siempre dicen que van a dar nuevos programas, pero pocas veces nos avisan de cómo le tenemos que hacer para pedirlos, nos tenemos que acercar a los líderes locales, porque si no le hacemos así, no tendríamos nada, por eso siempre les digo [a las autoridades] que tienen que difundir más cómo se van a entregar las cosas»; en el mismo sentido, una beneficiaria comentó: «si yo no recibiera mi apoyo, no me habría enterado de la asamblea. Mira, nosotros venimos porque nos avisan los promotores del programa social, pero la gente que no tiene [los beneficios del programa social], casi no se enteró de estas reuniones y de los programas que hay en la delegación».

²⁹ Notas de campo de asamblea ciudadana con autoridades delegacionales.

Este testimonio es un ejemplo de cómo las prácticas de la vida cotidiana de los actores sociales pueden generar estrategias (individuales o colectivas) que hacen referencia a las distintas acciones que sigue la gente para lograr alguna meta pública, y de paso influir en los ámbitos institucionales existentes, ya que esas acciones en la mayoría de los casos persiguen la ampliación del ámbito de lo político, mediante la transformación de las lógicas jerárquicas y la extensión de la ciudadanía a planos más igualitarios (Álvarez, Dagnino y Escobar 2008).

Por otro lado, en los esquemas participativos del ámbito delegacional analizado también hemos detectado el surgimiento de prácticas políticas pragmáticas y utilitaristas llevadas a cabo por algunos beneficiarios de los programas sociales. Dichos actores, en lugar de subordinar sus derechos políticos, los utilizan para demandar una mejor gestión pública y, en algunos casos, un uso transparente del gasto social, tal y como lo muestra el siguiente testimonio:

La gente no es tonta en esta colonia, ya hemos aprendido que, aunque tengamos los beneficios de los programas sociales, la forma de reclamarle a los políticos cuando andan fallando es votar por otro partido; en verdad que por eso [en las pasadas elecciones] no ganaron en esta colonia, porque no atendieron nuestras demandas y ya no vamos a perder el tiempo en ir a reclamar y meter oficios a la delegación, para esperar y al final no nos resuelvan nada. La cosa es fácil, ellos [las autoridades delegacionales] saben que si nos cumplen, nosotros los apoyamos.

De esta forma, algunos habitantes de la delegación han puesto en juego su titularidad ciudadana en los espacios de participación derivados de los programas sociales, transformándola en un recurso inmediato para demandar y exigir una mejor atención gubernamental o, en casos extremos, negociar su respaldo político a los actores institucionales en momentos coyunturales, tal es el caso de los periodos electorales (Corrochano 2002:144). En este sentido, cada vez es más común encontrar situaciones en las que los asistentes a las asambleas de participación ciudadana entablan negociaciones utilitaristas definidas bajo una lógica de estructuración

individualista-igualitaria, que no están constreñidas por algún operador político.

Si bien, el comportamiento pragmático de estos ciudadanos visibiliza un mayor grado de agencia ciudadana en las arenas de la política social, ello no significa que este tipo de actitudes sirvan de base para democratizar las políticas sociales, porque en las acciones políticas de los habitantes de la demarcación aún predomina un carácter fragmentario, no colectivo, cuyos reclamos o peticiones se basan en beneficios individuales de índole económica y, en menor medida, logran exigir y demandar beneficios colectivos no acotados por una lógica de valoración jerárquica. De ahí que, por el momento, no podemos establecer a ciencia cierta el impacto que tienen las prácticas ciudadanas en las estructuras institucionales del ámbito delegacional analizado, porque desafortunadamente en dichas prácticas predomina un carácter fragmentario, no colectivo, sin que ello elimine totalmente la posibilidad de que con el paso del tiempo puedan devenir en formas de ordenación y regularización similares a los de una regla implícita, con lo que se podría inferir su institucionalización (Appendini y Nuijten 2005).

A manera de reflexión final

A lo largo de este trabajo he intentado profundizar en el estudio de las relaciones sociales entre ciudadanía y gobierno originadas por la puesta en marcha de una política pública en un ámbito delegacional del Distrito Federal. En este sentido, la investigación se planteó como punto de partida analizar la instauración de una política pública de bienestar social bajo una mirada amplia, no acotada por los marcos formales de análisis (limitados al diseño institucional, los modelos de gestión y el cambio institucional), sino centrada en el estudio de las redes de relaciones y los procesos sociales derivados de su operación en un entorno local.

A partir del estudio aquí presentado es posible establecer dos niveles de análisis para identificar y explicar la existencia de múltiples marcos de significación sociocultural en los procesos políticos. El primero lo constituyen los imaginarios políticos que constriñen las acciones de los actores

institucionales relacionados con la operación de las estrategias de desarrollo social (funcionarios públicos, operadores políticos y líderes locales). El segundo lo conforman los matices culturales de las prácticas políticas que realizan los ciudadanos en los espacios participativos relacionados con las políticas públicas de bienestar social.

Hasta el momento, los resultados de la investigación a nivel institucional reflejan que los funcionarios públicos (directores, evaluadores, operadores, enlaces y líderes locales) encargados de las políticas públicas de beneficio social en el ámbito delegacional mantienen múltiples visiones sobre la política, lo público y la ciudadanía. Por un lado, tenemos algunos actores institucionales que, bajo una visión más igualitaria y equitativa, valoran positivamente los esquemas de participación ciudadana en el ejercicio del gasto público, la transparencia en la rendición de cuentas, así como la profesionalización de los cuadros delegacionales en acciones de diseño, operación y evaluación de políticas públicas. Por el otro, encontramos actores con visiones institucionales que, en afán de mantener sus privilegios políticos y espacios de poder, ponderan los esquemas de gestión jerárquicos, ligados a lógicas de grupo y lealtades políticas, cuyas estrategias de descentralización y participación ciudadana están limitadas a esquemas de información y difusión de las obras y los servicios realizados con el gasto público.

Las valoraciones anteriores —igualitarias o jerárquicas— no pueden ser establecidas como tipologías específicas que definen los comportamientos de un actor institucional en sus labores cotidianas, más bien reflejan los marcos de acción bajo los que se construyen y reconfiguran gradualmente los imaginarios políticos de los funcionarios analizados. Así, en el análisis de la acción pública local resulta fundamental abordar los marcos de significación que dan sentido al actuar de los operadores, evaluadores, promotores y demás actores relacionados con una política pública, puesto que la transformación de valores culturales y políticos de los actores institucionales no solo es posible mediante la instrumentación de estrategias técnico-administrativas aisladas que suponen la existencia de un actor institucional neutral y obediente, un ente «racional» adaptable a órdenes externas.

En lo que respecta al análisis de la participación ciudadana en las acciones gubernamentales de índole social, los resultados de mi investigación

destacan la existencia de prácticas ciudadanas apegadas a marcos de participación «acotados» que promueven la subordinación política de los beneficiarios de una política pública. Ejemplos de esto son los procesos de intermediación política y las actitudes paternalistas de los beneficiarios de programas sociales. Sin embargo, las estrategias participativas definidas en las acciones gubernamentales del ámbito local tienden paulatinamente a presentarse como espacios de negociación entre ciudadanía y gobierno, pues en ellos empiezan a surgir nuevos actores que pugnan por una aplicación más igualitaria y democrática de las políticas públicas. De ese modo, entre dichos actores destacan algunos ciudadanos que hacen uso de las nuevas reglas del juego político que les ofrece un contexto democrático.

Sobre la base de lo anterior se dibujan algunas sendas de investigación por venir, pues hace falta analizar en qué medida las prácticas ciudadanas, que buscan incidir y democratizar la operación de las políticas públicas logran inducir un cambio institucional y ampliar los marcos de participación ciudadana en la acción pública local, a fin de explicar si nos encontramos ante la presencia de prácticas aisladas y efímeras, que son permitidas y toleradas por los actores que controlan las estructuras de poder o, por el contrario, lo que presenciamos son prácticas ciudadanas que buscan ampliar y democratizar los marcos de acción y participación en los asuntos públicos.

Finalmente, resulta sugerente destacar que tanto las acciones (institucionales o ciudadanas) que obstaculizan el funcionamiento de una política pública en el ámbito local, como las que sirven para consolidar su correcta operación, no son mutuamente excluyentes, sino que forman parte de un continuo entre una lógica cultural que opera en relación con la igualdad, el civismo y el individualismo, y otra que responde a la desigualdad, la jerarquía y el clientelismo. En este sentido, los actores hacen uso de unas u otras, dependiendo de la situación social en la que se encuentran, los recursos que manejan y las metas individuales y colectivas que persigan.

Los impactos socioeducativos de Oportunidades en los Altos de Chiapas¹

Blanca Yazmín Jiménez Segura

Sistema Integral para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

Secretaría Ejecutiva

Introducción

En este capítulo se describen y explican los impactos educativos y sociales que ha traído el Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades² en la región Altos de Chiapas. Se entiende aquí el impacto socioeducativo como el conjunto de efectos, consecuencias o repercusiones generados por dicho programa dentro de los procesos de instrumentación entre la población beneficiaria y las autoridades educativas; es decir, las consecuencias que genera en la calidad educativa, equidad, pertinencia, relevancia, participación social y los obstáculos que presenta para fortalecer los nexos entre la escuela y la comunidad.

¹ Este capítulo es una síntesis de la investigación denominada «El impacto socioeducativo del programa Oportunidades en la región Altos de Chiapas», presentada por la autora para optar al título de maestra en Estudios Regionales, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

² De aquí en adelante se mencionará como Programa Oportunidades.

En ese sentido, la recopilación de datos empíricos se realizó en dos niveles: 1) en el orden estatal, con los funcionarios de la Delegación del Programa Oportunidades en Chiapas, incluyendo a los jefes de Enlace de Salud y Educación y 2) a nivel local, con el jefe del Centro de Atención y Registro (CAR) de los Altos de Chiapas, los responsables de atención en los municipios y los encuestadores. También se efectuaron entrevistas a los directores de los planteles escolares que se visitaron, así como a maestros, padres y madres de familia. Cabe señalar que en la investigación de la que da cuenta este capítulo se realizó trabajo en escuelas primarias y secundarias de los municipios de San Cristóbal de Las Casas, San Juan Chamula y Zinacantán; sin embargo, en esta colaboración solo se retoma la información del nivel primaria.

En los municipios de San Juan Chamula y Zinacantán, 99% de la población se considera indígena (INEGI 2010); no obstante, cabe mencionar que, desde los años setenta, conflictos de tipo religioso-político, siempre tomados como fenómenos religiosos, provocan en la región Altos la migración forzada de un alto número de población que se asienta principalmente en la periferia de la ciudad de San Cristóbal de Las Casas y en el municipio de Teopisca a lo largo de la carretera panamericana; esta población es netamente indígena, practicante de credos evangélicos, y se les ha llamado expulsados. Su situación siempre ha sido tratada de manera parcial (Cruz 2007), por lo que la población escolar y las escuelas visitadas en San Cristóbal de Las Casas atienden a la población de este origen socio-cultural.

Los apartados de este capítulo son: 1) El Programa Oportunidades y el sector educativo; 2) Equidad y calidad educativa, y 3) Causas del impacto socioeducativo.

El programa Oportunidades y el sector educativo

El Programa está integrado por tres componentes:

- Apoyos educativos que faciliten a los niños y jóvenes cursar la educación básica completa, fomentando su matriculación, su asistencia

regular a la escuela y la participación de los padres en el desempeño escolar de sus hijos.

- Atención a la salud básica de todos los miembros de la familia, promoviendo una mayor utilización de los servicios sanitarios, con un enfoque predominantemente preventivo, y la difusión de información sobre salud a través de pláticas.
- Apoyos para mejorar el consumo alimentario y el estado nutricional de los miembros más vulnerables de las familias (SEDESOL 2011).

El Programa Oportunidades en su componente educativo asume como eje rector apoyar la inscripción, la permanencia y la asistencia regular a la escuela primaria, secundaria y media superior de los hijos de las familias beneficiarias, así como el mejoramiento de los niveles de educación y bienestar de los mexicanos y el fomento de la igualdad de oportunidades (SEDESOL 2011). Además, busca impulsar el desarrollo de capacidades humanas por medio de transferencias monetarias en forma de becas educativas y en efectivo para útiles escolares.

En el sector educativo, para recibir los apoyos de becas y para la adquisición de útiles escolares se certifica la inscripción y la asistencia regular de los niños de las familias beneficiadas, cuyos hijos cursan entre el tercer grado de primaria y el último de educación media superior en escuelas de modalidad escolarizada. El programa está condicionado a estas dos acciones; las calificaciones que obtienen no son tomadas en cuenta.

La escuela

El Programa Oportunidades no integra a la institución educativa en su red de acción social, solo la considera un medio para su actividad compensatoria, ya que sus objetivos en este sentido se reducen a escolarizar y retener a los niños y jóvenes en la escuela, pero no pretende mejorar los métodos de enseñanza y aprendizaje, la capacidad pedagógica de los maestros ni tampoco se pregunta por la calidad y pertinencia de los contenidos curriculares.

Al no ver la escuela como un fin implica que no la considera como una institución histórica de cambio social, con lo cual obvia la participación de los docentes dentro de la comunidad y sobre todo con las familias campesinas, artesanales y comerciantes.

La actitud del Programa hacia la escuela refuerza la tradicional política educativa mexicana de separación entre escuela y sociedad. El programa desperdicia de esta forma una oportunidad para aprovechar el conocimiento docente sobre la situación social de las comunidades y para mejorar, quizá con la transferencia de algunos recursos, la calidad de la educación básica rural (que, como se ha visto, necesita ayuda urgente para realizar su tarea educativa de manera digna).

A continuación, en el cuadro 9 se presenta un conjunto de escuelas visitadas en el trabajo de campo en los Altos de Chiapas, durante el ciclo escolar 2010-2011, para conocer la opinión de los diversos actores que participan en la institución escolar (supervisores de sector, directores, maestros y alumnos) y la relación que establecen con el Programa Oportunidades.

A pesar de que se reconoce que las políticas educativas por sí mismas no pueden eliminar las consecuencias de las desigualdades sociales a largo plazo (Williamson 1991), se menciona que el combate a la pobreza requiere mejorar la calidad educativa a la par de otras reformas estructurales (Muñoz 1996 y Schmelkes 2005).

Si bien se reconoce que la educación por sí misma no implica una salida de la pobreza y que hacen falta ajustes en el mercado de trabajo, entre la opinión pública existe la idea generalizada de que contribuye a que los individuos y la sociedad puedan crecer económicamente y salir de la pobreza (Bazdresch 2001 y Bracho 2002). Lo cual implica que el sistema educativo debe ser más equitativo. Las oportunidades que ofrece deben ser más amplias y distribuirse mejor entre todos, entre los más pobres, ya que si bien es cierto que puede ser un factor para salir de la pobreza, tampoco se puede dejar de reconocer que los pobres reciben una educación empobrecida.

Por otra parte, las evaluaciones de tipo cuantitativo del Programa Oportunidades han dado cuenta, en gran medida, de los logros alcanzados en cuanto al principio de equidad; es decir, el acceso a la educación de los niños, niñas y jóvenes que viven en pobreza.

Cuadro 9. Escuelas Primarias seleccionadas para el trabajo de campo

Municipio	Nombre de la escuela	Nombre del Director	Maestros	Alumnos
San Cristóbal de Las Casas	Primaria Sor Juana Inés de la Cruz, zona escolar 055, sector 004, Fraccionamiento Patria Nueva	Dr. Jorge T. Martínez Gómez	De 3° a 6° grado	Becarios del Programa Oportunidades de 6° grado
	Escuela Primaria Bilingüe Federal Urbana, Miguel Hidalgo y Costilla	Prof. Efraín Gómez Sánchez	De 3° a 6° grado	Becarios del Programa Oportunidades de 6° grado
	Escuela Secundaria Técnica N° 2 del Estado*	Prof. Isidro Corroí Notario	Orientadores	Becarios de 3° grado
San Juan Chamula	Escuela Indígena Ignacio Manuel Altamirano en la comunidad Bautista El Grande	Mtro. Pedro Martínez	De 3° a 6° grado	Becarios del programa Oportunidades 6° grado.
Zinacantán	Escuela Primaria Indígena Estatal Narciso Mendoza	Mtro. José Arturo Cruz Trujillo	De 3° a 6° grado	Becarios del Programa Oportunidades 6° grado

* En este análisis no se presentan los resultados del trabajo realizado en esta secundaria.

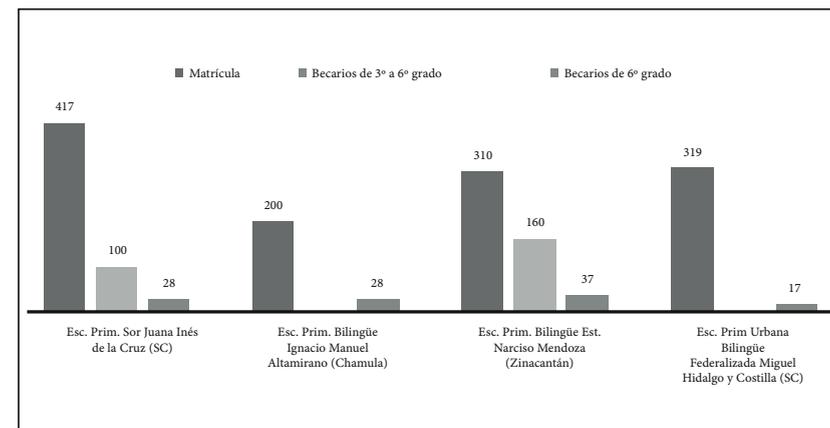
En este sentido, la calidad de los servicios educativos se relaciona con el segundo y el tercer principio de equidad: las características de las escuelas y los logros de aprendizaje. Hasta ahora no ha existido una medición nacional del logro educativo, en términos de resultados en pruebas estandarizadas, de los niños, niñas y jóvenes beneficiarios del Programa en comparación con quienes no lo son. Sin embargo, para los directores de las escuelas primarias que se entrevistaron (en San Cristóbal de Las Casas, San Juan Chamula y Zinacatán) no existe un mejor aprovechamiento escolar en estos niños, niñas y jóvenes versus quienes no lo son. Incluso, mencionan que aquellos que no son becarios del Programa resultan con mejor aprovechamiento escolar (promedio).

En la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) los beneficiarios resultan con bajos puntajes. No solo los becarios de Oportunidades, sino el promedio de los alumnos se ubican por debajo del *básico* o en el nivel básico. El primero de estos niveles indica que los estudiantes tienen carencias significativas en conocimientos y destrezas escolares que se presentan como limitaciones para continuar de manera regular en la asignatura evaluada (español, matemáticas y ciencias), mientras que el segundo se refiere a un dominio suficiente o elemental para seguir avanzando en el currículum de la materia.³

En la ilustración 5 se observa el número de alumnos becados por el Programa Oportunidades en estas escuelas primarias con diferente tipo de servicio de San Cristóbal de Las Casas, San Juan Chamula y Zinacatán durante el ciclo escolar 2010-2011. En cada una se vive un contexto particular. En el caso de la Escuela Primaria Bilingüe Estatal Narciso Mendoza, de Zinacatán, la mitad de los alumnos son becados por el Programa, de los cuales 37 son beneficiados con este apoyo en los grupos de 6° de primaria. Aquí la población estudiantil habla tseltal y en su mayoría son

³ Cabe mencionar que el tercero es el nivel *medio*, que indica un dominio adecuado de conocimientos, habilidades y destrezas para continuar con un buen aprovechamiento y el *avanzado* indica un dominio superior de los temas en la materia y se prevé que estos estudiantes sigan teniendo un aprovechamiento óptimo para sus cursos siguientes. Estos niveles de logro del Excale del español y las matemáticas y de áreas que marcan el currículum se pueden consultar en INEE, *El aprendizaje del español y las matemáticas en la educación básica en México*, 2006, México, pp. 89, 90, 96, 104, 113-116.

Ilustración 3. Número de becarios del Programa Oportunidades en escuelas primarias seleccionadas en los Altos de Chiapas, ciclo escolar 2010-2011



Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a los directores de estas escuelas primarias en San Cristóbal de Las Casas, San Juan Chamula y Zinacatán.

estudiantes indígenas. Una situación parecida es la que se presenta en la Escuela Bilingüe Federalizada Ignacio Manuel Altamirano de la comunidad Bautista El Grande en Chamula los becarios de 6° grado son 28 estudiantes y la población habla tsotsil.

Las condiciones de pobreza y marginación son altas en Chamula, además del crecimiento poblacional que presenta ritmos acelerados. Sin embargo, en estos contextos el trabajo infantil es una actividad doméstica y reproductora de los roles tradicionales. Empero, los hijos últimos en el orden de nacimiento de las familias que viven en pobreza son los más privilegiados en cuanto al acceso a la educación (González 2010). Pero la educación que reciben no es pertinente a su contexto, ni tampoco relevante en cuanto a los contenidos pedagógicos.

Por otra parte, la Escuela Sor Juana Inés de la Cruz presenta una realidad diferente, se ubica en la periferia de San Cristóbal de Las Casas, en la colonia Fraccionamiento Patria Nueva, es una zona de migrantes de Chamula. En este centro escolar ni 50% de los alumnos está becado por el Programa, en las listas del sobre E2 (que les entrega Oportunidades a los

directores de los planteles) aparecen 84 alumnos, pero en realidad faltan 15, siendo en total 100 alumnos becados. Casi no hay inasistencias y las familias se van socializando con las dinámicas de la ciudad. En general se tiene una mala percepción del trabajo que implica el programa:

Estos formatos los manda la Secretaría de Educación, pero las vocales tienen otros formatos y ahí es donde comienza el forcejeo, que no genera ningún beneficio, nos envían carga administrativa [...] y en cuanto a la calidad de la educación se necesitaría ver de otra manera para que tenga un impacto positivo [...] Oportunidades no es positivo porque el dinero que se destina a la educación muchos lo utilizan para las mejoras de la casa, no compran los complementos didácticos.⁴

Los formatos que tienen las vocales son los Avisos de Asistencia y cuando a una titular no le llega el apoyo del niño, entonces se llena este formato y se presenta en el CAR de los Altos. El Programa Oportunidades es transversal, pero si a alguien no le llega la beca entonces las titulares piensan que la responsabilidad es del director o del maestro por reportarle faltas a Oportunidades. En este sentido, se llegan a presentar errores como la omisión de un sello por parte de la dirección de la escuela, la falta de la firma del maestro o director o bien porque el alumno tiene más de 85 % de inasistencias o simplemente por un error administrativo.

Por otra parte, el programa Oportunidades manifiesta una contradicción, ya que aparentemente apoya a las familias que viven en pobreza extrema para lo cual realiza una encuesta socioeconómica; sin embargo, los propios responsables del programa reconocen que «hay muchos niños que tienen beca y no la necesitan». En general las familias no tienen carencias económicas agudas.

Aquí los papás son indígenas, son migrantes indígenas, pero tienen un ingreso alto, ellos manejan el comercio en los mercados [...] pero los de Oportunidades solo ven las características de la vivienda, de la vestimenta [...] En su cultura, las

⁴ Entrevista con el doctor Jorge Martínez, director de la Escuela Primaria Sor Juana Inés de la Cruz en San Cristóbal de Las Casas, mayo de 2011.

casas de ellos no tienen muebles, no está limpia, pero tienen dos o tres puestos en el mercado y tienen carros.⁵

En esta escuela los padres se interesan por la educación de sus hijos, la mayoría de los niños asisten porque quieren superarse, les gusta aprender; la escuela es vista como una institución donde se puede adquirir un mejor estatus dentro de la jerarquía social como resultado de la movilidad social intergeneracional, y esta idea es socializada, interiorizada y reforzada por los padres de familia con baja escolaridad, al decir: «quiero que mi hijo sea algo en la vida, no como yo que no estudié». Cabe señalar que en esta escuela algunas madres de familia manifestaron el interés que tienen en la educación de sus hijos. Así que el capital cultural no solo consiste en los recursos económicos que dedica la familia a la cultura y la educación, la preparación de los padres o los objetos culturales que se poseen (libros, enciclopedias, librerías, computadoras, medios electrónicos), sino la cultura y el lenguaje mismo de los progenitores que impregnan la vida familiar.

Ahora bien, el contexto en el que se desenvuelve la educación en la escuela Miguel Hidalgo y Costilla es un ejemplo de las condiciones de vulnerabilidad en el espacio urbano, pobreza y trabajo precario. Dicho plantel se ubica en la periferia de San Cristóbal, en una zona marginada de la colonia Nueva Palestina.

¿Qué importancia tiene para los maestros y directores que los estudiantes sean becarios del Programa Oportunidades? En realidad, la cantidad de becarios en este centro escolar es marginal y para el 6° grado más; además, no hace ninguna diferencia respecto de los que no son becarios.

Los estudiantes al salir de clase trabajan como boleros en el parque, como chicleros o simplemente salen a vender artesanías para ayudar a sus papás; no acostumbran hacer la tarea, en expresión del director: «vienen a la carrera a la escuela». Incluso, el promedio de los becados por salón es de seis o siete. A los padres les conviene enviar a los hijos a la escuela, ya que algunos cobran entre \$3 000 y \$5 000 pesos, aproximadamente, cada dos meses (depende del número de hijos que tengan) y por cumplir con

⁵ Entrevista con el doctor Jorge Martínez, previamente citado.

las corresponsabilidades, pero no lo invierten en la educación de sus hijos, sino que lo utilizan para comprar alcohol o como ingreso familiar para la despensa.

En cuanto al tema educativo, se presenta la deserción escolar como un fenómeno recurrente, ya que varios niños vienen de municipios que colindan con San Cristóbal, polígono urbano de la región Altos, y según la teoría de la localización es donde se encuentran todos los bienes y servicios, y el acceso a ellos es fácil. Los padres los inscriben en la escuela mientras ellos se encuentran trabajando en el municipio, pero cuando se termina el trabajo aquí, entonces vuelven a migrar a sus lugares de origen. Sin embargo, el tema de la calidad educativa es dejado de lado por el Programa Oportunidades y esto se pudo corroborar con la situación que guardan los centros escolares en cuanto a la infraestructura física de las escuelas estatales y federales, además de la situación que caracteriza a los planteles federalizados como la que nos ocupa. Por otra parte, varios de los maestros que están dando clase a estos niños son profesores con 35 años de servicio y están a punto de jubilarse, .

Asimismo, la Secretaria está enviando (de manera lenta) a maestros interinos; por ejemplo, a mediados de este ciclo escolar el grupo de 2º grado se quedó sin mentor y por lo cual su aprendizaje se interrumpió. Carecieron de la atención de un docente frente al grupo y de una organización del trabajo continua. Y en ocasiones el mismo director de la escuela les daba clase, o algún otro profesor.

Equidad y calidad educativa

La calidad educativa es multidimensional y según el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) también es *relativo*, porque los juicios al respecto dependen del referente que se utilice y porque la calidad nunca se alcanza (INEE 2008). Además, al evaluar la calidad de la educación es necesario tomar en cuenta que los resultados se manifiestan en dos ámbitos distintos: uno es inmediato y otro, mediato. El primero se refiere a los conocimientos, habilidades, actitudes, valores y a todos los demás objetivos

—de naturaleza intrínseca a los sistemas educativos— que persiguen los respectivos planes de estudios (entre estos se encuentran la equidad en la distribución de las oportunidades educativas, las tasas de permanencia y de terminación de los respectivos ciclos escolares, la eficiencia en la utilización de los recursos, etcétera).

El segundo se refiere a los impactos que esos resultados tienen en la sociedad a la que cada sistema pertenece y, por tanto, su naturaleza es extrínseca a los sistemas (Muñoz 1996). Cabe señalar que el concepto de calidad educativa es normativo y multifuncional porque en su definición intervienen dimensiones correspondientes a la filosofía, la cultura, la pedagogía, la economía y la sociedad.

Así, desde el punto de vista social, la educación es de calidad cuando las oportunidades de recibirla —así como las de participar en los beneficios sociales de ella derivados— se distribuyen equitativamente entre los diversos sectores de la sociedad que la reciben. Bajo esta óptica se aplica el criterio de equidad.

Desde la perspectiva social se observó en la región de los Altos que no se cumple con la calidad educativa y de manera sustantiva no se cumple con la equidad.

En cuanto a la opinión de los maestros de estas escuelas respecto del beneficio a los jóvenes en edad escolar del Programa Oportunidades, hay división de pareceres. Algunos mencionan, a favor, que sí los estimula a seguir estudiando y se les apoya con útiles escolares y otros insumos, y con ese respaldo pueden comprar lo que necesitan en la escuela. Pero también hay quienes se pronuncian en contra y dicen que no, porque no lo gastan en cursos extras para reforzar sus conocimientos ni en una alimentación adecuada.

Por otra parte, en la segunda pregunta se inquirió si se han presentado cambios importantes en la eficiencia y asistencia escolar a raíz del Programa Oportunidades. Los maestros manifestaron que sí porque con este apoyo pueden comprar lo que necesitan en la escuela y porque los niños faltan menos a clase y asisten puntualmente. Sin embargo, hay opiniones en contra que sostienen que en este aspecto la escuela no ha avanzado. Tampoco funciona porque lo utilizan para necesidades de los padres, además de ser

pocos los niños beneficiados y porque ellos no estudian aunque les den las becas. Debería ser al revés. Algunos dicen que es más la necesidad que el apoyo que reciben y, por supuesto, hay quien cree que son programas sexenales que se utilizan como paliativos, pero no mejoran el rezago educativo en Chiapas.

Los niños de tres a 15 años en los tres municipios están asistiendo a la escuela, pero para el año 2010, en San Cristóbal de Las Casas, de 42 554 niños casi 10 000 no asisten, y el fenómeno es más evidente entre las niñas; por su parte, en San Juan Chamula, de 19 109 niños y jóvenes, 8 000 no asisten a la escuela; y en Zinacantán, de casi 12 550, cerca de 8 000 no están dentro de la escuela. Cabe señalar que Zinacatán se ha comportado con bajos índices en el rubro de educación que mide el IDH.

Cabe señalar que el trabajo infantil en estos municipios es una actividad reproductora de los grupos domésticos y de condiciones de vida que no siempre son favorables. Entre las actividades observadas que realizan los niños, que en varios casos no asisten a la escuela, se encuentran las siguientes: 1) venden dulces, 2) venden comida, 3) venden discos compactos, 4) venden artesanías, 5) piden limosna y 6) son cargadores o boleros. Estos niños se concentran en los mercados para obtener un ingreso mediante el comercio de productos, cargando bolsas, cuidando coches, robando o pidiendo limosna (Figueroa 2000:71).

Por otra parte, en la pregunta tres se cuestiona ¿En qué formas ha cambiado la educación de los indígenas con el Programa Oportunidades? ¿Se ofrece igualdad de oportunidades y calidad educativa con estas acciones del gobierno? Las respuestas a favor se dirigieron de la siguiente manera: 1) Hay mayor equidad educativa y favorece a los más marginados y genera la intervención de los sectores. En esta respuesta se incluyen la Secretaría de Desarrollo Social, la de Educación y la de Salud.

Los docentes que manifestaron su opinión en contra se dirigen de manera más crítica a esta realidad social y educativa en la región: 1) De ninguna manera, ya que este programa no es distribuido equitativamente. Existen hijos de maestros que reciben este beneficio; 2) Totalmente no, ya que en ocasiones se les da a los que económicamente están bien; 3) No es distribuido equitativamente; 4) No todos perciben Oportunidades y además la

economía no es la misma que en la ciudad para comprar los materiales, 4) Se les ofrece la oportunidad de estudiar, pero en ocasiones se les perjudica pues ven al programa como un negocio y 5) Hay más asistencia, pero aún sigue habiendo faltas y por eso no se logran mejores resultados (refiriéndose a las pruebas estandarizadas).

Las diversas respuestas tanto a favor como en contra de esta pregunta nos dejan ver claramente la situación que los docentes viven día a día y año con año desde que inició el programa en las aulas y escuelas que laboran. Las opiniones se inclinan a ser más críticos con esta realidad escolar y con la dinámica social que prevalece en la región. Con estos elementos se responde a una de las preguntas planteadas en este trabajo de investigación, ya que los docentes son un actor clave del proceso de enseñanza-aprendizaje que se desarrolla en los centros escolares.

Finalmente, en la pregunta 4 se les plantea el siguiente cuestionamiento: ¿Cómo diría que ha impactado socialmente el Programa Oportunidades a las familias indígenas y mestizas pobres? A favor o en contra y por qué. Entre las respuestas favorables se encuentran las siguientes: 1) Brinda igualdad de oportunidades y en su carácter económico. Y en contra: 1) Porque con el deseo de obtener ingresos tienen más hijos, 2) Porque no todos tienen Oportunidades, solo los que saben hablar o pedir las ayudas y 3) Es pequeño el impacto, pues se necesita más. En este sentido es difícil medirlo en términos cuantitativos, ya que en las encuestas de evaluación externa de Oportunidades realizadas en hogares de localidades rurales y urbanas (ENCCEL) (SEDESOL 2007) solo aparece el municipio de Teopisca en la muestra que utilizaron los evaluadores a nivel nacional, pero de manera cualitativa entre la población se refuerza la idea de que el Programa se queda «corto» y no aprovecha la red social que genera la escuela y sus docentes, dejando de lado la calidad educativa.

En cuanto a la opinión de los estudiantes sobre la calidad educativa que reciben y quién decide cómo gastar sus apoyos monetarios, respondieron:

A la pregunta 1 que se planteó ¿Quién decide cómo gastar el dinero de tu beca?, solo en la escuela Sor Juana Inés de la Cruz respondieron que su mamá y que ellos deciden lo que se hace con las transferencias monetarias.

En este sector urbano los niños poseen mejores condiciones para el estudio que en las anteriores. En segundo lugar, ante el siguiente cuestionamiento, la beca Oportunidades ¿Te estimula a ser mejor estudiante?, respondieron que sí les estimula esta beca para seguir estudiando. En tercer lugar, ante la pregunta ¿Consideras que recibes una educación de calidad? Los que respondieron la pregunta dijeron que sí porque aprenden más y escriben bien las letras y también leen poco a poco sus libros. Además porque la escuela les da sus cuadernos y les gusta, porque hay secundaria en su localidad, porque los maestros de la escuela les enseñan bien y, muy importante, porque las sillas no están rotas, pero se pudo observar que sí están en un estado de deterioro.

La última pregunta que se planteó para el caso de Oportunidades fue la siguiente: ¿Consideras que lo que te enseñan tus maestros te servirá para seguir estudiando?, a lo cual contestaron que sí «porque sí aprendimos, porque me enseñan a estudiar, me ayuda mucho hablar español, porque quiero estudiar más, quiero aprender, nos enseñan muchas cosas, porque me servirá después», y los profesores enseñan bien; porque quieren una carrera, quieren estudiar más y en la secundaria les servirá. Cabe señalar que estas respuestas fueron más externadas por los estudiantes de las escuelas: Miguel Hidalgo y Costilla y Sor Juana Inés de la Cruz, que se ubican en San Cristóbal. Los alumnos de estas escuelas refirieron que cuando sean grandes les gustaría vivir en una ciudad; en cambio, los estudiantes de la Manuel Ignacio Altamirano de San Juan Chamula dijeron que desean vivir ahí porque están sus papás y los animalitos.

Calidad e infraestructura

Ahora bien, siguiendo con el tema de la calidad educativa, el rezago es histórico en Chiapas. Según información del INEE (2008); al inicio del sexenio 2007-2012, en educación básica ascendía a \$6 023 485 165.98 pesos. Al inicio del sexenio, de los tres niveles quien tenía mayor rezago era el de las escuelas primarias: se necesitaban construir 5 814 espacios educativos, 2 172 aulas,

3 642 anexos (sanitarios, canchas, espacios administrativos). El rezago en los otros dos niveles de educación básica es igual de alarmante.

Un ejemplo evidente de este atraso es el referente a las aulas. Según los datos de la Dirección de Planeación Educativa, que plantea el rezago de la infraestructura según la antigüedad del inmueble y su condición física, de las 52 535 aulas correspondientes a todos los niveles, tipos y modalidades, a excepción de CONAFE, 21 141 se encuentran en buenas condiciones (cabe aclarar que están incluidas las de las escuelas particulares); 14 799 presentan condiciones regulares. El número de escuelas en malas condiciones es de 4 862 y hay 1 110 que por alguna razón sujeta al criterio de los docentes que emiten la información, no son aptas para realizar las actividades pedagógicas. Hasta el inicio de ciclo del 2009-2010 operaban 308 escuelas sin infraestructura.

A continuación se presenta un cuadro resumen con las variables a analizar para aportar más elementos y determinar si existe o no calidad educativa en las escuelas donde opera el Programa Oportunidades. Esta opinión es vertida por los docentes encuestados de cada primaria.

Ante la pregunta ¿En qué manera el Programa Oportunidades ha reorganizado el sistema educativo?, los docentes respondieron en general que las condiciones de las aulas escolares y de los profesores, los textos, las actividades después de la escuela, la calidad educativa y en particular de la educación indígena siguen estando igual que antes, ninguno de estos renglones se ha mejorado ante la presencia del Programa Oportunidades; en lo único que se ha mejorado es en la inclusión de los padres de familia en la educación de sus hijos, pero muchas veces es por las corresponsabilidades que les exige el Programa, pero no porque consideren la escuela como un generador de capital humano, ni tampoco como una vía para la movilidad social intergeneracional, en el caso de las familias indígenas; entre las familias mestizas o indígenas con más años dentro del Programa se visualiza la educación como una institución generadora de certificados y de una mayor valía para obtener un mejor empleo, un mayor salario y, en síntesis, una mejor «calidad de vida».

A continuación se presenta un cuadro que sintetiza la opinión de los diversos actores en cuanto a la calidad educativa.

Cuadro 10. Calidad educativa en escuelas seleccionadas, Altos de Chiapas

	Escuela Primaria Bilingüe Sor Juana Inés de la Cruz (SCLC)		Escuela Primaria Bilingüe Federalizada Ignacio Manuel Altamirano (San Chamula)		Escuela Primaria Bilingüe Estatal Narciso Mendoza (Zinacantán)		Escuela Primaria Urbana Bilingüe Federalizada Miguel Hidalgo y Costilla(SCLC)	
	mejor	peor	mejor	peor	mejor	peor	mejor	peor
Aulas escolares	4	1	3	3	10	10	1	6
Condiciones de los profesores	5	3	3	3	10	10	1	1
Textos escolares	5	3	3	3	10	10	1	6
Inclusión de padres de familia en la educación de sus hijos	2	1	2	3	5	5	1	6
Actividades después de la escuela	1	4	3	3	1	9	1	6
Calidad de educación	5	3	3	3	1	9	1	6
Calidad de educación indígena	5	3	3	3	1	9	1	6
No contestó ninguna	1				1		1	
Total	6	3	3	3	11	7	7	7

Fuente: elaboración propia con base en los cuestionarios aplicados a los maestros de las escuelas primarias.

Cuadro 11. Calidad educativa. Opinión de los diversos actores en los Altos de Chiapas

Actores/Grado de Escolaridad	Padres de familia	CALIDAD EDUCATIVA		
		Directores	Maestros	Alumnos
Escolaridad alta		Postura crítica		
Escolaridad baja o en proceso de escolarización (E. Básica)	Opinión favorable			Opinión favorable

Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo.

Se encontró, por otra parte, un sector de la población que asume una actitud activa en relación con Oportunidades, ya sea como titular, madre de familia y/o como vocal de vigilancia, salud, educación o nutrición. Se encontró en campo que las vocales de algunos barrios realizan dos o más de las cuatro funciones. Es decir, se encargan de cumplir con las responsabilidades de asistencia al centro de salud y enviar a los hijos a la escuela, pero dejan de lado los «conocimientos», lo que los maestros les enseñen y puedan aplicar a su contexto rural o urbano marginado.

El tipo de educación que se busca es aquel que genere mayor utilidad para que los niños se desenvuelvan en su medio de trabajo. Por otra parte, los directores de las escuelas y los docentes se mostraron más críticos en cuanto a la calidad educativa, y los alumnos resultaron los más interesados en permanecer en la escuela.

Participación social: la asistencia a las juntas y el involucramiento de las mujeres (vocales) y promotores sociales

Hay madres y padres de familia que dan todo el apoyo que se necesita, en este caso, en la escuela Narciso Mendoza son 287, a quienes se convoca a

las reuniones y quizá llegan 100 cuando se les llama y el resto no, «y que hacemos nosotros [...] si realizas visitas domiciliarias, o sea no ganas nada con ir porque las señoras tienen que esperar a que llegue el esposo [...] se dice que la mujerada no puede pensar, primero tenemos que pensar nosotros». ⁶ Esta es una característica de las madres de familia en Nachig: las mujeres deben consultar a sus esposos antes de tomar una decisión. Sin embargo, algunas vocales refirieron que son madres solteras o viudas, pero esto es verdad en parte, ya que algunas han preferido permanecer ante el programa bajo este estatus toda vez que si dan de alta a los maridos y no asisten a los servicios de salud, será muy fácil perder las transferencias monetarias.

Además, entre las mujeres, después de 12 años del Programa, sí existe la renuencia a realizarse los estudios de papanicolaou, exámenes médicos, pese a lo que comenta el coordinador estatal: «ya es un tema natural para ellas [...] la aceptación real de lo que implica el programa, los cuidados en salud, las citas médicas, lo que significa alimentarse mejor, totalmente está aceptado y permeado, ya no existe una renuencia». ⁷

Entonces, si para las mujeres ha sido un tema difícil, para los hombres habría que pensar que puede ser todavía mayor la rigidez, ya que varias mujeres no asisten por el mal trato que les proporcionan los médicos y las enfermeras en los centros de salud.

En términos generales, el Programa Oportunidades está sustentado en la teoría del capital humano, la cual se enfoca en el desarrollo de las capacidades individuales como requisito para mejorar el nivel de vida de las familias en pobreza extrema. Su papel, por tanto, es apoyar el desarrollo de estas capacidades para que los integrantes de las familias puedan colocarse competitivamente en el mercado de trabajo. En tanto, las familias reciben una compensación en efectivo, se comprometen a acudir a las consultas y/o pláticas de salud, así como que los becarios asistan a la escuela. Otro compromiso es hacer un uso racional del dinero (alimentos, ropa y útiles escolares).

El programa reconoce como interlocutores a las mujeres, quienes son las receptoras directas de las transferencias. Son designadas como titulares,

⁶ Entrevista con el doctor Arturo Cruz, previamente citada.

⁷ Entrevista con el licenciado Sergio Cortázar, delegado del Programa Oportunidades en Tuxtla Gutiérrez Chiapas, abril de 2011.

que es el nombre con que se les identifica a las que reciben los recursos de Oportunidades. Para conocer cómo es la participación de ellas en el programa resulta conveniente describir cuál es la dinámica de la entrega de los apoyos en Zinacantán, que no dista mucho de lo que sucede en Chamula y San Cristóbal de Las Casas.

Para describir el involucramiento de las mujeres en el programa parece necesario detallar la manera en que intervienen en la entrega de recursos. Aquí, la atención se centra en las vocales, porque una de sus principales funciones es actuar de puente entre las titulares y los promotores sociales del programa. Los promotores son los encargados de apoyarlas en la realización de trámites. Bimestralmente, el día de entrega de los apoyos de Oportunidades deben brindar asesoría y atención a las mujeres beneficiarias para que realicen diversas gestiones y llenen los formatos correspondientes.

Si el trámite que realiza la mujer es urgente, el promotor social debe tomar un número telefónico y/o proporcionarle los datos para que ella se comunique a las oficinas, pero, en general estas no hacen nada por indagar o apresurar el procedimiento (aunque no es tan efectivo). Otra manera de conocer el resolutive es esperar un bimestre para que les comuniquen el resultado de su petición en la Mesa de Atención y Servicio (MAS).

Las vocales entrevistadas manifestaron que habían tomado un curso de capacitación para «desempeñar su cargo». Esto que las informantes consideraron capacitación no es otra cosa que una sesión en donde los promotores sociales las congregan en forma masiva (en el salón de la agencia municipal) para explicarles el reglamento, sesiones multitudinarias a las que se ven obligadas a asistir. De no hacerlo, corren el riesgo de perder la transferencia económica que cobran bimestralmente.

Este aspecto sirve para ilustrar la incapacidad de Oportunidades para convertirse en un detonador de cambio de la posición para la toma de decisiones.

En las reglas de operación del programa se vislumbra la intención de abatir las relaciones asimétricas de género a partir de la asignación de recursos monetarios, es decir, se puede pensar que tiende a favorecer un nuevo papel de la mujer dentro de esas relaciones; sin embargo, para lograrlo hay que considerar la implantación del programa de los diferentes contextos

locales, además de las percepciones sociales de los funcionarios. Dicho de otra forma, qué implica a las mujeres cumplir con las corresponsabilidades (compromiso para recibir los apoyos) que impone el programa.

En los hogares donde los maridos se hallan ausentes (por abandono, muerte o migración) las mujeres tienen una mayor participación en la toma de decisiones. En los hogares donde los padres tienen una edad avanzada, son los hijos mayores los que asumen las decisiones, mientras que en los hogares nucleares (padre/madre/hijos) ambos deciden en temas como asistencia a la escuela o visita al médico; en la compra de alimentos prevalece la opinión de los cónyuges. Ellas son las que «manejan» el dinero, pero son los hombres quienes dicen la última palabra, sobre qué y cuándo comprar.

Hay muchos ejemplos que ayudan a conocer que el programa no ha promovido un mayor empoderamiento de las mujeres, debido, en parte, a las presiones cotidianas de las que son objeto (por los esposos, suegros e hijos mayores) y también por la falta de dominio del español, ya que regularmente los hombres saben leer y hablar mejor que la mayoría de ellas. Las prácticas institucionales del programa no han permitido la equidad entre los géneros.

En términos generales, se proponía que con la transferencia condicionada se fortalecía el capital humano (que simplícidamente significa más educación, más salud y mejor alimentación) pero sostenido con la responsabilidad de todos los miembros para el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, buena parte de las corresponsabilidades recaen exclusivamente en las mujeres y la lógica de inequidad de género no termina. Más bien, el programa la estimula y la convierte en el vector que fortalece el capital a costa del trabajo de las mujeres.

Causas del impacto social y educativo

En apartados anteriores se ha mencionado que las consecuencias que el Programa Oportunidades ha traído para la educación en la región Altos ha sido importante en cuanto a la escolaridad de los pobres, mas no de los pobres extremos. A nivel social representa una diversidad de interpretaciones

de marcos sobre lo que significa el Programa; se habla de beneficiarios, estudiantes, directores, política pública, burócratas y de la imagen pública que se busca promover con las historias de éxito.

En esta sección se pretende explicar por qué Oportunidades no ha tenido un mejor impacto educativo. A continuación solo se van a analizar brevemente dos causas principales: 1) la interpretación de «marcos» que hacen los actores que participan en el Programa y 2) la comunicación que establecen los docentes hacia los niños y las niñas indígenas (lengua).

Interpretación de «marcos»

El análisis de «marcos» se fundamenta en la teoría de los movimientos sociales. El concepto de «marco» (frame) fue acuñado por Goffman (1974) para identificar los esquemas de interpretación que permiten a los individuos ubicar, percibir, identificar y clasificar los acontecimientos ocurridos dentro de un espacio (mundo) de vida. Los *marcos* en la teoría de los movimientos sociales son el «conjunto de creencias y significados orientados hacia la acción, que legitiman las actividades [...] enfatizan las condiciones de producción y difusión de elementos ideológicos y culturales durante el proceso de la acción colectiva» (Chihu 2006:10).

Esta noción es útil porque, aplicada al tema de estudio, nos deja ver que los marcos son una manera de externar los motivos y las creencias de los actores que participan en el entramado de relaciones formales, institucionales, y los que son protagonistas y antagonistas del Programa Oportunidades. A continuación se presenta un cuadro que señala el tipo de marco, los medios y algunas interpretaciones que hacen los actores que participan en la acción pública.

Estos actores se están moviendo bajo diversos marcos de la realidad y en la columna de interpretaciones se vierten algunas de estas creencias e informaciones que han declarado en algún momento en el trabajo de campo a través de las entrevistas realizadas y por las fuentes documentales. Sin embargo, lo importante a destacar es que la teoría del capital humano es insuficiente para describir y explicar el comportamiento del fenómeno educativo

Cuadro 12. Marcos y medios de interpretación de los actores

TIPO DE MARCO	MEDIOS	INTERPRETACIÓN
1. Marco sociocultural	Población beneficiada, vocales, titulares, directores, maestros y alumnos	Se encontraron testimonios de esa creatividad para acceder a los privilegios del Programa de manera fraudulenta, desde la mentira directa hasta el ocultamiento de bienes como el televisor, la separación temporal de cónyuges para que la mujer pueda declararse como jefa de familia, el «préstamo de niños para hacerlos aparecer como miembros del núcleo familiar y el alquiler de lugares precarios de habitación para cuando se aplique la encuesta...» (Fresneda, 2006: 323). «...Si como es un lugar con una efervescencia política, incluso se han dado más veces becas en periodos que no corresponden en Nachig. Lo que se decide en la Asamblea comunitaria, se decide en el resto de las localidades de Zinacantan y tiene relación con los municipios de San Juan Chamula; a nosotros nos piden que no digamos más... pero sí hay muchos recursos...; si hay una cadena de corrupción...».
2. Política pública, toda la estructura de qué es el programa y para qué sirve...	Generar capital humano por medio de la salud, la educación y la alimentación y las TMC	«A 10 años de intervención del Programa Oportunidades en Zonas Rurales» reconoce que esa estrategia del gobierno federal ha permitido elevar dos años la escolaridad promedio de los beneficiarios respecto de sus padres, quienes estudiaban tres años, y disminuir la brecha educativa entre los indígenas y el resto de la población. Empero, la falta de opciones laborales a los beneficiarios, al migrar tarde o temprano, se menciona en el capítulo III, «La vida después de Oportunidades», realizado por Mercedes González de la Rocha, directora de la Evaluación Cualitativa de Impacto del Programa Oportunidades. Por ejemplo, se indica, en Oaxaca y Chiapas al menos la mitad de los exbecarios ya no vive en su lugar de origen. La evaluación, sin embargo, detalla que quienes migran a Estados Unidos postergan unos años su salida por su permanencia más prolongada en la escuela. El reporte señala que para abatir la «transmisión intergeneracional de la pobreza» es necesario que el sector público tome medidas para crear más y mejores empleos y proporcionar mayor calidad en salud y educación. Y advierte que, a pesar de que los jóvenes migran con mejores habilidades, los empleos que encuentran en EU no siempre corresponden a su escolaridad.

TIPO DE MARCO	MEDIOS	INTERPRETACIÓN
3. Burócratas, administrativos	Atención, incorporación y recertificación de las familias	Los empleados del programa tienen una creencia generalizada... «Te piden la incorporación y luego me he dado cuenta de que tengo muchas bajas de la fase 17 en adelante ya atendemos a 1 000 familias, atender a 2 500 titulares si se supone que tienes que atenderlos con calidad, yo atiendo a 1 900 titulares para darle su orientación, llevarle su holograma, de ver por qué no pasan para que les entreguen los apoyos. Deberá ir a la baja, bueno, la gente lo ve como un derecho, una obligación del Estado porque se ensalzan diciendo que son sus impuestos, lo ven como obligación de la federación y a mí no me importa sino cumplo, dame el dinero y ya...» [♣]
4. Nivel de la movilidad de marcos para la asistencia pública a nivel global, hacia afuera (imagen del programa)	Boletines de prensa, noticias, folletos e historias de éxito	<ul style="list-style-type: none"> ▪ «El acierto de Chiapas fue reconocer sus rezagos y, a partir de ahí, elevar a rango constitucional los Objetivos del Desarrollo del Milenio» (18 marzo de 2011).[♠] ▪ «Actualmente, en Chiapas 65000 familias forman parte del padrón de Oportunidades [...], aunque esta cantidad podría incrementarse, con la finalidad de alentar la participación ciudadana».[♣]

* Entrevista con el doctor Arturo Cruz, previamente citado.

♣ Entrevista con la licenciada Lilian Fuentes, responsable de Atención del Programa Oportunidades en San Cristóbal de Las Casas, mayo 2011.

♠ «Indica Chiapas camino correcto contra pobreza» de *Noroeste Redacción*, Tuxtla Gutiérrez, México, 18 de marzo de 2011.

♣ «Más de 3 millones de personas beneficiadas con los programas sociales en Chiapas: SEDESOT.» de la redacción en *Péndulo*, 20 de marzo de 2011.

en sí mismo, no obstante lo que implica la «calidad» como marco analítico. Nadie puede quedar satisfecho con una teoría que confía en la escolarización para «una mejor calidad educativa» si en los hechos ni siquiera es posible ofrecer la misma oportunidad a todos y tampoco queda claro que la escolarización es para que la sociedad, no solo los sujetos, se desarrollen y puedan «brincar» los obstáculos que representa la clase social y los modos estratificados y diferenciados de tener acceso a las oportunidades.

En cuanto a la información reportada a la delegación de Oportunidades, no es del todo «verídica». Sin embargo, esta situación la conocen los supervisores y jefes de sector, como se pudo constatar en el trabajo de campo durante la visita a primarias y secundarias en Chiapas; la amenaza a los directores y maestros por parte de los padres de familia se hace evidente cuando las fiestas patronales, los usos y costumbres de los pueblos no alientan la asistencia de los alumnos a la escuela; por ejemplo, en Nachig, Zinacantán, el 13 de mayo celebran la fiesta de la virgen de Fátima y piden 150 pesos de cooperación⁸ por familia y tienen aproximadamente 1 320 habitantes; se logra juntar una buena cantidad de dinero para festejar durante dos semanas, las mismas que los niños no asisten a la escuela, pese a que los maestros se encuentran en el centro escolar.

Además, en la escuela Narciso Mendoza, que se ubica cerca de la carretera internacional que va a Tuxtla, el director menciona que los niños «no es tanto que estén desnutridos, mira, recibimos alumnos que no saben hablar nada de español, seis alumnos tienen una lectura silábica y ocho están en ese proceso con una maestra que los está nivelando».⁹

Entonces, para que haya comunicación debe haber un código similar, pero en este caso los maestros hablan español y la lengua de los estudiantes es el tseltal o el tsotsil (depende del territorio). Lo mejor desde este punto de vista que sigue la reflexión propuesta por Habermas sería cubrir la necesidad de comunicación que tienen los docentes y los estudiantes coordinando sus acciones y su interés en un mismo entendimiento lingüístico

⁸ Cuando algunas familias, en su mayoría evangélicas, se niegan a dar esta cooperación es muy fácil para los católicos echarlos de Nachig y son desplazados a San Cristóbal.

⁹ Entrevista con el doctor Arturo Cruz Trujillo, previamente citada.

(Habermas 2002:325). En este sentido, los problemas de la lengua son más significativos en el ámbito escolar que los de alimentación y salud.

Conclusiones

La acción educativa del Programa Oportunidades se centra en la escolarización de un segmento de la población infantil y juvenil, objetivo que se alcanza, en parte, por el interés que despiertan en las familias las transferencias monetarias, lo cual implica una concepción en que lo importante es la forma y no el contenido pedagógico, ni la mejora salarial de los mentores, o la formación docente o la dotación de sus carencias en infraestructuras; es decir, la escolarización se entiende como un objetivo en sí mismo, no como parte de un proceso educativo más amplio.

La baja calidad de las escuelas visitadas en campo es evidente, y su situación no parece muy alentadora en términos de pertinencia a mediano plazo. El Programa Oportunidades no está interesado en transformar la escuela en una institución que potencie a través de la educación y los procesos pedagógicos, la agencia y autonomía de las personas y los colectivos (lo cual implicaría pensar en educación de calidad y, sobre todo, democrática), o sea, el programa no contribuye realmente a crear una escuela que elimine su propia condición de vulnerabilidad y la vulnerabilidad educativa de las personas y comunidades campesinas.

El Programa Oportunidades: «No tiene impacto en la sociedad [...], se mal invierten los apoyos, si realmente se preocuparan en la educación de la sociedad se debe de dar parejo...»¹⁰

Dentro de esta opinión se menciona que el apoyo de becas a estudiantes del Programa Oportunidades debería ser otorgado de manera equitativa para todos; sin embargo, esto no es posible por los errores que comete el Programa de incluir a quién no debe beneficiar y dejar fuera a los que debieran ser beneficiarios bajo sus lineamientos y reglas de Operación.

¹⁰ Profesor Efraín Gómez Sánchez, director de la Escuela Primaria Bilingüe Federalizada Miguel Hidalgo y Costilla en San Cristóbal de Las Casas, mayo de 2011.

Entonces, la igualdad de oportunidades sigue siendo un reto para compensar a los más pobres.

Es claro que hay un antes y un después de Oportunidades en términos de salud en las comunidades visitadas, principalmente de Nachig y Bautista El Grande; todo parece indicar que en el antes no había una relación importante entre madres de familia y niños con las clínicas rurales, a menos que existiera una enfermedad grave, lo cual significa una ausencia de una cultura del cuidado de la salud en el medio rural. El programa ha venido a transformar esta situación de vulnerabilidad física de manera cualitativa, ya que los beneficiados se ven en la necesidad de asistir a sus revisiones periódicas a las clínicas, y eso genera una cultura del cuidado de la salud en el medio rural.

Por lo raquítico de las transferencias monetarias que realiza el programa, este no tiene la capacidad por sí mismo de eliminar la situación de vulnerabilidad y que a mediano plazo puede significar la diferencia entre padecer desnutrición grave o moderada en niños(as) menores de cinco años y en edad escolar. Pero sí hay un beneficio para las familias con los flujos monetarios de becas y para alimentación, los cuales se usan, preferentemente, para comprar maíz (alimento central en la dieta campesina); es decir, estos recursos se pueden considerar como parte de una estrategia de supervivencia familiar; además de ello, una parte del dinero se invierte en la compra de una pequeña despensa o en artículos para el hogar, zapatos y uniformes escolares.

En cierta forma el programa funciona como un mecanismo de seguridad alimentaria, quizá no tan efectivo y solo con resultados parciales, pero que, dada la magnitud de la vulnerabilidad alimentaria de las familias campesinas, resulta un alivio. También hay que reconocer que la existencia o no existencia de este apoyo a veces puede significar una mejor y mayor calidad de vida de las personas. Otro problema de equidad es el de las familias a las que Oportunidades discrimina, las cuales aumentarán su vulnerabilidad alimentaria respecto de las incluidas.

Bibliografía general

- ABRAMS, PHILIP
1988, «Notes on the Difficulty of Studying the State», *Journal of Historical Sociology*, 1(1), marzo, pp. 58-89.
- ADAMS, RICHARD NEWBOLD
1979 *La red de la expansión humana. Un ensayo sobre energía, estructuras disipativas, poder y ciertos procesos mentales en la evolución de la sociedad humana*, México, Ediciones de la Casa Chata / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- AGUDO SANCHÍZ, ALEJANDRO
2009 «Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación. Perspectivas contemporáneas en la antropología de las políticas públicas», en *Estudios Sociológicos*, vol. XXVII, 79, pp. 63-110.
- AGUILAR, LUIS
2004 «Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio» en *Revista Sociológica*, 19(54), enero-abril.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (COMP.)
1992 *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública).
1993 *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública).
1994 *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública).
2003 *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública).
- ALBERONI, FRANCESCO
1984 *Movimiento e institución*, Madrid, Editora Nacional.

ALBORES ZÁRATE, BEATRIZ

- 1995 *Tules y Sirenas. El Impacto Ecológico y cultural de la industrialización en el Alto Lerma*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense A. C. / Gobierno del Estado de México / Secretaría de Ecología.

ALEXANDER, JEFFREY

- 1992 *Teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial. Análisis multidimensional*, Barcelona, Gedisa, Serie CLA-DE-MA (Sociología).

ALONSO, JORGE

- 1996 «Cultura política y partidos en México», Esteban Krotz (ed.), *El estudio de la cultura política en México: perspectivas disciplinares y actores políticos*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

ÁLVAREZ, ERÉNDIRA Y OSCAR CASTRO

- 2000 *Participación ciudadana y gobierno local*, México, Centro de Estudios Municipalistas Heriberto Jara / Instituto de Investigaciones Sociales / Universidad Nacional Autónoma de México / Centro de Investigación y Docencia Económica.

ÁLVAREZ, E. SONIA, EVELINA DAGNINO Y ARTURO ESCOBAR

- 1998 «Introduction: The Cultural and the Political in Latin American Social Movements», en Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.) *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder, WestView Press, pp. 1-29.

ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, LUCÍA

- 2006 «Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México», en John M. Ackerman (ed.), *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Sinergia).

ÁLVAREZ MOLINERO, NATALIA

- 2009 «El sujeto indígena y el derecho de autodeterminación en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas: ¿tienen los pueblos indígenas personalidad jurídica internacional?», en Natalia Álvarez Molinero, Daniel Oliva Martínez y Nieves Zúñiga García-Falces (eds.), *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata, pp. 213-232.

ANAYA, JAMES

- 2005 *Los pueblos indígenas en el Derecho internacional*, Madrid, Trotta.
2010 «El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración», Conferencia internacional sobre libre determinación Sami: ámbito y aplicación, Noruega, 4-6 febrero 2008, en <<http://www.mapuexpress.net/?act=publications&id=3539>>.

APARICIO WILHELMI, MARCO

- 2005 «Los pueblos indígenas y la formación del Estado-Nación en América Latina» en Marco Aparicio, Girona (coord.) *Caminos hacia el reconocimiento. Pueblos indígenas, derechos y pluralism*, Servei de Publicacions de la Universitat de Girona, pp. 323-340.
2006 «El derecho de los pueblos indígenas a la Libre Determinación», en Mikel Berraondo (ed.), *Pueblos Indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 399-422.

APPADURAI, ARJUN

- 2001 *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*, Buenos Aires, Trilce / Fondo de Cultura Económica.

APPENDINI, KIRSTEN Y MONIQUE NUIJTEN

- 2005 «El papel de las instituciones en contextos locales», en Andrés Solari Vicente y Jorge Aparicio (comps.) *Desarrollo local, textos cardinales*, Michoacán, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

ARANDA, RAFAEL

- 2004 *Poliarquías urbanas. Competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, México, Cámara de Diputados / Instituto Federal Electoral / Miguel Ángel Porrúa.

ARCE, ALBERTO

- 1999 «Globalisation and Agrarian Transformations in Latin America», Ponencia presentada en *Workshop on 'Land in Latin America: New Context, New Claims, New Concepts'*, Ámsterdam, Royal Tropical Institute / Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos / WAU.

ARCE, ALBERTO Y T. K. MARSDEN

- 1993 «The Social Construction of International Food: A New Research Agenda», *Economic Geography*, 69(3), julio, pp. 293-311.

ARDURA, VÍCTOR

- 2007 «El rescate de la acuacultura y el orden en la actividad pesquera, un logro del gobierno», en *La Jornada Michoacán*, 25 de febrero, Morelia.

ARELLANO GAULT, DAVID

- 2004 *Gestión estratégica para el sector público*, México, Fondo de Cultura Económica.
- 2009 «La burocracia mexicana como actor: construyendo las bases para su análisis empírico» [en línea], en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Coloquios 2009, Francia, Cleo, 11 de enero, en <<http://nuevomundo.revues.org/48083>> [consulta: 11/01/2010].

ARENDR, HANNAH

- 1974 *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus.

AUYERO, JAVIER

- 1997 *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada.

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE BRISEÑAS DE MATAMOROS

- 2011 *Informe de actividades del H. Ayuntamiento municipal de Briseñas de Matamoros 2008-2011*.

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE VISTA HERMOSA DE NEGRETE

- 2011 *Informe de actividades del H. Ayuntamiento municipal de Vista Hermosa de Negrete 2008-2011*.

BARDACH, EUGENE

- 2004 *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa / Centro de Investigación y Docencia Económicas.

BAUTISTA, EDUARDO

- 2010 *Los nudos del régimen autoritario. Ajuste y continuidades de la dominación en dos ciudades de Oaxaca*, México, Miguel Ángel Porrúa / Instituto de Investigaciones Sociológicas / Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

BAZDRESCH PARADA, MIGUEL

- 2001 «Educación y pobreza: una relación conflictiva» en Alicia Ziccardi (coord.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / IIS-UNAM / Flacso, pp. 65-81.
- 2003 «Cambio municipal y participación social», en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa / CIDE.

BELLO, ÁLVARO

- 2004 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.

BENÉITEZ ROMERO, MARÍA BENITA

- 2004 *La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos propuestos y su debate*, tesis doctoral inédita, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

BENÍTEZ, FERNANDO

- 1975 *Viaje al centro de México*, México, Fondo de Cultura Económica.

BENGOA, JOSÉ

- 2000 *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.

BERKEY, CURTIS

- 1992 «International Law and Domestic Courts: Enhancing Self-Determination for Indigenous Peoples», *Harvard Human Rights Journal*, vol. 5. pp. 65-94.

BOBBIO, NORBERTO

- 1989 *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.

BOEGE, ECKART, LUISA PARÉ Y MANUEL COELLO

- 1979 *Desarrollo del capitalismo y transformación de la estructura de poder en la región de Tuxtepec*, México, Secretaria de Educación Pública / Instituto Nacional de Antropología e Historia.

BOEHM SCHOENDUBE, BRIGITTE

- 1994 «La desecación de la Ciénega de Chapala y las comunidades indígenas: el triunfo de la modernización en la Ciénega de Chapala, Michoacán», en Carmen Viqueira Landa y Lydia Torre Medina (eds.), *Sistemas hidráulicos, modernización de la agricultura y migración*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense / Universidad Iberoamericana.
- 2003 «Historia de la tecnología hidráulica: cultura y medio ambiente en la cuenca Lema-Chapala» en Oscar González Seguí (coord.), *Estudios Michoacanos X*, Zamora, El Colegio de Michoacán / Instituto Michoacano de Cultura, pp. 37-76.

BOLOS, SILVIA

- 2003 *Organizaciones sociales y gobiernos municipales*, México, Universidad Iberoamericana.

BOTTOMORE, TOM

- 1992 «Citizenship and social class, forty years», en Thomas Marshall y Tom Bottomore (eds.), *Citizenship and social class*, Londres, Pluto Press.

BOURGUIGNON, FRANÇOIS

- 2003 «From income to endowments: the difficult task of expanding the income poverty paradigm», *Working Paper 2003-03*, París, Centre National de la Recherche Scientifique / Departement et Laboratoire de Economie Theorique et Appliquee / World Bank.

BRACHO GONZÁLEZ, TERESA

- 2002 «Desigualdad educativa. Un tema recurrente», *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 7(16), noviembre-diciembre, pp. 409-413.

CABRERO MENDOZA, ENRIQUE

- 1995 *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias*, México, Porrúa / Centro de Investigación y Docencia Económica.
- 2005 *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica (Administración Pública).

CANTO, MANUEL

- 2002 «Introducción a las políticas públicas» en Manuel Canto y Oscar Soto (coords.), *Participación Ciudadana y políticas Públicas en el Municipio*, México, Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- 2006 «Desarrollo social e intercambio político: el aspecto olvidado de la política social», en Lucía Álvarez (ed.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencia y Humanidades-UNAM / Plaza y Valdés.

CENTRO DE ESTUDIOS DE COMPETITIVIDAD E INSTITUTO TECNOLÓGICA AUTÓNOMO DE MÉXICO (CEC-ITAM)

- 2007 *Programa maestro estatal. Bagre Michoacán*, Morelia, CEC, ITAM, CONAPESCA, CESAMICH.

CHIHU AMPARÁN, AQUILES

- 2006 «Introducción: construcción de 'marcos' interpretativos» en Chihu Amparán (coord.), *El «análisis de los marcos» en la sociología de los movimientos sociales*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

CIMOLI, MARIO, BEATRIZ GARCÍA Y CELSO GARRIDO (coords.)

- 2005 *El Camino latinoamericano hacia la competitividad. Políticas públicas para el desarrollo productivo y tecnológico*, México, UNAM / UAM / Siglo XXI Editores.

CLAVERO, BARTOLOMÉ

- 2006 «Derecho y cultura: el derecho humano a la cultura propia», en *Memoria del Seminario Internacional Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea / Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 29-40.

CLAVERO, BARTOLOMÉ

- 2008 *Geografía jurídica de América Latina: pueblos indígenas entre constituciones mestizas*, México, Siglo XXI Editores.

COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (CDI)

- 2006 *Percepción de la imagen del indígena en México. Diagnóstico cualitativo y cuantitativo*, México, CDI.
- 2007 *La vigencia de los derechos indígenas en México. Análisis de las repercusiones jurídicas de la reforma constitucional federal sobre derechos y cultura indígena, en la estructura del Estado*, México, CDI.

COMITÉ ESTATAL DE SANIDAD ACUÍCOLA DEL ESTADO DE MICHOACÁN, A. C. (CESAMICH)

- 2011 *Situación actual, prospectiva y retos de la inocuidad acuícola en Michoacán*, Morelia, Gobierno del estado de Michoacán / CESAMICH.

COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO (CPLADE)

- 2010 *Programa de desarrollo 2010- 2012 región I «Lerma-Chapala» del estado de Michoacán*, Morelia, Gobierno del estado de Michoacán de Ocampo / CPLADE.

CORRIGAN, PHILIP Y DEREK SAYER

- 1985 *The Great Arch English state formation as cultural revolution*, Oxford y Nueva York, Blackwell.

CORROCHANO, DAVID

- 2002 «El clientelismo posmoderno», *Perfiles Latinoamericanos*, 20, pp. 131-156.

COTT, DONNA LEE VAN

- 2005 *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.

CRUZ BURGUETE, JORGE LUIS

- 2007 «Las condiciones del desplazamiento interno en Chiapas» en José Emilio Orlando Ordóñez Cifuentes (coords.), *Migración: pueblos indígenas y afroamericanos*, México, UNAM, XV Jornadas Lascacianas Internacionales, pp. 67-90.

DAES, ERICA IRENE

- 1993 «Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination», *Transnational Law & Contemporary Problems*, 3(1), pp. 1-11.
- 1995 *Note by the UNWGIP Chairperson-Rapporteur on criteria which might be applied when considering the concept of indigenous peoples*, United Nations, Economic and Social Council, Document E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/3.

DA MATTA, ROBERTO

- 2002 *Carnavales, malandros y héroes*, México, FCE.

DIEGO, ROBERTO Y CARLOS RODRÍGUEZ

- 2008 «Las incongruencias de la participación ciudadana y la descentralización en municipios rurales: el caso de Cuquío (Jalisco), en México», en Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado (eds.), *Políticas públicas como objeto social. Imaginando el bien público en el desarrollo rural latinoamericano*, Guatemala, Flasco / Wageningen University / Universidad Austral de Chile.

DOMÍNGUEZ, JORGE Y ABRAHAM LOWENTHAL (comps.)

- 1996 *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

FARAH, DOUGLAS

- 2012 *Transnational organized crime, terrorism, and criminalized states in Latin America: an emerging tier-one national security priority*, Strategic Studies Institute, United States Army War College, Strategic Studies Institute Monograph.

FERNÁNDEZ-ENGUITA, MARIANO

- 1998 *Economía y sociología. Para un análisis sociológico de la realidad empírica*, España, Centro de Investigaciones Sociológicas.

FIGUEROA FUENTES, PATRICIA Y MA. JUDITH HERRERA JÁCOME

- 2000 *Rumbo a la calle... El trabajo infantil, una estrategia de sobrevivencia*, San Cristóbal de Las Casas, Melel Xojobal / Caridad y Educación Integral.

FLORES FARFÁN, JOSÉ A.

- 1984 *La interacción verbal de compra-venta en mercados otomíes*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Cuadernos de la Casa Chata, 103).

FLORES, JULIA Y YOLANDA MEYENBERG

- 2000 *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral.

FLORESCANO, ENRIQUE

- 2001 *Etnia, Estado y nación*, México, Aguilar.

FORRESTER, VIVIANE

- 2000 *El Horror Económico*, México, FCE.

FRIEDRICH, PAUL

- 1991 *Los príncipes de Naranja. Un ensayo de método antropológico*, México, Enlace / Grijalbo.

GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO

- 1999 *Los municipios en México. Los retos del futuro*, México, Miguel Ángel Porrúa / CIDE.

GARCÍA, OLIVIA

- 2008 «Inauguran Plaza de la Unidad en Venustiano Carranza», en *Cambio de Michoacán. Periodismo en evolución*, sección municipios, miércoles 3 de septiembre, Morelia.

GARCÍA V., OSCAR E.

- 1991 «¡Las aguas negras! ¿Hacia una nueva vida?», en Carlos Martínez A. y Sergio Sarmiento (eds.), *Nos queda la esperanza. El Valle del Mezquital*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

GEREFFI, GARY, JOHN HUMPHREY AND TIMOTHY STURGEON

- 2005 «The governance of global value chains», *Review International Political Economy*, 12(1), febrero, pp. 78-104.

GIDDENS, ANTHONY

- 2003a *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires, Amorrortu.

GIGANTE, ELBA

- 2000 «Reconocimiento y atención pedagógica de la diversidad socio-cultural. Un recuento comparativo de políticas educativas», en *Inclusión y diversidad. Discusiones recientes sobre la educación indígena en México*, Oaxaca, Fondo Editorial de la Unidad de Proyectos Estratégicos / Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.

GLEDHILL, JOHN

- 1993 *Casi nada. Capitalismo, Estado y los campesinos de Guaracha*, Zamora, El Colegio de Michoacán (Occidente).

GLEDHILL, JOHN

- 2001 «La dialéctica región-centro-nación, a fin de siglo: poderes regionales, poderes transnacionales y la transformación del Estado», en Salvador Maldonado Aranda (ed.), *Dilemas del Estado nacional: una visión desde la cultura y el espacio regional*, México, El Colegio de Michoacán.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN (GEM)

- 2008 *Plan estatal de desarrollo 2008-2012*, Morelia, GEM.

GÓMEZ ISA, FELIPE

- 2009 «El derecho de los pueblos indígenas a la reparación por injusticias históricas», en Natalia Álvarez Molinero, Daniel Oliva Martínez y Nieves Zúñiga García-Falces (eds.), *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata, pp. 157-191.

GONZÁLEZ DE LA ROCHA, MERCEDES

- 1986 *Los recursos de la pobreza: familias de bajos ingresos de Guadalajara*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco / CIESAS / Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 2010 «Pobreza, Progres y Oportunidades: una mirada de relativo largo plazo», en Jorge Abrahão de Castro y Lucía Modesto (eds.), *Bolsa Familia 2003-2010: avances e desafíos*, v. 2, Brasilia, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada.

GRAYSON, GEORGE W.

- 2010 *La Familia Drug Cartel: Implications for U.S.-Mexican Security*, Strategic Studies Institute, United States Army War College, Strategic Studies Institute Monograph.

GUEVARA DOMÍNGUEZ, LAURA

- 2007 «El papel del gobierno en el desarrollo económico: una reflexión a partir de la experiencia», *Revista Estudios Sociales*, Nueva Época, 3, diciembre, pp. 89-106.

GIULIANI, ELISA, CARLO PIETROBELLI Y ROBERTA RABELLOTTI

- 2005 «Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters», *World Development*, 33(4), pp. 549-573.

GUPTA, AKHIL

- 1995 «Blurred boundaries: The discourse of corruption, the culture of politics and imagined State», in *American Ethnologist*, 22(2), mayo, pp. 375-402.

GWYNNE, ROBERT N. Y CRISTOBAL KAY (eds.)

- 1999 *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, Londres/Sídney/Auckland, Arnold.

HAAN, HENK DE

- 1994 *In the Shadow of the Tree: Kinship, Property and Inheritance among Farm Families*, Ámsterdam, Het Spinhuis. Habermas, Jürgen
- 2002 *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social*, México, Taurus (Humanidades).

HALL, GILLETE, Y HARRY PATRINOS

- 2005 *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina 1994-2004*, Bogotá, Mayol Ediciones.

HAMEL, RAINEL ENRIQUE

- 2001 «Políticas del lenguaje y educación indígena en México. Orientaciones culturales y estrategias pedagógicas en una época de globalización», en Roberto Bein y Joachim Born (eds.), *Políticas lingüísticas, norma e identidad*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 143-170.

HARVEY, DAVID

- 1990, *The condition of postmodernity. An inquiry into the origins of cultural change*, Malden y Oxford, Blackwell.

HIGGINS, ROSALYN

- 1994 *Problems and Process: International Law and How We Used It*, Oxford, Clarendon Press.

HOPENHAYN, MARTÍN

- 2002 «Ciudadanía descentrada en tiempos de globalización», en Marco Antonio Calderón, Willem Assies y Ton Salman (comps.), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, El Colegio de Michoacán / Instituto Federal Electoral / estado de Michoacán.

HUMPHREY, JOHN Y HUBERT SCHMITZ

- 2002 *How does insertion in global value chains effect upgrading in industrial clusters?* Brighton, Institute of Development Studies, University of Sussex.

HUTCHINSON, SHARON E.

- 1996 «Blood, Cattle, and Cash: The Commodification of Nuer Values», en Sharon E. Hutchinson (ed.), *Nuer Dilemmas: Coping with Money, War, and the State*, Los Ángeles / Londres, University of California Press.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI)
- 2008 *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares*, Aguascalientes, INEGI.
- 2010 *XIII Censo de Población y Vivienda 2010*, Aguascalientes, INEGI.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE)
- 2008 *Panorama Educativo de México 2008. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, México, INEE.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED),
- 2012a *Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM)*, Base de datos, México, INAFED, <http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_SNIM> [consulta: 20/08/2012].
- 2012b «Briseñas», en *Enciclopedia de los Municipios y delegaciones de México*, México, INAFED, <<http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM16michoacan/municipios/16011a.html>>, [consulta: 20/08/2012].
- 2012c «Venustiano Carranza», en *Enciclopedia de los Municipios y delegaciones de México*, México, INAFED, <<http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM16michoacan/municipios/16103a.html>>, [consulta: 20/08/2012].
- 2012d «Vista Hermosa», en *Enciclopedia de los Municipios y delegaciones de México*, México, INAFED, <<http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM16michoacan/municipios/16105a.html>>, [consulta: 20/08/2012]
- JELIN, ELIZABETH
- 1993 «¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo», *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 55. pp. 21-37.
- JELIN, ELIZABETH Y ERIC HERSHBERG
- 1996 *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- JOSEPH, GILBERT M. Y DANIEL NUGENT (eds.)
- 1994 *Everyday forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in modern Mexico*, Durham, Duke University Press.
- KAPFERER, BRUCE
- 1988 *Legends of people, myths of state: violence, intolerance, and political culture in Sri Lanka and Australia*, Washington, Smithsonian Institution Press.

- KAUFFER, EDITH
- 2009 «Políticas públicas del agua en la región transfronteriza Chiapas-Guatemala», ponencia presentada en el *Encuentro Pueblos y fronteras 2009 Políticas Públicas y Desarrollo: Diálogos en construcción*, 21 al 23 de octubre, San Cristóbal de Las Casas, UNAM-PROIMMSE-IIA.
- KILKSBERG, BERNANDO
- 2000 «Seis tesis no convencionales sobre la participación», en Bernardo Kilksberg y Luciano Tomassini (comps.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, México, FCE.
- KUHN, THOMAS
- 1992 *La estructura de las revoluciones científicas*, Argentina, FCE.
- KYMLICKA, WILL Y WAYNE NORMAN
- 1997 «El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía», *Revista de estudios sobre el Estado y la Sociedad*, 3, octubre, pp. 5-40.
- LARA GARCÍA, ESTELA MARGARITA
- 2011 *Vista Hermosa y su pasado. Vista Hermosa de Negrete, Michoacán (solo la verdad)*, Vista Hermosa, Programa de desarrollo cultural municipal / Gobierno Municipal de Vista Hermosa / Gobierno del estado de Michoacán.
- LAZOS, FLAVIO
- 2001 «Recursos financieros para los municipios de México durante 2001», en *Boletín Artículo 115*, 36, enero-marzo, México, CESEM.
- LEAL, NILA
- 2006 «Ciudadanía activa: La construcción del nuevo sujeto indígena», *Opción*, 22(49), pp. 9-24.
- LIPSKY, MICHAEL
- 1979 *Street-Level Bureaucracy*, Nueva York, Russell Sage.
- LOMNITZ, CLAUDIO
- 2000 «La construcción de la ciudadanía en México», *Revista Metapolítica*, 4(15), julio / septiembre.
- LONG, NORMAN Y MAGDALENA VILLARREAL
- 2001 «Webs of commitments and debt: the significance of money and social currencies in commodity networks», en Norman Long (ed.), *Development Sociology. Actor perspectives*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 115-131.

- LÓPEZ BÁRCENAS, FRANCISCO
2005 *Los movimientos indígenas en México*, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas.
- LÓPEZ CERDAN RIPOLL, CARLOS
2003 *Redes Empresariales. Experiencias en la Región Andina*, Trujillo, MINKA / Centro de Promoción y Solidaridad / Cooperazione Italiana.
- LÓPEZ, LUIS ENRIQUE
1996 «La Diversidad Étnica, Cultural Lingüística Latinoamericana y los Recursos Humanos que la Educación Sugiere», en Héctor Muñoz y Pedro Lewin (coords.), *El significado de la diversidad lingüística y cultural*, México, UAM / Instituto Nacional de Antropología e Historia, pp. 279-330.
- MALDONADO, SALVADOR
2010 *Los márgenes del Estado mexicano. Territorios, desarrollo y violencia rural en Michoacán, México*, Zamora, El Colegio de Michoacán.
- MARSHALL, ALFRED
1954 *Principios de Economía*, Madrid, Aguilar.
- MARSHALL, THOMAS Y TOM BOTTOMORE
1998 *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- MARTÍ I. PUIG, SALVADOR
2004 «Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global», Salvador Martí I. Puig y Joseph M. Sanahuja (coords.), *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 367-398.
- 2007 «Emergencia de lo indígena en la arena política: ¿un efecto no deseado de la gobernanza?», en Salvador Martí I. Puig (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, Barcelona, CIDOB, pp. 127-148.
- MARTÍNEZ ESPINOZA, MANUEL IGNACIO
2008 «Democracia para la dignidad. Movimientos políticos sociales y ciudadanía como aportes a las reflexiones sobre la democracia en América Latina», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 123, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 151-183.

- MEENTZEN, ANGELA
2007 *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*, Lima, Fundación Konrad Adeneur-Programa Regional Participación Política Indígena en América Latina.
- MÉNDEZ MORALES, SARA
2001 *De la organización al poder. Experiencias en municipios Oaxaqueños*, México, Educa.
- MERINO, MAURICIO
2003 *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE.
- MEYENBERG LEYCEGUI, YOLANDA
1999 «Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto», *Perfiles Latinoamericanos*, 15, pp. 9-26.
- MIGDAL JOEL S.
2011 *Estados débiles, estados fuertes*, México, FCE (Umbrales).
- MONSIVÁIS, CARLOS
1984 «De monumentos cívicos y sus espectadores», *Nexos*, 1 de diciembre.
- MORALES, MARTAGLORIA Y ANA E. DÍAZ
1997 «Democracia municipal en México», en Rodolfo Vega y José Rodríguez (coords.), *Municipio*, México, IAPQ / Fundación para el Desarrollo Integral de Programas Socioeconómicos / Asociación Mexicana de Egresados del Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 177-189.
- MORENO GARCÍA, HERIBERTO
1980 *Guaracha. Tiempos viejos, tiempos nuevos*, Morelia, Gobierno del estado de Michoacán.
- MUÑOZ IZQUIERDO, CARLOS
1996 *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas. Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*, México, FCE.
- NORTH, DOUGLASS
2002 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.

- OCHMAN, MARTA
2006 *La reconfiguración de la ciudadanía. Los retos del globalismo y de la posmodernidad*, México, Porrúa / Tecnológico de Monterrey.
- O'DONNELL, GUILLERMO
1993 «Estado, democratización y ciudadanía», *Revista Nueva Sociedad*, 128, pp. 62-88.
- OLGUÍN, FLORES
1972 *El Valle de Toluca en el Estado de México*, México, Edición de autor.
- OLIVA MARTÍNEZ, DANIEL
2005 *La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos humanos*, Madrid, CIDEAL.
2009 «El derecho al desarrollo de los pueblos indígenas: la evolución conceptual y su inclusión en la declaración de Naciones Unidas», en Natalia Álvarez Molinero, Daniel Oliva Martínez y Nieves Zúñiga García-Falces (eds.), *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata, pp. 233-265.
- OLVERA, ALBERTO J.
2007 *Participación Ciudadana y Protección de los Programas Sociales en México. Una propuesta de política pública*, México, Proyecto de Protección de Programas Sociales, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Documento de trabajo.
- PALETA PÉREZ, GUILLERMO
2011a «Trabajo rural y reconversión productivo en la Ciénega de Michoacán», en Hernán J. Salas, Ma. Leticia Rivemar y Paola Velasco (eds.), *Nuevas ruralidades. Expresiones de la transformación social en México*, Coyoacán/Juan Pablos/IIA-UNAM, pp. 183-199.
2011b «Reorganización territorial y conurbación entre Sahuayo y Jiquilpan, Michoacán» en Octavio Augusto Montes Vega y Octavio Martín González Santana (eds.), *Estudios Michoacanos XVI*, Zamora, El Colegio de Michoacán, pp. 249-268.
- PARÉ, LUISA
1972 «Diseño teórico para el estudio del caciquismo», en *Revista mexicana de sociología*, año 39, 34(2), abril-junio, pp. 335-354.
- PARSON, WAYNE
2007 *Políticas públicas. Una introducción al análisis a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso.

- PEÑA, FRANCISCO J.
1997 *Los límites del riego agrícola con aguas negras en el Valle del Mezquital*, tesis maestría inédita, México, UIA.
- PEÑA, GUILLERMO DE LA
1999 «Notas preliminares sobre la 'ciudadanía étnica'», en Alberto Olvera (coord.), *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, pp. 283-303.
- PÉREZ LUÑO, ANTONIO-ENRIQUE
2002 «Ciudadanía y definiciones», *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 25, pp. 177-211.
- PIETROBELLI, CARLO Y ROBERTA RABELLOTTI
2005 *Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina. El papel de las políticas*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo
- PORTER, MICHAEL E.
1991 *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara.
1998 «Clusters and the New Economics of Competition», *Harvard Business Review*, nov-dic, pp. 77-90.
- POZAS, MARÍA DE LOS ÁNGELES
2002 *Estrategia internacional de la gran empresa mexicana en la década de los noventa*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- PRATS, JOSÉ
2000 «Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoestructuralista», en Francisco Longo y Manuel Zafra (eds.), *Pensar lo público*, España, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
2000 *Introducción a la Integración Productiva*, México, Centro Lindavista / Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial / PNUD.
2004a *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, Aguilar / Altea / Taurus / Alfaguara.
2004b *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas: Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar / Altea / Taurus / Alfaguara.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

- 2008 *Informe sobre Desarrollo Humano Michoacán 2007*, México, PNUD.
 2010 *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México. El reto de la desigualdad de oportunidades*, México, PNUD.

PRZEWORSKI, ADAM

- 1995 *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge, Cambridge University Press

REIN, MARTIN Y DONALD SCHÖN

- 1994 *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Nueva York, Basic Books.

RODRÍGUEZ CASTILLO, LUIS

- 2006 «Reflexiones socioantropológicas sobre el Estado», en *Perfiles latinoamericanos*, 28, julio-diciembre, pp. 185-212.
 2010 *Procesos políticos, gestión local y pluralismo cultural en el Municipio de las Margaritas, Chiapas, México (1930-2005). Una perspectiva antropológica de la acción pública* tesis de doctorado inédita, El Colegio Mexiquense.
 2014 *Antropología y acción pública. Un estudio sobre políticas públicas y pluralismo cultural en el gobierno local chiapaneco*, San Cristóbal de Las Casas, PROIMMSE-IIA / UNAM.

RODRÍGUEZ WALLENIUS, CARLOS

- 2003 «Asamblea Popular de Gobierno del municipio de Tatahuicapan, Veracruz», en Enrique Cabrero (coord.) *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, México, CIDE / Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal / Cámara de Diputados / Fundación Ford.
 2006 «Experiencias municipales de participación y deliberación en México: hacia la construcción de una democracia territorial de proximidad» en Andrew Selee y Leticia Santín (coords.), *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación en gobiernos locales mexicanos*, Washington, Woodrow Wilson / Agora, pp. 181-194.
 2008 «Políticas públicas, acción ciudadana y derechos de las mujeres: el caso de Cunduacán, Tabasco» *Revista Gestión y Política Pública*, 17(3), Segundo semestre, México, CIDE.
 2009 *Luchas municipalistas en México. Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local*, México, UAM-X / Juan Pablos.

RODRÍGUEZ, JAVIER

- 1993 «El movimiento perpetuo: la migración reciente de trabajadores mexicanos a E. U.», *Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana*, 4(8), enero-abril.

ROTH SENEFF, ANDREW (ed.)

- 2004 *Recursos contenciosos. Ruralidad y reformas liberales en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán (Investigaciones).

RUEDA, ISABEL (coord.)

- 1997 *Las Empresas Integradoras en México*, México, Siglo XXI Editores / IIE-UNAM.

SACHS, WOLFGANG (ed.)

- 2001 *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, México, Galileo / Universidad Autónoma de Sinaloa.

SAFA, PATRICIA

- 1999 «Ciudadanía cultural y las organizaciones vecinales en la Ciudad de México», en Fernando Carrión y Dorte Wollrad (comp.), *La ciudad, escenario de la comunicación*, Quito, Flacso-Ecuador.

SALMERÓN CASTRO, FERNANDO I.

- 1984 «Caciques, una revisión teórica sobre el control político local», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 30(117-118), julio-diciembre pp. 107-141.
 1988 «Crisis y actualización del intermediarismo político», en Jorge Zepeda (ed), *Las sociedades rurales hoy*, México, El Colegio de Michoacán.

SÁNCHEZ BOTERO, ESTHER

- 2008 *Consulta, participación y consentimiento en el marco de la declaración de las Naciones Unidas*, Lima, en <www.undg.org/docs/9511/06.-Esther-Sanchez.doc> [consulta: 06/04/09].

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA

- 2004 *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo*, Ecuador, Abya Yala.

SCHMELKES, SYLVIA

- 2005 «La desigualdad educativa en la calidad de la educación primaria», *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 35(3-4), pp. 9-33.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- 2009 «Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas», México D. F., *Diario Oficial de la Federación*, martes 30 de junio.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)

- 2007 *Encuestas de evaluación externa de Oportunidades realizadas en hogares de localidades rurales y urbanas* (ENCEL) 2007, México, SEDESOL.
- 2011 *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México, SEDESOL.

SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS

NATURALES Y PESCA [SEMARNAP]

- 1997 *Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Valle del Mezquital*, México, SEMARNAP.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO ESTATAL (SEPLADE)

- 2004 *Nueva regionalización para la planeación y desarrollo del estado de Michoacán*, Morelia, Gobierno del estado de Michoacán de Ocampo, SEPLADE.
- 2005 *Desarrollo regional para la región Lerma-Chapala*, Morelia, Gobierno del estado de Michoacán de Ocampo, SEPLADE.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO [SPP]

- 1981 *Síntesis geográfica del Estado de México*, vol. I, México, SPP / Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática.

SECRETARÍA DE RECURSOS HIDRÁULICOS [SRH]

- 1970 *Los acuíferos del Alto Lerma*, México, Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México.

SHUCK, PETER

- 2002 «Liberal Citizenship», en Engin Isin y Bryan Turner (eds.), *Handbook of Citizenship Studies*, Reino Unido, Sage, pp. 131-144.

SIGNORELLI, AMALIA

- 1996 «Antropología de la ventanilla. La atención en oficinas y la crisis de la relación público-privado» *Alteridades*, 6(11), pp. 27-32.

SINGER, MARTHA

- 2005 *Movimiento indígena en México. Representación, poderes y políticas*, México, Gernika.

SMITH, ROBERT C.

- 1998 «Los ausentes siempre presentes: comunidad transnacional, tecnología y política de membresía en el contexto de la migración México-Estados Unidos», en Sergio Zendejas y Pieter de Vries, Zamora (eds.), *Las disputas por el México Rural. Transformaciones de prácticas, identidades y proyectos. Volumen I. Actores y campos sociales*, El Colegio de Michoacán, Colección Memorias.

SOJO, CARLOS

- 2002 «La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano», *Revista de la CEPAL*, 76, pp. 25-38.

SOROS, GEORGE

- 1999 *La Crisis del Capitalismo Global: La sociedad abierta en peligro*, México, Plaza y Janés.

SOTO, HERNANDO DE

- 2001 *El Misterio del Capital. ¿Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?*, México, Diana.

STAVENHAGEN, RODOLFO

- 2008 *Los pueblos indígenas y sus derechos*, México, UNESCO.
- 2009 «Los pueblos indígenas como nuevos ciudadanos del mundo», en Natalia Álvarez Molinero, Daniel Oliva Martínez y Nieves Zúñiga García-Falces (eds.), *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata, pp. 19-36.

STURGEON, TIMOTHY

- 2001 «How do we define value Chains and production networks», *ADS Bulletin*, 32(3).

SUVERZA, ALEJANDRO

- 2009 «El evangelio según La Familia», *Nexos*, 1 de enero.

TAPIA, CARLOS ENRIQUE

- 2012 «Migración México-EU: descomposición y barbarie», *Cambio de Michoacán*. Periodismo en evolución, sección editorial, miércoles 16 de mayo, Morelia.

TEJERA, HÉCTOR

- 2003 «Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la Ciudad de México: La experiencia de los Comités Vecinales», en *Ensayos. Tercer Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- 2009 «Prácticas políticas, imaginarios y ciudadanía: las disonancias entre cultura y democracia en la Ciudad de México», *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2), pp. 247-285.

TORRE, LYDIA

- 1991 «La cuenca del Alto Lerma una perspectiva interregional», ponencia al coloquio *Sistemas Hidráulicos, Modernización de la Agricultura y Migración*, Universidad Iberoamericana / Colegio Mexiquense.

TROUILLOT, MICHEL-ROLPH

- 2001 «The Anthropology of State in the Age of Globalization. Close encounters of the deceptive kind» *Current Anthropology. A world journal of the sciences of man*, 42(1), febrero, pp. 125-137.

TURNER, BRIAN

- 1992 «Outline of a Theory of Citizenship», en Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of radical democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, Londres, Verso, pp. 33-62.

UNITED NATIONS (UN)

- 2009 *State of the World's Indigenous Peoples*, Nueva York, Secretariat of the Permanent Forum of Indigenous Issues-UN.

UPHOFF, NORMAN

- 2000 «Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation» en Partha Dasgupta y Ismail Serageldin (eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, World Bank.

VARELA, ROBERTO

- 2005 *Cultura y poder. Una visión antropológica para el análisis de la cultura política*, México, Anthropos / UAM-I (Autores, Textos y Temas, Serie Antropología, 40).

VARGAS GONZÁLEZ, PABLO E.

- 1989 «Venustiano Carranza: el conflicto político en la constitución del municipio», en Sergio Zendejas (coord.), *Estudios Michoacanos III*, Zamora, El Colegio de Michoacán, Gobierno del estado de Michoacán, pp. 81-109.
- 1993 *Lealtades de la sumisión. Caciquismo: poder local y regional en la Ciénega de Chapala, Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán (Occidente).

VELASCO, JUAN CARLOS

- 2005 «La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural», *Isegoría. Revista de filosofía moral y política*, 33, pp. 191-206.

VELASCO CRUZ, SAÚL

- 2003 *El movimiento indígena y la autonomía en México*, México, UNAM.

VILLARREAL, MAGDALENA

- 2000 «Deudas, Drogas, Fiado y prestado en las tiendas de abarrotes rurales», *Desacatos: Revista de Antropología Social*, 3, primavera.

WILLIAMSON, BILL

- 1991 «Just Holding the Line? Education Policies to Combat Poverty», *British Journal of Sociology of Education*, 13(3), enero, pp. 397-401.

WOLF, ERIC R.

- 1977 «Kinship, Friendship, and Patron-Client Relations in Complex Societies», en Steffen W. Schmidt, James C. Scott, Carl Landé y Laura Guasti, *Friends, followers and factions. A reader in political clientelism*, Berkeley, University of California Press, pp. 167-177.

YRIGOYEN FAJARDO, RAQUEL

- 2008 «De la tutela a los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento. Fundamentos, balance y retos para su implementación», ponencia presentada en el *Curso sobre Consulta Previa*, previo al V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

ZELIZER, VIVIANA

- 1997 *The Social Meaning of Money*, Nueva Jersey, Princeton.

ZENDEJAS, SERGIO Y PIETER DE VRIES (eds.)

- 1998a *Las disputas por el México Rural. Transformaciones de prácticas, identidades y proyectos. Volumen I. Actores y campos sociales*, Zamora, El Colegio de Michoacán (Memorias).
- 1998b *Las disputas por el México Rural. Transformaciones de prácticas, identidades y proyectos. Volumen II. Historias y Narrativas*, Zamora, El Colegio de Michoacán (Memorias).

ZICCARDI, ALICIA

- 2000 «Diseño e instrumentos de participación ciudadana en el Distrito Federal», en Adolfo Sánchez Almanza (coord.), *La Ciudad de México en el desarrollo económico nacional*, México, Seminario de Economía Urbana y Regional / IIE-UNAM.
- 2004 *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social / IIS-UNAM / Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES, NIEVES,

- 2004 «El movimiento indígena en América Latina: de «objeto» a «sujeto»», en Salvador Martí I. Puig y José María Sanahuja, Salamanca (coord.), *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 35-52.

*Visiones locales de las políticas públicas
para el desarrollo*

Luis Rodríguez Castillo
Guillermo Paleta Pérez
coordinadores

editado por el Centro de Investigaciones Multidisciplinarias
sobre Chiapas y la Frontera Sur de la UNAM,
se terminó de imprimir en diciembre de 2016,
en los talleres de Desarrollo Gráfico, S. A.
Municipio Libre 175, col. Portales, México D. F.
La composición, en tipos Minion Pro y Stempel Schneidler
Std. y la edición, que consta de 250 ejemplares impresos
en offset, en papel bond de alto volumen, encuadernación
rústica, estuvieron al cuidado de Gustavo Peñalosa Castro y
Karla Morales Vargas.