Acción pública y política pública para el desarrollo

Luis Rodríguez Castillo
(compilador)

Acción pública y política pública para el desarrollo

Luis Rodríguez Castillo
compilador

Acción pública y política pública 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

HN1201.C45.A33 2016
LIBRUNAM 1925707

Acción pública y política pública para el desarrollo / Luis Rodríguez Castillo, compilador. - Primera edición. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México: UNAM: CIMSUR/2016. 311 páginas.

ISBN 978-607-02-8803-6

1. Chiapas — Condiciones sociales. 2. Michoacán Condiciones sociales. 3. Chiapas — Política social. 4. Michoacán — Política social. I. Rodríguez Castillo, Luis, 1971- , editor

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

Prohibida la 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

Presentación 13
Luis Rodríguez Castillo

SECCIÓN I
VISIÓN PANORÁMICA

Las políticas públicas para el desarrollo social en México: tendencias e inflexiones 25
Luis Rodríguez Castillo

Introducción, **25**; Las condiciones materiales: el comportamiento de la pobreza, **27**; Las transformaciones del Estado y la política pública, **30**; Reflexiones finales, **44**

Desigualdad y marginación en Chiapas y Michoacán 47
Teodoro Aguilar Ortega

Introdución, **47**; Pobreza y desigualdad, **50**; Desarrollo y políticas públicas, **55**; Pobreza y programas de contención, **57**; Marginación en México, **60**; Pobreza y marginación en Chiapas, **64**; Pobreza y marginación en Michoacán, **66**; Pobreza y marginación en Chiapas y Michoacán, **71**; Conclusiones, **75**

SECCIÓN II

ACCION PÚBLICA Y DESARROLLO EN MICHOACÁN DE OCAMPO

Desigualdades socioterritoriales y de acceso a los recursos en el municipio Los Reyes, Michoacán 81

Adriana Sandoval Moreno

Introducción, **81**; Aspectos demográficos y económicos de Los Reyes, **83**; Actores, agenda pública y territorio, **86**; Disputas y desigualdades en comunidades indígenas purépechas, **88**; Productores tradicionales y la dinámica económica agroexportadora, **91**; Participación ciudadana y acción colectiva, **95**; Conclusiones, **99**

Políticas de desarrollo y producción de zarzamora en Los Reyes, Michoacán 101

Guillermo Paleta Pérez

Introducción, **101**; Desarrollos y contrastes nacionales, **102**; El desarrollo y las políticas públicas, **105**; Agroindustria y desarrollo desigual en Los Reyes, **107**; La reconversión productiva, **109**; Flexibilidad y exclusión. Los trabajadores indígenas, **112**; Conclusiones, **115**

Políticas públicas para la cultura. El caso de Sahuayo, Michoacán (2000-2012) 119

Alejandra Díaz Anaya

Introducción, **119**; Marco legal, **121**; Gestión y análisis de las políticas públicas para la cultura, **122**; Estado del capital cultural de Sahuayo, **123**; Acción cultural en 12 años de gobierno municipal (2000-2012), **132**; Conclusiones, **136**

SECCIÓN III

ACCION PÚBLICA Y DESARROLLO EN CHIAPAS

Acción pública en la desigualdad. los dilemas de la agenda de desarrollo en el Chiapas contemporáneo 143

Luis Rodríguez Castillo

Introducción, **143**; Breve excurso teórico-metodológico, **144**; La agenda Chiapas-ONU: creando efectos de Estado, **147**; Reformando el comportamiento (¿de los subordinados?), **149**; ¿Sabe usted con quién está hablando?: los microrrituales de jerarquía, **153**; Reflexiones finales: encantos persistentes, **157**

Agenda étnico-indígena y «desarrollo»: procesos políticos y políticas públicas en Santiago el Pinar, Chiapas 161

Emmanuel Nájera de León

Introducción, **161**; De la agenda a la fase de ejecución de políticas. Una propuesta sociológica en construcción, **164**; La agenda étnico-indígena y la puesta en marcha de «políticas de reconocimiento» en el Chiapas contemporáneo, **171**; Santiago el Pinar y su contexto reciente: breve recuento de un municipio indígena, **178**; Los usos discursivos del «desarrollo»: procesos políticos y políticas públicas en Santiago el Pinar, Chiapas, **181**; Algunas conclusiones, **189**

Prácticas e imaginarios sobre el desarrollo entre campesinos de La Trinitaria, Chiapas 191

Flor María Pérez Robledo

Introducción, **191**; Algunos referentes teóricos: entre participación política y desarrollo, **190**; Para entender el contexto, **196**; La arena de la gestión de recursos y sus

transformaciones, **201**; Algunos proyectos de la OCEZ CNPA, **205**; El proyecto sobre seguridad alimentaria, **210**; La construcción de un nuevo perfil de los liderazgos de la organización campesina, **217**; Consideraciones generales: de contradicciones, ambigüedades y utopías, **218**

SECCIÓN IV

ACCION PÚBLICA Y DESARROLLO EN EL SALVADOR

FOMILENIO: acción pública y desarrollo social en El Salvador. Problematización antropológica a una política pública 225

Luis Rodríguez Castillo

Introducción, **225**; FOMILENIO: un mecanismo de política pública, **226**; De los números a los procesos políticos, **231**; FOMILENIO: ¿un mecanismo institucional innovador?, **238**; Problematizar la realidad: el caso de FOMILENIO-El Salvador, **242**; Reflexiones finales: el inicio de una investigación, **249**

Nuevos agentes, viejas necesidades y el lenguaje de los derechos: las condiciones de posibilidad de la Lepina en El Salvador (San Ramón, Mejicanos, 2013-2014) 251

Marta Eugenia Zavaleta Lemus

Introducción, **251**; Del problema social al problema de investigación, **253**; Las teorías sociales para el entendimiento de una realidad concreta, **255**; Una etnografía de la acción pública: etapas de investigación, escalas y agentes policéntricos, **257**; La agenda legislativa: los debates al interior de la comisión *ad hoc* de la LEPINA y en la sociedad civil, **259**; Debate legislativo 2009, **260**; Transición 2009-2010: la ley millonaria, **262**; Debate 2010, **263**; Viñetas etnográficas: la materialidad del Estado, el performance político y

los macrodiscursos de la modernidad en el diseño de una política nacional de la infancia, **266**; La inauguración del proceso de consultas: la de San Salvador, **270**; Las consultas regionales y el performance político durante los eventos oficiales, **271**; Los programas y apuestas al desarrollo de las asociaciones de la sociedad civil en San Ramón, Mejicanos, **273**; Consideraciones finales, **277**

Fuentes consultadas **283**

Índice de ilustraciones y cuadros

Ilustración 1. Ubicación de Chiapas y Michoacán en la República Mexicana, **14**; Ilustración 2. Coeficiente de Gini, México, 1992-2010, **30**; Ilustración 3. Usos, reservas y destinos en el municipio Los Reyes, Michoacán, **84**; Ilustración 4. Límites geográficos del municipio de Santiago el Pinar, **179**; Ilustración 5. Área de operación de FOMILENIO, **227**; Ilustración 6. Megaproyectos: conflicto social y vulnerabilidad ambiental, **237**

Cuadro 1. Grado de marginación municipal en Chiapas, 1990-2010, **65**; Cuadro 2. Grado de marginación municipal en Michoacán, 1990-2010, **69**; Cuadro 3. Índice y grado de marginación en Chiapas y Michoacán, 1990-2010, **72**; Cuadro 4. Grado de marginación 2010, en el municipio Los Reyes, Michoacán, **85**; Cuadro 5. Principales cultivos en Los Reyes, Michoacán, cierre anual 2013, **92**

Presentación

Este volumen de *Acción pública y política pública para el desarrollo* reúne los resultados del proyecto de investigación «Acción pública y políticas públicas para el desarrollo en México. Dos estudios de caso: Michoacán de Ocampo y Chiapas», realizado gracias al apoyo financiero del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica, PAPIIT IN301812, de la Dirección General Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM.

En este grupo de trabajo se partió de considerar que el contexto de la llamada mundialización y el ascenso de las políticas neoliberales se han conjugado en nuestro país con políticas para la descentralización y el fortalecimiento del federalismo con alternancias electorales en los niveles nacional y local. Dichas transformaciones se enmarcan en un amplio espectro de presiones de las multilaterales para la adopción de medidas con el propósito de «abatir» la pobreza, generar innovadores «proyectos productivos» e impulsar el «desarrollo social», además de aterrizar en «gobiernos divididos» y una «geografía partidista-electoral» compleja que se legitima en lo que los politólogos denominan «gobiernos yuxtapuestos» (Remes 1999).

Nos interesa encontrar explicaciones a la interesante pregunta de por qué, desde la perspectiva de quienes impulsan esas medidas —sean del sector público o del privado—, se han generado en los últimos años importantes reformas en el desarrollo y la operación de las políticas públicas, significativos cambios institucionales en las estructuras gubernamentales, así como el favorecimiento del libre mercado a beneficio de la empresa y la

participación ciudadana en el proceso de las políticas, que a su vez ha dado pie, por un lado, a una mejor asignación de los recursos hacia el desarrollo social y, por el otro, al incremento en las prácticas democratizadoras desde el ámbito de lo local. No obstante, en muchas latitudes de nuestro país las condiciones de vida no parecen mejorar significativamente y persisten prácticas políticas viciadas, como el denominado clientelismo. En la relación del Estado con la ciudadanía aparecen nuevas «zonas grises» (Auyero 2007), la violencia no disminuye y, frente al comportamiento esperado por los diseñadores de políticas públicas de una activa participación ciudadana a favor del desarrollo, se ha generado lo que Rodríguez (2011) llama «acción pública intensa»; es decir, no solo de convergencias en los mecanismos de coordinación creados exprofeso en las políticas, sino también de respuestas sociales de oposición y resistencia a la ejecución de planes y proyectos. Esas características las encontramos en la operación de políticas de desarrollo en los estados de Chiapas y Michoacán.

Ilustración 1: Ubicación de Chiapas y Michoacán en el territorio nacional

Fuente: Elaboración propia con imágenes del INEGI (2005)

Y más aún, los efectos en muchos casos han llegado hasta la cancelación o el retraso de las propias iniciativas que eran cuestionadas en primer

lugar y a provocar crisis de legitimidad de gobiernos locales, estatales e incluso al gobierno federal; es decir, a la par de las convergencias esperadas en los mecanismos de coordinación creados en las políticas, también decidimos observar las respuestas sociales de oposición y resistencia contra planes y proyectos a ser ejecutados.

En cada uno de los capítulos se retoman políticas públicas y proyectos de desarrollo específicos en los que se abordan diferentes aristas que buscan explicaciones a las siguientes interrogantes respecto de las políticas públicas:

1. ¿Por qué no son un documento transparente que siga la lógica prescrita en los modelos normativos-analíticos de la política pública? Es decir, no siguen la ruta secuencial de identificación del problema público, formulación de la agenda de gobierno, diseño de políticas públicas, puesta en ejecución de programas y proyectos y, por último, evaluación de resultados.
2. ¿Por qué no impulsan a los agentes sociales a seguir el comportamiento esperado en los modelos normativos? Es decir, que los diversos agentes sociales recurran a mecanismos de coordinación diseñados en la política pública para consensar un proyecto de desarrollo endógeno.
3. ¿Por qué no obtienen los resultados esperados en materia de transformación de la cultura local (clientelar y corporativa) hacia una cultura ciudadana-democrática? En otras palabras, ¿por qué los diversos agentes mantienen viejas prácticas políticas en torno a las políticas públicas para el desarrollo social?
4. ¿Cuáles son los dispositivos habituales de la cultura que conducen a beneficiarios, operadores y diseñadores de la política pública a mantener el *statu quo*?

A partir de estas preguntas clave las contribuciones muestran que el «desarrollo» (social, sustentable, territorial, local, entre otros) se constituye como el «tropo» maestro del quehacer gubernamental y las diferentes formas de percibir y «luchar» contra la marginación (como contracara del desarrollo) en tanto resultan coherentes con la estructura social y de poder de una sociedad. Es decir, se trata de una problemática multidimensional que, tal como lo observa Donzelot (2007), muestra no tanto las tensiones

y los conflictos centrales de la sociedad, sino las representaciones que de esas relaciones se hacen sociedades específicas en un tiempo y un espacio determinados.

Sobre el contenido

En concordancia con los espacios analizados, este libro se compone de cuatro secciones; cada una de ellas sigue la lógica de análisis sobre políticas en escalas y espacios específicos. La primera, «Visión panorámica», está compuesta por dos trabajos que analizan el tema y presentan una visión de grandes tendencias.

En «Las políticas públicas para el desarrollo social en México: tendencias e inflexiones» se ofrece una mirada sobre la forma en la que el Estado posrevolucionario estableció sus compromisos ante la población sin atender a la línea de reflexión común en la que se pretende dilucidar si existió un «Estado de bienestar» en el país o en aquellas tendencias que desean explicar las prioridades marcadas en la selección de las políticas públicas: una cobertura universalista o dirigida a un sector de la población. El texto resalta la articulación de factores en los que se entretejen las condiciones económicas, el desarrollo de grupos y facciones del entonces llamado partido de Estado, la intervención e influencia de las financiadoras internacionales y los efectos discursivos y materiales de las multilaterales para comprender las formas en que se tomaron decisiones y el tipo de programa que se operó.

De ese modo logra destacarse que en el proceso de formación del Estado posrevolucionario se hizo necesario seguir el consenso del aparato discursivo global en relación con un Estado del bienestar que garantiza la cobertura universal para sus ciudadanos, pero que estuvo supeditado a favorecer a aquellos sectores de la población que conformaban sus bases político-clientelares-electorales vinculadas al partido oficial. Sistema que se resquebrajó por causa de las crisis económicas y políticas que obligaron, primero, a adoptar la doctrina del llamado Consenso de Washington, en materia económica, y poco después los principios en boga de las políticas impulsadas por las multilaterales; en materia de política pública:

la focalización, principio que encuentra su raigambre, para el caso de las políticas públicas mexicanas, en el diseño y la ejecución del programa Solidaridad.

Teodoro Aguilar, por su parte, en «Desigualdad y marginación en Chiapas y Michoacán» ofrece una reflexión sobre el comportamiento de la pobreza, la disparidad y la marginación con la llegada del modelo neoliberal a nuestro país. El autor argumenta que las políticas de ese signo han provocado que aumenten la pobreza y la marginación a consecuencia del retiro del Estado de su papel de rector y promotor del desarrollo. Ante ello, las desigualdades territoriales se han incrementado, también como efecto de que la economía mexicana no logra avanzar al ritmo que lo demanda el crecimiento demográfico.

Han sido sobre todo las entidades del sur, reforzadas por algunas del occidente, como Chiapas y Michoacán, las que han visto arraigarse en su territorio la pobreza y la marginación como reflejo de la creciente disparidad en cuanto a desarrollo. Ante ello, el autor revisa los indicadores de pobreza y marginación en ambas entidades para interpretar su evolución en las últimas dos décadas.

La segunda sección del libro, «Acción pública y desarrollo en Michoacán de Ocampo», se enfoca en dos áreas: por un lado, y como resultado de la liberación económica, en el aumento de la discrecionalidad en favor de las empresas trasnacionales para dictar políticas productivas desde una lógica de ganancias que margina cualquier concepción de desarrollo y, por el otro, en las políticas de cultura en un municipio michoacano.

El trabajo de Adriana Sandoval, «Desigualdades socioterritoriales y de acceso a los recursos en el municipio Los Reyes, Michoacán», formula las siguientes preguntas a la luz de la sustitución de un cultivo «tradicional» (la caña de azúcar) por uno de agroexportación (las *berries*): ¿qué tipo de cambios surgen en las relaciones de poder económico y social en el territorio a partir de la introducción de la zarzamora?, ¿cómo se expresan las diferencias en el acceso a los recursos entre los actores locales?, y ¿qué tipo de expresiones sociales se están presentando en el territorio como consecuencia de los cambios impulsados por la dinámica económica ligada al mercado de exportación?

La autora argumenta que en el contexto de apertura a estos cultivos, las necesidades de la población rebasan la acción gubernamental y los medios institucionales resultan insuficientes para resolver los rezagos sociales y la pobreza. Esto a su vez pone en entredicho el modo de gobernar y la realidad de lo que se ha dado por llamar «desarrollo local» en contextos de globalización.

En «Políticas de desarrollo y producción de zarzamora en Los Reyes, Michoacán», Guillermo Paleta demuestra que luego de 20 años de haberse introducido las frutillas, las políticas resultan *objetivadas* y *utilizadas*, lo que permite comprender la existencia de principios organizativos en la sociedad. Tras reseñar el proceso de implantación del cultivo, el autor señala que en 11 años se asentaron en el valle 10 empresas exportadoras, lo que se tradujo en una mayor comercialización del producto, en la apertura de nuevos mercados y por ende en la necesidad de incrementar las superficies de cultivo y la mano de obra para el trabajo en los campos.

Esto ha significado que diferentes instancias gubernamentales confluyan a fin de estimular la producción que se presenta como la jauja del desarrollo que, no obstante, ha generado mayores desigualdades en donde, por ejemplo, los «beneficios» se han registrado más en el valle que en el resto del municipio. Particularmente en la zona serrana es evidente la ausencia de servicios básicos para la población.

En Sahuayo, Michoacán, como en buena parte de los municipios de México, las políticas públicas para la cultura se ven limitadas a acciones sin impacto en la sociedad. Así lo afirma Alejandra Díaz Anaya en su texto «Políticas públicas para la cultura. El caso de Sahuayo, Michoacán (2000-2012)». La autora observa que aquellos proyectos que representarían un cambio en la forma de gestionar la cultura buscando potenciar el capital cultural se ven truncados por los cambios de administración municipal cada tres años, además de que estos son determinados por los intereses personales, económicos y sociales de los diferentes actores que intervienen: iglesia, medios de comunicación, artistas, empresarios, políticos, académicos, sociedad civil organizada y demás miembros de la comunidad. La falta de continuidad y la ausencia de una política cultural que guíe los proyectos son

algunos de los problemas que afectan particularmente el desarrollo cultural de Sahuayo.

La tercera sección está integrada por textos en los que se analizan los casos chiapanecos. En «Acción pública en la desigualdad. Los dilemas de la agenda de desarrollo en el Chiapas contemporáneo» se aborda el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el gobierno del estado de Chiapas y el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas, conocido como la «Agenda Chiapas-ONU», como técnicas de poder para establecer una particular forma de regulación moral, que conlleva la creación de lo que Trouillot (2001) denominó efectos de Estado, orientados por la ideología de la alta modernización de Occidente. Una vez caracterizadas las políticas públicas desde esta perspectiva, resulta útil el uso de la noción de «rituales de jerarquía» propuesto por Roberto DaMatta (2002) para desentrañar el trasfondo de cultura política entre quienes la ejecutan y los beneficiarios, así como de otros grupos sociopolíticos que se expresan en favor o en contra de las acciones emprendidas en ese marco.

La hipótesis que guía estas reflexiones es que los resultados no esperados en las políticas públicas pueden ser explicados por el rastro cultural que observamos en rituales e imaginarios conductores del comportamiento de agentes sociales que viven en los márgenes sociales y políticos de la nación.

Enseguida se incluye el trabajo de Emmanuel Nájera, «Agenda étnico-indígena y 'desarrollo': procesos políticos y políticas públicas en Santiago el Pinar, Chiapas», en el que se analizan las experiencias de participación —desde la escena del «reconocimiento»— de los funcionarios indígenas municipales de Santiago el Pinar dentro del programa Ciudades Rurales Sustentables. A partir de las maneras estratégicas y prácticas se documentan las actividades de los funcionarios en la labor público-administrativa (lo que hacen); las creencias sobre la serie de «ajustes» sociales dentro de la lógica del reconocimiento (lo que piensan) y los contextos institucionales y socioculturales en los que actúan.

Desde una mirada sociológica se recuperan los textos y narrativas, así como los diversos comportamientos que construyen los operadores de políticas; fundamentalmente los conocimientos, sentimientos y valoraciones que dan forma, despliegan y legitiman su participación en el establecimiento

de las «políticas de reconocimiento» dentro de la agenda del «desarrollo». Dicho proceso exhibe los múltiples escenarios de oposición, disciplina, sistemas de símbolos y códigos de cultura política de los funcionarios locales.

Cierra esta sección el trabajo «Prácticas e imaginarios sobre el desarrollo entre campesinos de La Trinitaria, Chiapas», de Flor María Pérez Robledo, en el que se explica cómo fueron cambiando las imágenes de la política y el Estado entre los sujetos de estudio, desde la reivindicación de las condiciones materiales de vida y la detonación de la acción colectiva de las familias campesinas, la introducción de lógicas basadas en lo político, sus aspiraciones de «mejores condiciones de vida y mejor sustento», hasta las dinámicas contradictorias de discursos y prácticas en el marco de su participación en una organización campesina surgida en los ochenta: la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ-CNPA).

Aquí se estudia la acción pública que se genera en diversas interfaces y arenas políticas a partir de los proyectos de desarrollo que la organización adopta como propios; todo esto en el contexto social y político del estado de Chiapas, vinculado al mismo tiempo a lógicas de carácter nacional y global.

La cuarta y última sección de este volumen constituye un aporte especial de los productos de investigación. Se incluye «FOMILENIO: acción pública y desarrollo social en El Salvador. Problematización antropológica a una política pública», en el que se plantean reflexiones a partir de la propuesta analítica del proyecto DGAPA-PAPIIT para revisar el acuerdo de asistencia técnica y cooperación «Convenio del Reto del Milenio» realizado entre los gobiernos de El Salvador y de los Estados Unidos a través de la Millennium Challenge Corporation (MCC), mejor conocido como FOMILENIO, el cual fue suscrito el 29 de noviembre del 2006 y formalmente concluyó el 20 de septiembre de 2012, con sendas declaraciones de «éxito» por las partes firmantes. No obstante, conviene decir que a lo largo de la ejecución de planes y proyectos se presentaron diversos obstáculos, modificaciones al momento de su operación y, finalmente, algunas muestras de insatisfacción por parte de los beneficiarios de las obras.

En su turno, Marta Eugenia Zavaleta Lemus presenta el texto «Nuevos agentes, viejas necesidades y el lenguaje de los derechos. Las condiciones

de posibilidad de la LEPINA en El Salvador (San Ramón, Mejicanos, 2013-2014)», donde analiza los procesos para la formulación de una agenda pública en torno a los derechos de la infancia y su derivación en la Ley Especial de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA). Por medio de la «antropología de la acción pública» la autora se propone dar cuenta de los principales valores culturales de múltiples agentes sociales que inciden —ya sea que apoyen o que bloqueen— en la realización de los procesos de la política bajo la perspectiva de campos y arenas sociales.

En su conjunto, los trabajos aquí reunidos son una aportación al debate sobre las condicionantes que nos explican los resultados no esperados en las políticas de desarrollo. En lugar de centrarse en la búsqueda de los errores en el diseño institucional, se busca esa explicación en la senda sociohistórica que conforma disposiciones habituales en el comportamiento. De ese modo, los factores culturales son el elemento central a ser analizado para encontrar nuevas explicaciones a los derroteros del desarrollo.

Luis Rodríguez Castillo
Centro de Investigaciones Multidisciplinarias
sobre Chiapas y la Frontera Sur (CIMSUR)
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

SECCIÓN I

VISIÓN PANORÁMICA

Las políticas públicas para el desarrollo social en México: tendencias e inflexiones

Luis Rodríguez Castillo
CIMSUR-UNAM

Introducción

En el caso latinoamericano las tendencias de descentralización y el fortalecimiento del federalismo se sumaron a múltiples presiones en el sentido de orientar la reforma del Estado hacia una transición democrática. La insistencia en transformarlo se explica, por un lado, porque se le consideraba representante de los intereses de la clase que favorecía las alianzas de las burguesías nacionales con las del capitalismo internacional, para las cuales era conveniente mantener la dependencia y el atraso latinoamericano; por el otro, porque fiel a su carácter autoritario y centralista, al exagerar en sus prácticas paternalistas y clientelares, distorsionaba la economía.

Desde la década de los ochenta del siglo pasado ocurre una transformación hacia lo que Gwynne y Kay (1999) llamaron la doble transición: democratización política y liberalización económica que, en conjunto, se consideraron claves para impulsar el desarrollo en América Latina. No obstante, tal como afirma Fernando Escalante, al parecer los Estados latinoamericanos fracasaron en ambos aspectos, 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» (Escalante 2011:9).

Si bien dar respuesta a las múltiples preguntas que podrían formularse desde esa arista implica cuestionarse en relación con la «naturaleza» del Estado, en lugar de discutir directamente en ese contexto o perdernos en alegatos de filosofía política sobre esa entidad llamada Estado, optamos por acercarnos por una vía más mundana, desde el instrumento estatal en su relación con la sociedad y para el establecimiento de las condiciones de gobernabilidad: las políticas públicas.

Así, decidimos enfocarnos en la explicación de las razones que han motivado, desde la perspectiva de quienes impulsan las medidas de desarrollo, el impulso de importantes reformas en el diseño y la ejecución de las políticas públicas en los últimos años; cambios institucionales significativos en las estructuras gubernamentales que además han favorecido la participación ciudadana en el proceso de las políticas que a su vez ha tenido dos resultados: por un lado, una mejor asignación de los recursos al desarrollo social, y por el otro, el incremento en las prácticas democratizadoras desde el ámbito de lo local.

Sin embargo, en muchas latitudes de nuestro país las condiciones de vida no parecen mejorar sustancialmente, persisten prácticas políticas viciadas como el clientelismo. En la relación del Estado con la ciudadanía aparecen nuevas «zonas grises de la política» (Auyero 2007), la violencia no disminuye y, frente al comportamiento esperado por los diseñadores de políticas públicas de una activa participación ciudadana a favor del desarrollo, se ha generado, además, una «acción pública intensa» (Rodríguez 2011).

En el presente trabajo partimos de una rápida descripción de las condiciones materiales de vida en el país y los avances en la reducción de la pobreza, así como del contexto político de transformación del marco normativo orientado a la formulación y operación de políticas públicas de desarrollo social. Cabe destacar que no es nuestro interés hacer una evaluación puntual de cada uno de los programas y proyectos ejecutados, sino identificar el proceso de construcción de los elementos que conforman los modelos de política como instrumentos y orientación del desarrollo en términos de «modelo civilizatorio».

Las condiciones materiales: el comportamiento de la pobreza[1]

Székely (2005) observa que el porcentaje de población en pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, se reduce de manera continua e importante entre 1950 y 1984. Por su parte, Hernández (1994) constata dicha tendencia y atribuye ese comportamiento a la sistemática reducción de la pobreza extrema en las áreas urbanas del país, al pasar su incidencia de 67 % en 1963 a 20 % en 1984. En contraste, señala que la la proporción de habitantes en pobreza extrema en el medio rural se habría incrementado durante los sesenta, reducido durante la siguiente década y aumentado de nuevo durante los primeros años de los ochenta, para alcanzar en 1984 un porcentaje cercano a 53 % de la población rural.

Sin embargo, las tendencias de reducción de la pobreza se interrumpieron al comienzo de la década de los ochenta y se inició, desde la perspectiva de Hernández (1994), una regresión histórica que incrementó la pobreza (absoluta y relativa) en el país conforme se agudizaba la crisis económica y se instrumentaban diversas medidas de política tendientes a combatirla. Empero, para Székely (2005), entre 1984 y 1994 se mantienen niveles casi constantes, y después de la crisis macroeconómica por la que atravesó el país a mediados de los noventa se registró un aumento significativo, a niveles similares a los observados a principios de los años sesenta.

En ese periodo, si bien la pobreza se mantuvo en niveles constantes, el desempeño económico general se caracterizó por el incremento galopante de la deuda externa, crisis fiscal del sector público, fuga de capitales, ampliación de la economía informal, hiperinflación y una recesión económica, signos todos del incremento en la desigualdad social; pero también, destaca Lustig (1992), el sector gubernamental desestimó la magnitud de la recesión de 1976 y de la crisis de 1982. De ese modo, a pesar de los esfuerzos por alcanzar la estabilidad económica durante los ochenta, creció la desigualdad en el país. Esos cambios son parte de un contexto mayor: la llamada

[1] Esta sección se sustenta en los estudios de Lustig (1992), Lustig y Székely (1997), Hernández (1994), Barajas (2000), Cortés, et al. (2002), Székely (2005), Coneval (2012) y CEPAL (2013).

«década perdida» latinoamericana, en cuyo curso las condiciones materiales abonaron el terreno para adoptar el libre mercado como modelo económico.

En ese nuevo contexto de política económica, entre 1996 y 2004, volvió una tendencia decreciente de pobreza, al grado que se revierte el efecto de la crisis que se presentó entre mediados de los noventa y el año 2004, año en que, desde la mirada de Székely (2005), se registran los menores niveles de pobreza en los últimos 54 años. No obstante, cabe destacar que en su estudio sobre la década de los noventa, Cortés y otros (2002) destacan que la reducción de la pobreza durante los noventa se asocia al ciclo económico y no a cambios en la distribución del ingreso.

La tendencia decreciente de la pobreza observada en la segunda mitad de la última década del siglo pasado se mantuvo durante la primera de 2000. Según información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre 2002 y 2010 la tasa de pobreza en México se redujo 7.8 %; mientras que en 2002 el porcentaje de personas en situación de pobreza en el país era de 39.4 %, en 2010 disminuyó a 36.3 %; no obstante, dicha tasa dista de la reducción de 26 % que se presentó a nivel regional. El único país que registró una tasa menor fue El Salvador, en donde solo retrocedió 4.7 %, aunque esta situación indica un breve lapso pues, como señala el informe de la CEPAL:

> los niveles de pobreza en Costa Rica, El Salvador, la República Dominicana y el Uruguay se mantuvieron constantes con respecto a la estimación previa. En la mayoría de estos países la pobreza extrema tampoco registró variaciones apreciables, con la excepción de El Salvador, donde disminuyó 1.6 puntos porcentuales por año (desde 2010). México es el único país con información disponible a 2012 donde los indicadores de pobreza aumentaron, pero las variaciones son de pequeña magnitud (del 36.3 % al 37.1 % en el caso de la pobreza y del 13.3 % al 14.2 % en el caso de la pobreza extrema) (CEPAL 2013:53).

En efecto, algunas variables macroeconómicas mostraron un buen comportamiento, y se ha identificado que el aumento de la pobreza se asocia con la emergencia de las crisis de finales de los setenta. Es importante señalar que esa asociación también encuentra un correlato en la desigualdad,

la cual, sostiene Széleky (2005), sigue un patrón de U invertida durante el periodo 1950-1984, con una reducción continua entre 1963 (año en que se registra el punto de quiebre en la curva) y 1984.

Esa situación de desigualdad también la destaca Barajas (2000), quien afirma que, en efecto, la pobreza comenzó a ser considerada un problema y motivo de preocupación gubernamental en el sexenio encabezado por Luis Echeverría Álvarez, momento en que se comenzó a reconocer que el modelo de política económica del «desarrollo estabilizador» había llegado a su límite y que la riqueza de unos pocos había sido a costa de la pauperización de las masas:

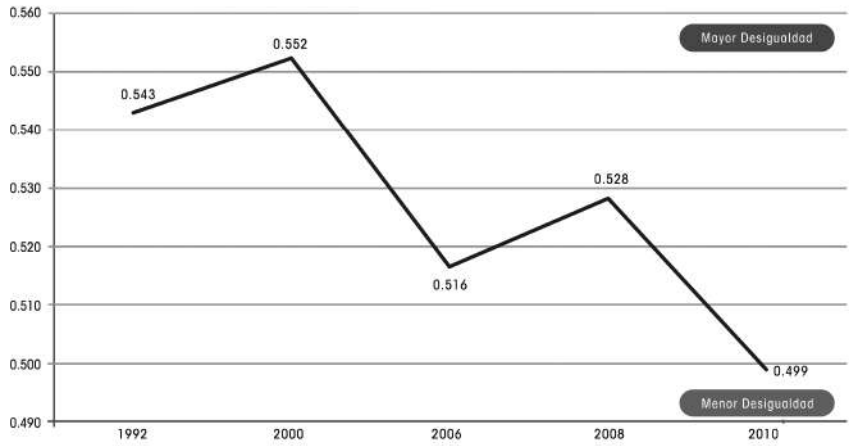
> Entre 1970 y 1981, la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema se redujo en términos relativos. Esta se mantuvo fluctuando en torno a los 30 millones de personas, mientras la población total pasó de 50.7 a 71.4 millones. Por otro lado, la distribución de la riqueza se caracterizó por inequitativa. Estos mismos años el 10 por ciento de las familias más pobres del país apenas recibían el 1.3 por ciento del ingreso generado. En el otro extremo, el 20 por ciento de las familias más ricas se llevaba la mitad del ingreso nacional disponible (Barajas 2000:21).

En efecto, la desigualdad crece entre 1984 y 2000 de manera continua, a excepción de 1996, año de la crisis, en que la desigualdad se reduce debido a un empobrecimiento generalizado de la población; es decir, las condiciones de desigualdad social se mantienen o, en el caso de las regiones sur y sureste del país, empeoran. Esto se explica por la distribución desigual de los costos de las crisis y del ajuste. Széleky colige que los efectos recayeron sobre los grupos medios y más pobres, mientras que la población de mayores ingresos salió bien librada.

Tal como lo informa el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), fue en el lapso entre 2000 y 2010 cuando se manifestó una reducción significativa en la desigualdad en México.

Los especialistas en el tema coinciden en que estas condiciones materiales y las crisis sistémicas del capitalismo afectan a la inversión en educación, nutrición y salud, lo que repercute directamente en el incremento

Ilustración 2. Coeficiente de Gini, México, 1992-2010



Fuente: Coneval 2012

de la pobreza y su correlato de desigualdad. A corto plazo, eso puede reducir las capacidades de reproducción de la fuerza de trabajo entre los pobres (conocimientos, información y aptitudes que les permiten conseguir trabajo), eso que actualmente se conoce como capital humano, e impedirles salir de la pobreza. Esto, a mediano plazo, deteriora los resultados globales de la economía y es tanto resultado como factor de las crisis recurrentes del capitalismo. Es una de las razones importantes por las que se conviene en establecer redes de protección social financiadas por el Estado (Offe 1990:88 ss).

Las transformaciones del Estado y la política pública[2]

En consonancia con la política económica y con los ciclos de crisis económica se han diseñado diversas estrategias de protección social. Se ha

[2] Esta sección se sustenta en los trabajos de Hansen (1971), Esping-Andersen (1990), González (1991), Barajas (2000), Ruiz (2000), Trejo y Jones (2000), Arteaga y Solís (2001), Boltvinik (2004), Moreno, Ortiz y Marrufo (2004), Sedesol (2005), Cordera y Cabrera (2007, 2008), Tello (2010), Dos Santos (2011), Valdés y Espina (2011), Treteault (2012), que analizamos a la luz de nuestra posición sobre el Estado en la que seguimos a Abrams (1988), Rodríguez (2006) y Migdal (2011) y, por ello, nuestro planteamiento pretende una nueva interpretación de las transformaciones de los modelos de política pública de desarrollo social.

señalado —en diversos estudios— que en América Latina no existió un Estado de bienestar a la defensa de una especificidad regional. En efecto, no hubo ninguno que siguiera a pie juntillas el modelo ideal, ni en la definición estrecha como proveedor de servicios sociales con carácter universal para la población, ni que acompañara las trayectorias de los casos que, según Comín (2007), son los orígenes y que se remontan a 1883, en la Alemania de Bismarck con los seguros sociales, y a la Inglaterra de 1908 con los seguros de desempleo y las pensiones para la vejez.

Si atendemos los postulados de Offe (1990) acerca del Estado de bienestar como un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones administrativas y políticas cuyo propósito es manejar las estructuras de socialización y de la economía capitalista, podemos colegir que entre los intereses de cualquier Estado se encontrarán algunas medidas enfocadas al bienestar o mecanismos de regulación de la mercantilización capitalista. Con ello, la forma y el discurso que adopta el Estado en cada caso es importante para comprender el trasfondo político, social y económico de las decisiones que se toman en materia de política de desarrollo y, en particular, en las políticas públicas de desarrollo social. Desde luego, la formación del Estado en México no solo suponía —como señala Guadarrama (1986:99-100)— su intervención en la actividad económica, sino también su preocupación por el bienestar de la población, particularmente la adscrita a sus corporaciones, en materia de educación, salud, vivienda y consumo popular. Áreas por medio de las cuales se construyó lo que consideramos un régimen de bienestar.

El «Estado posrevolucionario» que adoptó el discurso político de la «justicia social» para la construcción del régimen de bienestar en México expresó esa aspiración en los artículos 3º, 4º, 27 y 123 de la Constitución de 1917. Los dos primeros apelan al criterio de universalidad y desmercantilización pero, en un contexto de expansión capitalista y una política económica de apoyo a la industrialización y urbanización a través de la sustitución de importaciones, el diseño de la política social se sustentó en el aspecto ocupacional de los otros dos artículos constitucionales. Ello derivó en un sistema de protección social dual. Por un lado, uno fundamentado en un derecho excluyente a partir de una función social: el trabajo, ya fuese agrícola o industrial, que algunos autores llaman el paradigma asegurador que tenía

por objeto central a los trabajadores asalariados y, por el otro, el modelo de la asistencia social, donde el individuo tiene que demostrar que está en situación de necesidad y que carece de los medios suficientes para satisfacer sus requerimientos básicos, modelo que Esping-Andersen (1990) llama «residual».

Fue en el periodo de los cuarenta a los setenta cuando, bajo las condiciones materiales del llamado «milagro económico mexicano» y la égida de aquel discurso político y jurídico, se constituyeron las instituciones gubernamentales que integraron el sistema de protección social. Desde luego, no se trataba de graciosas concesiones del Estado, sino del resultado de relaciones de conflicto y negociación con diferentes actores sociales. En efecto, es el tiempo de construcción del «pacto de dominación», consecuencia de la «interacción entre estrategias estatales de control sobre estos [subordinados] y modalidades de resistencia inventadas por los dominados», en el cual, afirma Brachet, las reformas sociales «son el precio que debe pagar ocasionalmente el Estado para motivar a las bases a permanecer en las organizaciones oficiales» (Brachet 2001:55, 61).

No obstante, hacia el final del periodo el Estado permitió, ante la crisis fiscal, la intervención de la «burguesía nacionalista», como se solía llamar en ese tiempo a la iniciativa privada en casi todos los sectores de atención, y eso originó la llamada «mercantilización» de los servicios públicos. La consecuencia de dichas orientaciones y una activa acción pública que aglutinaba al Estado, a empresarios, sindicatos de toda índole y al sector campesino con la visión utópica del «bienestar nacional», fue un sistema segmentado de organizaciones gubernamentales y de capital mixto. Ejemplo paradigmático de ello es el sector salud, con un sistema de asistencia para trabajadores en general y otro para los trabajadores al servicio del Estado (el apartado B del artículo 127), a los que se suma un sector privado de todos los talantes y para todos los bolsillos.

La política pública, en el modelo ideal que se encuentra en los principios programáticos, debía contribuir a la generación de mecanismos para que la población obtuviera «acceso universal» a los satisfactores de sus necesidades y a los medios necesarios para aumentar su calidad de vida; no obstante, su orientación fue fortalecer la formación de recursos humanos

para el desarrollo del capitalismo. El resultado fue una aproximación al modelo «conservador corporativista» que según Esping-Andersen descansa en el acceso a los servicios proporcionados por el Estado a partir del trabajo y en los ideales conservadores de las relaciones al interior de las familias.

En materia política, el consejero del príncipe no optaba por una eficacia gubernamental, sino política, por lo que la acción se orientó hacia el fortalecimiento del sistema político, el estilo personal de gobernar, así como al populismo. Así, se construyó un «Estado-idea» (Abrams 1988) omnipresente y omnipotente que en su relación con la sociedad debía garantizar la protección del «pueblo», aspecto central que estructuró el sistema corporativo y orientó las disposiciones habituales de amplios sectores de la población hacia las prácticas clientelares, prevalecientes en este periodo.

Estos modelos, ideas, discursos y prácticas sociales y políticas devinieron no solo en un sistema segmentado de instituciones y organizaciones gubernamentales, sino en un país socioterritorialmente partido. Si bien, como ya se señaló, la evolución de los indicadores sociales muestra una mejoría sistemática y el sistema de política social reivindica para sí el criterio de universalidad, Aspe y Beristaín (1984) presentan la existencia de una gran disparidad entre regiones hacia finales del periodo. En los estados ricos como Nuevo León y el Distrito Federal, por ejemplo, más de 70 % de los nacimientos recibía atención médica, en contraste con 7 % y 9 %, respectivamente, en Oaxaca y Chiapas. La tasa de analfabetismo en ambos estados era de casi 50 % de la población mayor de 15 años, alrededor de cuatro veces más que en las otras dos entidades.

Esa segmentación socioterritorial no era desconocida por el gobierno federal. Este puso en marcha, con el propósito de «resolver los rezagos sociales y productivos» así como la «disparidad regional», el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) en 1973. Desde luego, el nombre mismo indica el tipo de diagnóstico que se hacía en aquellas fechas: *1*. la llamada «transición urbana» que en un inicio fue vista como una virtud y signo de que la modernidad mexicana empezaba a mostrar su cara maligna; *2*. la migración rural-urbana como un problema que debía frenarse; *3*. la pobreza que se concentraba en las áreas rurales; *4*. el Estado, que tenía entonces como área de acción las zonas rurales «marginadas».

El objetivo fundamental del PIDER, señala Rodríguez (2007), fue impulsar un «desarrollo rural integral que permitiría el aprovechamiento racional de recursos naturales y el arraigo de la población en sus lugares de origen», y para logar dicho objetivo se propusieron tres áreas de intervención o, como desde entonces se ha preferido llamarlas, «líneas estratégicas de acción»: *1*. el incremento en la producción agropecuaria; *2*. la diversificación de fuentes de empleo en las áreas rurales y *3*. la construcción de infraestructura social. Estas fueron resumidas en el lema de «modernización del campo mexicano».

Las acciones se orientaron entonces a incentivar la producción interna, ya que la visión de los diseñadores de las políticas públicas consistía en crear la riqueza para después distribuirla. Por ello se pusieron en marcha importantes subsidios para la producción que estimularon procesos organizativos y la reorientación de los actores del sector rural, que enarbolaron la lucha por la tierra y el control sobre los medios de producción y del proceso productivo como el eje de sus reivindicaciones. Así, a la par que se rompían las lógicas de relación con el partido-Estado se ensayaba con las formas asociativas reconocidas para ser sujeto de crédito; fue entonces cuando se adoptó el discurso de la «independencia» y, a la postre, estas ideas se convierten en importantes agentes del movimiento campesino.

Debido a las demandas emergentes de esos actores y de los gobiernos estatales que resentían los efectos de la recesión, así como de las tendencias descentralizadoras en 1976 y los lineamientos normativos establecidos por las instancias financiadoras, se derivaron recursos a los estados; no obstante, para 1980 el objetivo fue reorientado a lograr que la población rural alcanzara niveles mínimos de bienestar. Barajas (2000) observa y argumenta como dato constante que el mayor peso de la inversión no estuvo directamente aplicado —como se esperaba— a proyectos productivos. Sin embargo, cabe destacar que desde este programa emerge una tendencia que se ha convertido en orientación conceptual y componente central de las políticas públicas: privilegiar la inversión en infraestructura social básica: aulas, centros de salud, introducción de caminos, electrificación y agua potable.

En este programa pionero, señalan sus estudiosos, se encontrarán los componentes que se han ido consolidando, y que en fechas recientes han

despertado el interés de la investigación ya que se consideran innovaciones en los modelos y elementos explicativos del éxito de políticas de toda índole: *1*. coordinación intersectorial (Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de la Reforma Agraria, con la Comisión Federal de Electricidad y el Banco Nacional de Crédito Rural); *2*. coordinación intergubernamental (a través de Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico); *3*. una perspectiva microrregional y desconcentración de funciones; *4*. apoyo técnico-financiero de organismos internacionales (Banco Internacional de Reconstrucción y de Fomento, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo). Pero dependía directamente de la Presidencia de la República y, más allá de la planificación en el papel, de otros factores políticos.

En efecto, la crisis política de 1968 y la recesión económica de 1976 fueron los signos más visibles que motivaron una serie de importantes transformaciones en México, en la dirección señalada por Gwynne y Kay (1999) como la doble transición. Luego de la represión estudiantil de 1968 inició un proceso de reforma del Estado con la llamada apertura democrática, menos visible y espectacular en materia de ejercicio de gobierno, con el impulso a los sistemas planificadores que tendrían realidad en el sexenio de Miguel de la Madrid, con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y con ello en la institucionalización de grandes programas nacionales orientados tanto a la búsqueda de la estabilidad económica como a la reducción de marginación social. En este sentido, la crisis de 1976 fue el signo que marcó la apertura de la economía mexicana a los mercados.

Más allá de las acusaciones cruzadas sobre ser parte de la «conflagración comunista», las elites del Estado optaron por fortalecer la «rectoría del Estado», y ante el incremento de la incidencia de la pobreza extrema en el medio rural se instrumentó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1977.[3] A esta coordinación le correspondían dos funciones centrales: la primera,

[3] Agrupaba al Instituto Nacional Indigenista, la Comisión de Zonas Áridas, el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, la Forestal FCI, el Fondo Candilillero, los Productores Forestales de la Tarahumara, el Patronato del Maguey, el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, la Compañía Forestal de la Lacandona y el Fideicomiso de Desastres.

armonizar las políticas y acciones de las entidades que tenían injerencia en el ámbito de las políticas sociales; la segunda, estudiar y proponer al titular del Ejecutivo fórmulas de coordinación para la administración pública en conjunto.

Los objetivos del programa «en el papel» eran: *a*) aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentadas de modo que se asegurara una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios; *b*) promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población; *c*) lograr una remuneración justa por el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficiara a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado y *d*) fomentar el respeto a las formas de organización de los grupos rurales marginados.

Este programa fue puesto en marcha durante la gestión de José López Portillo, quien en su plan de desarrollo se había propuesto impulsar tres grandes líneas de acción: avanzar en la reforma política, establecer una gran alianza para la producción y realizar una reforma administrativa. La coordinación general del COPLAMAR correspondía a esta última en términos funcionales, pero en su aspecto operativo se vinculaba a la alianza para la producción, aunque se vio también condicionada por el comportamiento de las otras reformas. El artífice de esta primera reforma en materia política, Mario Moya Palencia, tenía la consigna de operar la apertura democrática del sistema político. La empresa, encabezada por Jesús Reyes Heroles —y, a decir de Villoro (1979), respaldada por un grupo progresista—, se vio más preocupada por frenar el populismo y la veta dictatorial del estilo personal de gobernar que por generar el cambio político y la democratización del régimen, y al final se mantuvo el modelo de relaciones políticas vigente.

Preocupación comprensible en el contexto en el que la pobreza y la marginación entraron por la puerta grande en la retórica oficial bajo la figura del pueblo. Ambos conceptos se convirtieron en una parte importante del «discurso de la redención del Estado» (Migdal 2011). Así, la reforma

administrativa se pensaba como el instrumento para fortalecer al Estado, mismo que solo podría presentarse como un agente fuerte y como el garante de un desarrollo económico más justo, a condición de promover a un sector público que velara por los intereses populares.

Los colaboradores del libro editado por Cordera y Cabrera (2008) señalan que este programa no pretendía atacar la pobreza como tal, sino solamente aliviar las condiciones de marginación en el medio rural. No existió un cambio formal en los mecanismos de operación con relación al Programa de Inversiones para el Desarrollo Económico Rural (PIDER), aunque en el nuevo contexto del hallazgo de depósitos de petróleo en Chiapas, Tabasco y la sonda de Campeche y del anuncio de que el país se tendría que «acostumbrar a administrar la abundancia» sí se realizó un engrosamiento de la burocracia estatal que, en lugar de convertirse en un eje de fortalecimiento y rectoría del Estado, se transformó en el espacio de crecimiento de grupos políticos y en la razón del ascenso de las elites políticas al interior del «Estado-sistema» (Abrams 1988), no por la vía de los partidos políticos. Este evento y su forma de organización explican las dificultades de coordinación y operación de la COPLAMAR pues el devenir de la acción pública se definió en muchas ocasiones más allá de los convenios y las metas programáticas, los acuerdos y compromisos políticos de las elites de la coordinación y otras instancias de la federación, junto a gobernadores y caciques regionales.

En materia de política de desarrollo social, la novedad de este programa fue que por primera vez se reunió información referente a las necesidades básicas en términos de vivienda, nutrición, salud y educación, en función de la cual se pudo efectuar la primera medición de la pobreza en México. En materia de organización, los comités promotores del desarrollo socioeconómico avanzaron a su conformación como Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE). En los esfuerzos de coordinación se crearon los convenios únicos de colaboración que, si bien eran resultado de los intereses centralizadores y homogeneizadores de las elites político-administrativas, constituían la base jurídica para fundamentar la participación de los diferentes «sectores» o dependencias de gobierno, los compromisos a partir de la división del trabajo y los criterios de selección de programas y proyectos

a nivel federal, estatal y municipal. Asimismo, en el marco del convenio IMSS-COPLAMAR se realizaron las actividades necesarias con la finalidad de cumplir lo ordenado en el artículo 239 de la Ley del Seguro Social de 1973: lograr el establecimiento del programa de solidaridad social por cooperación comunitaria. Aquí emerge el concepto de solidaridad social.

Con el COPLAMAR los avances sustantivos en términos del modelo de política pública implicaron el establecimiento de indicadores de pobreza y una forma de planeación que —al menos en el discurso— debía surgir de las «necesidades básicas de la población» y no del establecimiento de metas de crecimiento económico. Empero, las tendencias centralizadoras en la toma de decisiones se remarcaron como respuesta a las necesidades del Estado de cooptar al naciente y demandante movimiento campesino. Dadas las limitaciones de la reforma política, se subrayó el carácter segmentado y competitivo de los sectores que componían el sistema político y el propio aparato burocrático, y el Estado-sistema siguió como instrumento para la formación de nichos y grupos de interés, por lo que la reforma administrativa se supeditó al mantenimiento de un Estado-idea omnipresente.

En el entendido de que el problema se encontraba en la marginación como expresión de los desequilibrios del desarrollo, la solución fue —según expresión común de la época— una «mayor intervención gubernamental» para cubrir a la población marginada. Con ello, la elite gubernamental redobló sus esfuerzos por fortalecer esa imagen de un poderoso Estado-idea y la proyectó bajo una nueva apariencia entre las clases subalternas, lo que implicó mayores demandas. Es decir, aplicar más recursos para sacar a la población de la marginación se tradujo en una creciente exigencia al Estado de bienes y satisfactores que este no pudo solventar; esto, en un contexto de crisis, fue factor importante para la pérdida de legitimidad.

Así, luego de la crisis originada por la caída de los precios del petróleo y la pérdida de la llamada «soberanía alimentaria» se instrumentó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en marzo de 1980, en vísperas de una de las mayores crisis económicas por las que atravesó el país. El SAM

> tenía dos cometidos principales. Primero, el Estado se comprometía a suministrar los recursos financieros y materiales necesarios para incrementar la

> producción de alimentos básicos. […] Segundo, […] se establecía el compromiso de mejorar la distribución de alimentos, de tal forma que un tercio de la población que se encontraba desnutrida pudiera obtener una dieta adecuada (Spalding 1985:316-317)

Con ello, como puede observarse, el gobierno se comprometía a intervenir en todas las fases de la cadena alimentaria. Varios de los aspectos más destacados de este programa como aliciente a la producción fueron: incrementar los precios de garantía; facilitar la obtención de créditos y reducir los precios de insumos; crear mecanismos que garantizaran el acceso a semillas mejoradas, seguros de riesgos compartidos, innovaciones tecnológicas, así como la renovación de obras de riego.

No obstante, el programa tuvo un escaso impacto redistributivo pues, a pesar de los resultados «positivos» en el aumento de la producción, no logró frenar la importación de granos básicos y otros alimentos. La desarticulación de los programas y una escasa protección del medio ambiente —ya que las semillas criollas provocaron un grave deterioro ecológico— significaron a su vez un retroceso que desembocó a la postre en un movimiento social campesino que se enfrentó con nuevos bríos al Estado reivindicando la idea de la autosuficiencia alimentaria fuera de los circuitos del mercado y predicando el fracaso de la estrategia gubernamental.

La acción gubernamental estuvo dirigida al incremento de la producción agrícola por la vía conocida de inyectar recursos para créditos, equipo y maquinaria, mientras que la «asistencia técnica» se vio reducida a la distribución de semillas mejoradas, fertilizantes, plaguicidas y otros agroquímicos. Si bien el rápido cese al programa se explica parcialmente por haber terminado beneficiando a la burguesía agraria capitalista y no al campesino ni al consumidor final —y por las críticas generalizadas y acusaciones mediáticas de malversación de fondos—, lo cierto es que también obedece a los reveses políticos y las condiciones económicas mayores. Y aunque fue uno de los programas proclamados por el Ejecutivo como de su predilección, sus fondos presupuestales fueron desviados por el grupo político de la administración pública que designó al candidato presidencial en turno, siguiendo los usos y costumbres de la burocracia, por lo que el grupo gestor

que en un principio fue reconocido por su gran cohesión, a finales de 1979 ya se hallaba buscando nuevos horizontes (véase Spalding 1985). En el segundo sentido, el ambiente de crisis y la posibilidad de adquirir una nueva deuda se encontraron relacionados justamente con la reducción de subsidios. Cabe recordar que el 17 de enero de 1979 se anunció la intención de ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio Original (GATT, por sus siglas en inglés) que implicó también acatar las exigencias de la reducción de barreras arancelarias y la protección de los mercados internos.

La respuesta gubernamental a la crisis de 1982 en el gobierno de Miguel de la Madrid fue retomar la retórica revolucionaria para plantear un nuevo «discurso de la revelación» (Migdal 2011): el Estado emanado de la Revolución mexicana mantenía una «deuda histórica con los que menos tienen» y expresaba su compromiso de apoyar a los grupos menos favorecidos. En la diagnosis del momento los motivos que habían provocado la crisis eran: los excesos de la administración pública y el despilfarro de recursos con fines políticos.[4] El discurso generó simpatías y algunas adhesiones, pero en la práctica significó el inicio de una serie de transformaciones que darían pie a la adopción de medidas de ajuste estructural, las cuales desencadenaron inconformidad social y la adopción de un nuevo modelo económico y de Estado, reforzando las acciones de la «doble transición».

El rostro del Janos estatal contó con medidas como el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), a través del cual se buscaba recuperar la estabilidad indispensable para el funcionamiento de la economía, y al cual le siguió, a partir de 1984 y hasta el final del sexenio, el Programa Extendido de Reordenación Económica (PERE). En noviembre de 1982 el gobierno (oficialmente saliente, pero con toda la venia y asesoría del electo) redactó una carta de intención para exponerla a la consideración y firma del Fondo Monetario Internacional (FMI), con el propósito de ajustar la política económica nacional a los lineamientos establecidos por dicha institución, conocidos como políticas monetaristas, a fin de obtener nuevos créditos.

[4] Una importante recopilación de obras y memorias para reconstruir el periodo gubernamental 1982-1988 se encuentra en De la Madrid (2013).

Ante la persistencia de la inestabilidad se firmó, en diciembre de 1987, el Pacto de Solidaridad Económica, que unos meses después sería rebautizado como Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), un mecanismo de concertación entre el gobierno, las corporaciones sindicales, los productores agrícolas y el sector empresarial que, señala Lustig (1992), tenía como encomienda reducir el déficit fiscal, ejecutar una política monetaria más restrictiva, la independencia comercial y, por primera vez desde la crisis de 1982, una política de ingresos que cubriera la liberalización paulatina de precios y topes a salarios.

En abril de 1983 fue derogado el decreto que creaba la COPLAMAR y —en opinión de Barajas (2000)— el tema de la lucha contra la marginación fue borrado de la retórica oficial. Si bien se considera que el periodo gubernamental de Miguel de la Madrid se caracterizó por los recortes a subsidios y el adelgazamiento del aparato burocrático, lo cierto es que los programas sectoriales establecidos con la COPLAMAR siguieron operando, y a partir de 1984 los antiguos convenios únicos se reagruparon dentro del Programa de Desarrollo Regional (PDR), con tres orientaciones centrales: la infraestructura básica, la infraestructura para el desarrollo social y los proyectos productivos.

Si bien el discurso de la revelación identificaba claramente la deuda histórica con los que menos tienen, las condiciones materiales crearon la posibilidad de la lucha contra la marginación y la pobreza. Así, ante las limitaciones materiales internas y las presiones internacionales el «discurso de redención» del Estado se concentró en el programa de «Renovación moral», cuyo foco de atención, el problema de la corrupción, deja de lado la marginación y la pobreza. Es evidente que a partir de este sexenio los consejeros del príncipe no son ya los preocupados por la eficacia política y el mantenimiento de las clientelas a través de los canales conocidos, sino aquellos liados con la eficiencia administrativa que, una vez que ocuparon las «alturas dominantes» y las «oficinas centrales» del gobierno, fueron identificados como los «tecnócratas» (Migdal 2011).

Es este grupo de políticos-administradores que, igual que otras facciones del llamado partido de Estado, crecieron y se fortalecieron al interior de la administración púbica cuando se impulsaron en México las políticas sustentadas en las ideas de Hayek y Friedman, a quienes Boltvinik identifica como

los «ideólogos del neoliberalismo», es decir, con la adopción de la política económica que llegaría a ser conocida como el «Consenso de Washington» (Williamson 1990). En esas ideas el Estado debe abstenerse de participar en la economía y garantizar las más amplias libertades; no obstante, debe intervenir en casos de pobreza extrema a fin de proporcionar los bienes y servicios que los individuos requieren para el desarrollo de «suficientes capacidades para jugar dentro de las reglas del mercado» (Boltvinik 2004:318).

En aquel grupo destacó, desde el sexenio de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, quien promovió directamente los procesos reformistas y la apertura económica cuando ocupó el cargo de secretario de Programación y Presupuesto. Procesos que una vez designado como candidato del PRI, y posteriormente presidente de la República (1988-1994), se profundizaron. Así, su política económica giró —a decir de Tello (2010)— en torno a tres objetivos: *1*. disminuir la carga del servicio de la deuda mientras se lograba su reestructuración; *2*. alentar la repatriación de capitales y, *3*. atraer la inversión extranjera. Las dos últimas a condición de haber alcanzado estabilidad económica, para lo cual se ejecutaron dos acciones: por un lado, se creó, de 1989 a 1992, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que consistió en elevar precios, insistir en la austeridad del gasto público y crear un ligero aumento salarial acordado con las centrales sindicales afiliadas al PRI; por el otro, se insistió en una agresiva política de venta de las empresas estatales y paraestatales.

Cabe resaltar que el propio proceso político de designación del candidato rompió por primera vez la imagen del Estado-idea que se mantenía hasta ese momento como algo intrínsecamente ligado a la fortaleza del partido de Estado, como ese todo unificado que le otorgaba amplios márgenes de poder. Ante la designación de Carlos Salinas de Gortari, una importante facción, la corriente crítica, declaró su rompimiento con el PRI; dicha corriente estaba encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, hijo de uno de los principales constructores del régimen posrevolucionario: Lázaro Cárdenas del Río. Esto llevó a la constitución del Frente Democrático Nacional (FDN), el cual tuvo al propio Cárdenas como su candidato presidencial.

Al igual que en muchas elecciones, la oposición al PRI señaló furiosamente lo «amañado» del proceso y alegó, con fundadas sospechas, la

existencia de un fraude electoral toda vez que, instrumentado por el entonces secretario de gobernación Manuel Bartlett, ocurrió por primera vez un «fraude cibernético» o, como fue popularizado, la «caída del sistema». Esto generó de manera muy significativa una profunda crisis de legitimidad que marcó el arranque del sexenio de Salinas. Frente a la situación económica del país la corriente de tecnócratas en las alturas dominantes del gobierno siguió los mandatos del Consenso de Washington: intervenir para proporcionar bienes y servicios a los individuos en casos de pobreza extrema.

Para ello se instrumentó en 1988 el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que desde luego siguió los ejes del discurso hegemónico en torno a proporcionar los elementos y capitales necesarios para que los individuos entraran en las lógicas del mercado, adquirieran capacidades de actuación siguiendo normas de ciudadanía, y cuyo objetivo fue el abatimiento de la pobreza de las zonas indígenas, rurales y de la población marginada de las zonas áridas y urbanas. Sin embargo, como señalan Juan Molinar y Jeffrey Weldon (1994), por sus principios de instrumentación (integralidad, participación ciudadana y corresponsabilidad), el Pronasol se prestó a que sus burócratas aplicaran objetivos políticos a fin de resarcir la legitimidad del régimen por medio de la creación de nuevas clientelas político-electorales.

Pasamos así de la idea de un «Estado rector» de todos los ámbitos de lo social a uno «promotor de la inversión».

De esta manera se presenta un nuevo punto de inflexión que sienta las bases de las políticas de desarrollo y de las políticas sociales en México en la última década del siglo XX y lo que va del XXI. Por un lado, la liberalización económica que iniciaría con López Portillo y se agudizaría en el periodo presidencial de Salinas de Gortari; por el otro, el incremento del gasto social sin pretensiones de alcanzar la «cobertura universal», y más bien orientado por el principio de «selectividad de beneficiarios», que más tarde se convertiría en el de «focalización» de la política social.

Si bien en los años setenta y ochenta el «discurso de la redención» dirigido por el Estado identificaba grupos más o menos homogéneos entre sus beneficiarios y afirmaba que las políticas de Estado debían centrarse más en las causas (como el desempleo y los ingresos bajos), que en los síntomas

(marginación social), para los noventa, gracias al término de «focalización» se convino en señalar que la función del Estado se concentraba en los esfuerzos por lograr un mejor uso de los recursos disponibles y en dirigir las acciones a una población o territorio definidos para concentrar la atención sobre un determinado problema o necesidad.

Reflexiones finales

Los estudios establecen una relación positiva entre el desarrollo económico y el Estado del bienestar. Antes que cuestionarse si existió o no alguno en América Latina, es relevante identificar en qué contextos específicos emergen programas y planes de desarrollo social, pues ello nos permitirá identificar las influencias entre la base material del desarrollo (situación de la economía) y el canon hegemónico (el flujo de ideas que orientan las acciones) en esa materia.

Esa mirada permite identificar que, en términos de desarrollo, se transita desde un Estado rector a uno promotor de la inversión. Eso no ocurre —desde luego— en el vacío, se interrelaciona con la situación de desarrollo económico, con las políticas globales dictadas por los organismos financieros y las multilaterales, pero también, y quizá fundamentalmente, con las características de estructuración política del Estado posrevolucionario.

Es la confluencia de estos factores lo que explica los esfuerzos del Estado por establecer políticas públicas que llevaron a la creación de sistemas de seguridad social con cobertura universal y otros que respondían a segmentos específicos de la sociedad (claramente vinculados a las estructuras sectoriales y corporativas del Estado) y lo que le ha valido, finalmente, las diferentes denominaciones que se han ensayado para caracterizarlo: universalista estratificado (Gordon 1999), universalista fragmentado (Duhau 1997), universalista corporativista (Pardo 1996), o paradigma segmentado (Barba 2007). Etiqueta válida para nombrar a un sistema que fue funcional hasta la década de los setenta.

En efecto, se han generado en los últimos años importantes reformas para la creación y ejecución de las políticas públicas, que van desde las

concepciones de cobertura universalista fragmentada, hasta la focalización. Esto ha implicado significativos cambios institucionales en las estructuras gubernamentales y en la acción del Estado, cuyo «discurso de la redención» apela a una mejor asignación de los recursos en donde se ha favorecido la participación ciudadana, con lo que se evita la reproducción de prácticas clientelares.

Es así como a partir de la crisis política del 68, aunada a las económicas de la década de los setenta, se exigió un replanteamiento de aquellas políticas públicas para el desarrollo que se hallaban establecidas. El agudizamiento de la crisis económica durante los ochenta obligó, a partir de la operación del Pronasol, a programar cambios que implicaron la concentración del segmento de la población atendido a través de las políticas sociales. Estas son las condiciones en las que se ejecutan los esfuerzos del desarrollo analizados en este libro.

Desigualdad y marginación en Chiapas y Michoacán[1]

Teodoro Aguilar Ortega
UNAM-UAER

Introdución

Con la globalización, las economías nacionales adquieren nuevos niveles de integración dentro del sistema económico. La ocupación de sus regiones se ve influenciada por las nuevas estrategias del capital internacional, en donde el contexto político, económico y cultural es utilizado por grupos de poder (nacionales e internacionales) para imponer una política acorde con sus proyectos de explotación y apropiación (Gandarilla 2000:18), lo cual se convierte en la fuerza determinante de la configuración regional a escala mundial y al interior de cada país.

A partir de los años ochenta del siglo pasado, con la adopción de un modelo económico basado en las fuerzas del mercado, comienza un proceso de desigualdad social y de división espacial del trabajo caracterizado por actividades especializadas en diferentes escalas (locales y nacionales) donde,

[1] Este documento forma parte del proyecto PAPIIT IN 301812, «Acción pública y políticas públicas para el desarrollo en México, dos estudios de caso: Chiapas y Michoacán de Ocampo». Agradezco los comentarios de Karla Morales Vargas, quien ayudó a mejorar el documento con su revisión y comentarios.

al tiempo que se valoran diversos lugares con funciones específicas, se resta valor a otros. Ello origina enormes desigualdades pues la riqueza de una entidad o región implica necesariamente el estancamiento y empobrecimiento de otras. Además, como parte del nuevo modelo, las políticas económicas se imponen en interés de incrementar la explotación de los recursos y de los trabajadores.

En México estas desigualdades constituyen uno de los más graves problemas de la actualidad del país, ya que se expresan tanto en lo territorial como en lo social. Al respecto, la divergencia territorial se caracteriza por una excesiva concentración de la población y de la actividad económica en determinados lugares, mientras que en lo social se determina por la acumulación de la pobreza y la marginación en algunos estratos. Es decir, las inequidades, en gran parte, son resultado del modelo económico actual, donde los procesos que permiten la producción, la distribución y el consumo no ocurren ni se manifiestan de manera homogénea en el territorio, y eso a su vez provoca procesos diferenciados de crecimiento y desarrollo.

Sumadas a lo anterior, las condiciones físico-ambientales del territorio condicionaron una distribución desigual de recursos que posibilitó el aprovechamiento y desarrollo de distintas actividades productivas a lo largo del tiempo, así como diversos procesos de ocupación, apropiación y transformación del terreno. En este sentido, las inequidades tanto territoriales como sociales son parte fundamental del modelo neoliberal en que está inmersa la economía mexicana desde 1982. De ese modo, desde finales del siglo pasado se incrementaron los desequilibrios territoriales y estos se han traducido en una profunda desigualdad de oportunidades de participación social (Conapo 1994:139).

Las diferencias se ejemplifican en los niveles de ingreso y distribución de la riqueza entre las personas y las distintas entidades federativas, pero no se reducen a estas dimensiones, sino que abarcan y se reproducen en ámbitos culturales, étnicos y locales. Ante dichas disparidades territoriales, las políticas públicas responsabilidad del Estado tendrían que garantizar la distribución de los beneficios del desarrollo. Por desgracia, el modelo económico imperante demanda abandonar todo a las libres fuerzas del mercado,

dejando al Estado el papel de agente promotor y garante de las inversiones y la exclusividad en la aplicación de programas de mitigación de la pobreza.

Esa política de considerar el mercado como ente supremo ha agravado los problemas de desigualdad y carencia en algunos estratos sociales y regiones del país donde la miseria ha ido construyendo paulatinamente espacios diferenciados debido a que en algunas zonas se arraiga con mayor intensidad mientras que en otras lo hace de manera menos severa. Al respecto, se observa que las zonas rurales han sido por tradición las que han agrupado el mayor porcentaje de pobres, de modo que mientras el porcentaje total en el país es de 52 %, en las zonas rurales se eleva a 69 %.

Además, la marginación no aparece de la noche a la mañana; es una realidad social que se va gestando durante décadas; y tanto la desigualdad como la marginación son de origen y carácter multicausal y en nuestro país reflejan el incremento desproporcionado de la pobreza; esto significa que la pobreza no es sinónimo de desigualdad ni de marginación; más bien, son manifestaciones y consecuencias de la desigualdad.

En nuestros días 11 % de la población nacional se concentra en tres entidades con un grado muy alto de marginación: Guerrero, Chiapas y Oaxaca, donde las tasas de analfabetismo entre los mayores de 15 años son las más elevadas del país (superan 16 %), y uno de cada tres niños que comienzan la primaria no la concluye. Agregado a ello, 25 % de los mexicanos habitan las ocho entidades catalogadas como de alta marginación, donde en promedio 9 % de las personas no saben leer ni escribir (Conapo 2011:26-27).

Por otro lado, las entidades históricamente rezagadas han estado sujetas por un subdesarrollo acumulativo urgido de una intervención decidida del gobierno que frene el incremento de dichas desigualdades mediante políticas de promoción del desarrollo y superación de la pobreza. Sin embargo, la política del gobierno se ha limitado a la asistencia social como vía para amortiguar e impedir el desencadenamiento de conflictos sociales (Torres 2004:96).

Por todo ello, el tema central de este trabajo es la creciente penuria y desigualdad de dos entidades mexicanas que en los últimos años concentran elevados niveles de pobreza y marginación: Chiapas y Michoacán. Desde 1990 Chiapas ha dado señales de requerir con urgencia acciones estatales

que den alivio a esa situación, y Michoacán, por su parte, ha visto incrementarse paulatinamente sus índices de marginación y pobreza, prueba de lo cual es que haya pasado de la posición número 12 de las entidades más marginadas de México en 1990 al octavo lugar en 2010.

El interés principal de este trabajo es estudiar cómo se ha producido este deterioro en los niveles de vida en ambas entidades en los últimos 20 años. El análisis se basa en el comparativo del índice de marginación del Consejo Nacional de Población (Conapo) y de los indicadores de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

La metodología consiste en dar seguimiento a las publicaciones sobre los índices de marginación de 1990 a 2010 a fin de conocer el empobrecimiento en dichos estados que se caracterizan por su alto porcentaje de población rural e indígena. La mayor limitación en esta tarea es la falta de información dentro de los municipios, pues, al igual que en todo el territorio nacional, en el seno de cada uno de ellos se observan divergencias en cuanto al nivel de desarrollo y la concentración de la pobreza.

Pobreza y desigualdad

La pobreza, según el Coneval,[2] se define como la situación de una persona que tiene al menos una carencia social en factores como: educación, acceso a servicios de salud, servicios básicos en la vivienda, calidad y suficiencia de esos espacios, acceso a la alimentación y seguridad social, así como un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (Coneval 2012*b*). Si bien la pobreza siempre ha estado presente en la sociedad mexicana, había tenido una reducción significativa durante gran parte del siglo XX; no obstante, con la llegada del neoliberalismo y la globalización creció aceleradamente y se fue concentrando en algunas regiones y estratos sociales.

[2] En <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx> [consulta: 14/09/2014].

La desigualdad, por su parte, se define como la diferencia en la calidad de vida de la población que habita un mismo territorio.[3] La desigualdad social hace evidente la disparidad en el acceso a la educación, la vivienda o la alimentación; es por ello que se manifiesta en diversos ámbitos de la vida, a la luz de su incremento en algunas personas con respecto a otras (Coneval 2010:47). La desigualdad implica que una persona no tenga las mismas oportunidades que otras de acceder a los servicios y recursos para una vida digna según los parámetros de esa sociedad. En este sentido, la desigualdad social es la situación en la que un grupo de personas recibe un trato diferente al del resto de la comunidad, lo cual tiene que ver la mayoría de las veces con las condiciones económicas.

Las principales causas de desigualdad, además de los factores económicos, son las culturales; ello explica por qué si no hay una repartición equitativa de la riqueza surge la desigualdad social. Aunque también puede deberse a motivos religiosos, étnicos, de género, lengua, entre muchos otros en los que se refleja la exclusión respecto de los beneficios que disfruta el resto de la sociedad. Por ello, la desigualdad social es un fenómeno que impide a un cierto estrato satisfacer sus necesidades y desarrollar sus capacidades (CIEPS 2010:7).

México ha sido por tradición un país desigual desde su conformación. Las diferencias se establecían antes por el color de la piel, pero actualmente se marcan por la desigualdad en el ingreso. A pesar de que en el llamado milagro mexicano ocurrió una reducción en las desigualdades sociales y territoriales, estas se vieron fortalecidas (e incluso superadas) con la instauración del neoliberalismo. Por ello la sociedad mexicana ha visto crecer la pobreza y la marginación en la contención salarial que es utilizada por el modelo económico actual como base de la competitividad empresarial en el país.

En otras palabras, la desigualdad en México tiene raíces históricas complejas que se hacen evidentes en condiciones y esperanzas de vida distintas entre personas y grupos de población, entre el sector urbano y rural y, sobre todo, en la condición racial (Jusidman 2009:190). También establece el tipo

[3] Véase <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx> [consulta: 14/09/2014].

y grado de educación que pueden alcanzar las personas, y determinar a futuro el tipo de empleo e ingreso, lo cual es un factor de ampliación de esas divergencias sociales.[4]

Por esto la desigualdad genera diferencias entre los miembros de una sociedad en factores como el ingreso y la educación; de ahí que su principal resultado sea la marginación y la discriminación. En otras palabras, ha propiciado un incremento significativo del rezago social en las entidades más pobres debido a que la marginación y la pobreza extrema tienden a concentrarse en las zonas ya de por sí atrasadas, en donde no existen las condiciones ni las oportunidades necesarias para que la población mejore su calidad de vida.

Esta situación, como ya se ha mencionado, es consecuencia de la transformación radical a que son sometidas las economías nacionales por el proceso globalizador, pues el capital, al seleccionar espacios de inversión, genera atraso y precariedad en las zonas que no representan un potencial de alto consumo (Torres 2004:98). Y se producen de ese modo efectos divergentes que acentúan las desigualdades y la pobreza. Es decir, la desigualdad territorial se refiere a jerarquías establecidas y bien diferenciadas entre las entidades federativas, donde la distribución de la riqueza y las actividades económicas se han concentrado en algunas zonas.

De ahí que si bien la pobreza y la desigualdad tienen un carácter histórico, a partir de mediados de los años ochenta del siglo pasado, con la contracción salarial y la concentración del ingreso, esas divergencias se intensificaron considerablemente, por lo que existen claras pruebas de que el modelo neoliberal ha sido el causante del aumento de las desigualdades territoriales y sociales en nuestro país (Carrillo 2001:110).

Además de lo ya mencionado, la dinámica del capital global favoreció la concentración de la producción industrial en ciertos polos de desarrollo, los cuales sirven de atracción tanto del capital como de la fuerza de trabajo. Aunque el capital siga en pocas manos, su concentración asimétrica limita

[4] Aquí se crea lo que se conoce como el círculo vicioso de la pobreza, en el cual las personas pobres no pueden acceder a un trabajo debido a que no cuentan con educación formal, pero eso obedece a su vez a que no tienen ingresos, y así se repite el círculo. Como refuerzo a esto se suma que quienes integran el segmento de la PEA ocupada analfabeta se desempeñan principalmente en el sector agropecuario.

el crecimiento del resto de las entidades federativas y lleva a muchas de ellas a un empobrecimiento gradual y a un incremento de las desigualdades internas; por ejemplo, de 1940 a 1990 crecieron las diferencias en materia de desarrollo entre los ocho estados más ricos de nuestro país y los 10 más pobres (Conapo 1994:142).

Esta discrepancia en parte responde a que las políticas públicas de fomento al bienestar social que impulsó el Estado durante gran parte del siglo xx provocaron un aumento gradual del desarrollo económico en los mexicanos, que vieron cómo la pobreza y la marginación iban cediendo terreno; sin embargo, con la llegada del neoliberalismo y el retiro del Estado de sus tareas de promoción del desarrollo provocó un empobrecimiento gradual desde principios de los años ochenta. Además, la reducción del gasto social y la contención salarial provocaron un aumento gradual y sostenido de las condiciones adversas previamente contrarrestadas, pues las políticas de corte neoliberal contemplan disminuciones en la participación estatal en áreas que no se consideran prioritarias como la educación, la salud, la vivienda y la alimentación, entre otras.

Ese panorama se ve reforzado por el hecho de que las estrategias actuales del capital implican la precariedad laboral como mecanismo de control de los trabajadores a fin de asegurar grandes ganancias que son respaldadas por el gobierno mediante sus políticas de control salarial. Gracias a ello aumentó aceleradamente la concentración del ingreso durante el periodo de 1984 a 1989 (Conapo 1994:178), tendencia que se ha mantenido hasta nuestros días.

Por otro lado, las claras desigualdades territoriales se atribuyen a las distorsiones provocadas por la excesiva concentración económica y poblacional en la Ciudad de México y a la ausencia de políticas redistributivas, compensatorias, o con una visión de equidad regional (Gasca 2004:82). En este sentido, dicha condición de la actividad económica determina entre otros aspectos la dinámica del empleo, de la migración y la ocupación; y a su vez expresa los desequilibrios sociales y territoriales.

Es lógico suponer que las regiones pobres, ante la carencia de una base productiva importante, necesiten apoyos que les permitan superar su rezago histórico en salud, educación y capacidad productora, así como promover

facilidades de creación de infraestructura para crecer económicamente y emparejarse con el resto del país (Díaz 1995).

La desigualdad, cabe resaltar, se expresa también a nivel local; es decir, si en el ámbito nacional hay una diferencia marcada entre unas regiones y otras, en los estados algunos municipios concentran mayor riqueza. Fuera de eso, es importante también mencionar la situación de ciertas regiones pobres que cuentan con recursos naturales abundantes pero cuya explotación corre por cuenta de empresas trasnacionales que se apropian de los beneficios y dejan de lado a la sociedad.[5]

No obstante, la realidad a que nos enfrentamos todos los días muestra que, lejos de disminuir, las diferencias han tendido a ampliarse en los últimos 30 años; de otra manera no se entendería la convivencia del hombre más rico del mundo con 60 millones de mexicanos pobres y, de ellos, 13 millones en pobreza extrema.

Como refuerzo de lo anterior se puede agregar que el Índice de Desarrollo Humano (IDH), creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), informa que en 2010, en cuanto a desarrollo humano, solo una entidad mexicana contaba con un grado muy alto de desarrollo: el Distrito Federal, mientras que otras 13 mantenían un grado alto. En contraste, Chiapas ocupaba el último lugar y se le sumaban Oaxaca, Guerrero, Puebla y Michoacán que se hallaban en los últimos cinco de esa lista.

En ese sentido, la desigualdad territorial en México es muy marcada, pues las 14 entidades que concentran los frutos del desarrollo se ubican en el norte y centro-occidente; mientras que las cinco más pobres y con graves rezagos sociales se sitúan en el sur (Carrillo 2002:22), junto con Michoacán que forma parte del occidente.

[5] Como ha sido el caso de las empresas que se apropian de los recursos minerales de las regiones y generan enormes ganancias de las cuales la población local no obtiene beneficios; al contrario, las mineras arrojan sus desechos, contaminan el ambiente y provocan problemas de salud a la población. O la explotación de madera, a cuya actividad se dedican algunas empresas que se roban la riqueza natural de las localidades hasta terminar con los bosques. O quizá el ejemplo más claro es el de la riviera maya.

Desarrollo y políticas públicas

El desarrollo económico se concibe como un proceso sostenido de constante mejora en las condiciones vitales de los habitantes de cierto lugar. Aspectos como la educación, la salud, la vivienda, la alimentación o el cuidado del ambiente afectan la calidad de vida en la misma dirección, aunque con distintas intensidades en sociedades diferentes (Carrillo 2002:21). De ahí que jueguen un papel determinante las costumbres y tradiciones de cada sociedad; en resumen, la cultura. Lo que sí es universal es que la ausencia o escasez de satisfactores significa que la sociedad se encuentra en un proceso de empobrecimiento y marginación.

El desarrollo, en este sentido, es un concepto que involucra necesariamente la parte social y territorial, por lo que su promoción debe ser el objetivo central de las tareas del Estado, junto con el impulso al crecimiento económico fundado en una nueva racionalidad social y productiva (Delgadillo, Torres y Gasca 2001:25). Debido a lo anterior se requiere un cambio de visión del gobierno mexicano hacia la intervención y regulación económica por medio de una política y una acción pública, lo cual implica dar respuesta a dos situaciones: los problemas derivados de la concentración del desarrollo en determinadas áreas y la búsqueda de un proceso de integración territorial.

Por lo tanto, las políticas de promoción del desarrollo deben resolver con urgencia los problemas de desigualdad y concentración, tanto en términos del ingreso económico como de las necesidades de la población, para lo cual es necesario diseñar estrategias que permitan organizar mejor el territorio a partir de programas gubernamentales que promuevan el crecimiento mediante la combinación óptima de factores y la creación de infraestructura (Pólese 1998:112).[6]

Las políticas neoliberales del Estado mexicano y el ajuste estructural impusieron un alto costo social cuya expresión fue el aumento acelerado de

[6] Ya que la capacidad de desarrollo económico de una entidad está directamente vinculada con la disponibilidad de una infraestructura básica de comunicación, la cual modifica la conformación de los mercados, abre la posibilidad de dar impulso a la estructura económica y, además, facilita el desplazamiento de las personas, y de ese modo evita el aislamiento regional (CIDAC, 1990).

la pobreza extrema en cerca de tres millones de mexicanos en los años noventa del siglo pasado (Alarcón 1994:136). Mas, en lugar de corregir el problema, el gobierno privilegió las regiones y ciudades más desarrolladas y dinámicas, los sectores empresariales nacionales y extranjeros y la población con altos ingresos económicos, por lo que las regiones y ciudades atrasadas y los sectores populares recibieron la menor parte, lo cual imposibilitó disminuir las desigualdades y la pobreza (Pradilla 1995:46).

Al parecer, la forma en que el gobierno entiende y aplica la planificación del desarrollo consiste únicamente en centrar acciones gubernamentales de asistencia social (Torres 2004:105); por ejemplo, los programas de esa índole comenzaron a operar inicialmente en las áreas rurales donde se concentran los mayores porcentajes de pobreza extrema. Es decir, no tienen el afán de avizorar un desarrollo equilibrado, concentran sus esfuerzos y recursos en atender la pobreza extrema en ciertas zonas del país a fin de no generar situaciones que pongan en peligro la gobernabilidad; esto se hace evidente al constatar cómo los beneficios se otorgan a quienes ya se encuentran en situación de pobreza y que la universalidad de los servicios sociales parece un tema irrelevante (Boltvinik 2004:317-320).

En realidad, no existe ni ha existido un verdadero cambio de modelo económico por parte del gobierno mexicano, sino que sus políticas de contención son un ejercicio de poder por parte de los gobernantes quienes intentan mostrarse como personas generosas, pero que en el fondo sabemos que solo están interesados en conservar sus privilegios sociales manteniendo la desigualdad y la pobreza. Los sectores pobres de la población, por su parte, reciben estas dádivas y se sienten temporalmente protegidos por el gobierno como parte de su sistema, de ahí que muchos consideren que solo manteniendo el actual gobierno y su sistema económico podrán continuar obteniendo los beneficios.

Los programas para mitigar la pobreza casi siempre van de la mano con la imposición de votar a favor del partido político que entrega esos recursos; es decir, la pobreza ha resultado un buen negocio para los gobiernos, pues la mayor fuente de votos para las elecciones proviene de aquellas zonas donde la pobreza está más arraigada. En el fondo, sirven para perpetuar la pobreza como herramienta de control y no como instrumento para

acabar con la miseria. Es por esto que al gobierno mexicano no le conviene eliminar la pobreza, pues aporta votos muy útiles para mantener el poder y sirve como un instrumento más de dominación y control social.

Pobreza y programas de contención

Si bien en México la pobreza ha existido desde la etapa colonial, disminuyó cuando se operó el modelo de desarrollo compartido; sin embargo, con la llegada del neoliberalismo recobró el terreno perdido debido a que las políticas públicas coadyuvaron a incrementar los beneficios de las grandes corporaciones nacionales y extranjeras, en detrimento de la mayor parte de la población. El papel del Estado se ha centrado en mantenerse como sistema legal y en garantizar un nivel mínimo de educación y calidad de vida, así como en su participación limitada en las inversiones e infraestructura carretera y aeroportuaria (Torres 2004:107).

Este alejamiento del Estado de las actividades de apoyo al crecimiento y desarrollo económico significó un aumento considerable de la pobreza en nuestro país. Por ejemplo, mientras en 1984 46 % (32 millones) de los mexicanos estaban catalogados como pobres (Alarcón 1994:136), con la llegada del neoliberalismo y la crisis de 1985-1986 la cifra aumentó aceleradamente, y en 1990 ascendió a 53 % (43 millones). Es decir, en menos de 10 años las políticas neoliberales generaron 11 millones de pobres.

Aún más, la crisis mexicana, que comenzó con el famoso error de diciembre de 1994, provocó un rápido ascenso de la pobreza, y en 1995 se acrecentó aceleradamente hasta alcanzar 69 % de la población (63 millones).[7] En cinco años el neoliberalismo arrojó a la pobreza a otros 10 millones de mexicanos que se quedaron sin trabajo.

En los siguientes cinco años los índices regresaron al nivel de los años noventa del siglo pasado, pues según datos del gobierno afectaba a 53 millones, equivalente a 54 % de los mexicanos en el año 2000. En este caso,

[7] Coneval cataloga la pobreza en tres rangos: pobreza alimentaria (la peor), de capacidades y de patrimonio. En este caso se considera la pobreza de patrimonio para ejemplificar la pobreza promedio en nuestro país. Véase gráfica Coneval.

si bien el porcentaje de pobreza se ubicó en los niveles de 10 años atrás, se agregaron 10 millones más de pobres. Con esos datos México inició la alternancia del gobierno federal que prometió disminuir esos indicadores.

Así, al comienzo del nuevo milenio el gobierno mantuvo el optimismo al considerar que los programas de mitigación de la pobreza iban por buen camino: el porcentaje se mantuvo a la baja y en 2005 43 % de los mexicanos vivían en esa condición (44 millones). A simple vista la política del nuevo gobierno parecía ser efectiva, pues en solo cinco años se redujo nueve millones; sin embargo, la crisis mundial de 2008, provocada por las políticas neoliberales de protección y rescate a los banqueros en Estados Unidos y otros países, generó un nuevo incremento que en 2010 alcanzó a 51 % de los mexicanos (57 millones).

Para resumir, el neoliberalismo ha demostrado que sus políticas de protección empresarial han sido las causantes de la creciente pobreza en nuestro país, donde uno de cada dos mexicanos viven con carencias y en cinco años el número aumentó a 13 millones. Aunado a esto, la Coneval señaló que para 2012 la pobreza abarcaba ya a 52 % de la población, algo así como 60 millones de mexicanos (Coneval 2012*b*).

Más aún, a nivel nacional la pobreza extrema alcanzó a 11 % de los habitantes del país en 2010, que equivalen a 12 806 000 personas sin recursos suficientes ni siquiera para adquirir sus alimentos. Chiapas ocupa el primer lugar de pobreza y también de pobreza extrema con 38 % (Coneval 2012*c*:11). En este sentido, el caso chiapaneco es el más dramático, pues ahí tres de cada cuatro personas son pobres y una de cada tres no tiene para comer.

En este sentido, la desigualdad territorial y social se ha profundizado y ha dado pie al surgimiento de zonas con alta marginación y pobreza (Gasca 2004:83), sobre todo en aquellas entidades que ya venían arrastrando un atraso social y económico, como Chiapas,[8] Oaxaca y Guerrero, consideradas históricamente como las tres más pobres de nuestro país, reforzadas por algunas otras como Veracruz, Puebla, Hidalgo y Michoacán.

[8] Además, frente al avance de la globalización e internacionalización de la economía mexicana, en forma paralela se han presentado movimientos sociales armados en Chiapas, en gran medida empujados por la marginación y pobreza extrema, así como por la búsqueda de mayores espacios de autonomía local (Wong 1998:42).

A fin de mitigar esta pobreza se crearon programas sociales para mejorar la calidad de vida de la población y atender en forma prioritaria a los grupos sociales en condición de pobreza extrema o que habitaran en asentamientos marginados. Para el logro de esos fines continuó el discurso oficial, se aplicaron estrategias y programas dirigidos a aumentar las capacidades básicas de la población y se desplegaron acciones para atender a aquellos con mayores rezagos (Conapo 1996:5).

Por ejemplo, se instituyó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)[9] para contrarrestar el descontento social con recursos para la atención a la pobreza; sus programas enfocados a los temas urbanos y regionales fueron resectorizados (Hiexnaux 1998:98). Esta estrategia, llamada por el gobierno en turno como «liberalismo social», utilizó un gasto gubernamental para ofrecer servicios de salud y educación, así como programas compensatorios para los marginados (Tetreault 2012:51).

Cada uno de los gobiernos que sucedieron al salinismo le fueron cambiado de nombre a estos programas, con la intención de dejarles su marca personal; así, se pasó de Solidaridad con Salinas, a Progresa durante el mandato de Ernesto Cedillo —que logró reducir, aunque muy poco, la pobreza—. Con la llegada de Vicente Fox se le dio el nombre de Oportunidades, y así se mantuvo también con Calderón (aunque con resultados diferentes). Con el primero los datos oficiales señalan que la pobreza se mantuvo a la baja, mientras que con el segundo aumentó y sumó a otros 10 millones de mexicanos. Finalmente, en la gestión de Peña Nieto el programa recibió el nombre de Prospera,[10] con muy malos resultados pues los datos señalan que la pobreza se mantuvo a la alza.

Estos erráticos y bien diferenciados resultados de los programas de contención de la pobreza se explican en razón de que no buscan promover el

[9] El Pronasol, instaurado en diciembre de 1988, comenzó como el programa estelar del gobierno de Salinas de Gortari cuya meta era desarrollar programas de salud, educación, nutrición, vivienda, empleo e infraestructura (Vélez 1994:10), aunque más bien se trataba de un instrumento clientelar de captación de votos.

[10] En este último programa el gobierno invierte anualmente 73 000 millones de pesos a repartir en becas educativas y acceso a créditos. Véase «De Solidaridad a Prospera: 4 nombres y pocos resultados contra la pobreza», en <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/09/03/de-solidaridad-a-prospera-4-nombres-y-pocos-resultados-contra-la-pobreza>.

crecimiento y el desarrollo económico, no atacan las causas del subdesarrollo y la desigualdad, sino únicamente sus consecuencias (Gasca 2004:91). Ese escenario crea entonces situaciones de polaridad y desigualdad social con notorias diferencias regionales; además, la concentración del ingreso no se ha detenido y más bien ha tendido a ampliarse con las políticas y reformas impuestas por los últimos gobiernos neoliberales.

Marginación en México

La marginación es el resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas o en localidades pequeñas y la percepción de ingresos monetarios insuficientes (Conapo 2011:9). Es un fenómeno estructural múltiple y complejo y se manifiesta como desigualdad de oportunidades en el disfrute del desarrollo (Conapo 1994:173).

Para evaluar esas condiciones se utiliza un indicador mediante el cual pueden identificarse las disparidades en las diferentes entidades de nuestro país, que permite medir la presencia o la ausencia de los factores del desarrollo, como son una vivienda adecuada, un ingreso suficiente y una educación de calidad.[11] Se calcula mediante el porcentaje de población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas (Conapo 2011:11). El índice de marginación informa que en 2010 tres entidades mexicanas mostraban las mayores carencias y se ubicaban en el estrato de muy alta marginación, mientras que otras ocho tenían un grado alto. En contraste, cuatro estaban catalogadas como de muy baja marginación y otras ocho con un grado bajo. Es decir, la desigualdad territorial de nuestro país se expresa en que 11 entidades sufren las mayores carencias, mientras que otras 12 concentran los beneficios del desarrollo (Conapo 2011:26-27). Los estados con más carencias se ubican en el sur, mientras que las que comparten mayores privaciones se hallan en la franja

[11] El índice permite agrupar los datos en cinco estratos, cada uno de ellos con un rango bien definido; de esta manera, las agrupaciones son: muy baja, baja, media, alta y muy alta. Una vez que se construye el índice se catalogan las unidades territoriales de acuerdo con el rango en que se ubica su índice particular; además, la posición número uno la ocupa la entidad con mayor marginación y la posición 32 la de menor.

costera del Golfo de México (excepto Tamaulipas), a las cuales se suman Puebla, Michoacán y San Luis Potosí.

Una característica que comparten las entidades con alta o muy alta marginación son sus elevados porcentajes de población rural, que sufre las mayores carencias debido a que los servicios públicos como agua entubada, drenaje, energía eléctrica, telefonía y construcción de caminos, junto con el servicio bancario, postal y de escuelas preparatorias y universidades están diseñados para suministrarse a localidades urbanas;[12] sumado a esto, algunos programas sociales, como el de leche subsidiada, solo atienden a concentraciones urbanas y semiurbanas. Y es que las economías de escala manifiestan que la infraestructura debe establecerse en los centros de población grandes y medianos, y de ese modo las localidades pequeñas van quedando rezagadas al respecto (Conapo 2001:14). En el caso mexicano, el tamaño de los asentamientos de población determina en gran medida la marginación.

De hecho, Conapo informa que las personas que viven en asentamientos dispersos y aislados enfrentan mayores rezagos sociales. En 2000, 58 de cada 100 localidades cercanas a ciudades presentan un grado de marginación alto y muy alto, mientras que esta condición la padecen 73% de las localidades próximas a centros de población, 77% de las cercanas a carreteras y 92% de las aisladas (Conapo 2001); es decir, de cada 100 localidades aisladas, 92 presentan un grado muy alto de marginación y las restantes ocho se ubican en el rango de alta marginación.

Como refuerzo de lo anterior se observa que actualmente en las entidades mexicanas catalogadas como eminentemente rurales, como Chiapas, Oaxaca e Hidalgo, más de la mitad de su población vive en localidades de menos de 2500 habitantes, sufren de muy alta y alta marginación. Las entidades consideradas como semirrurales son: Guerrero, Michoacán, Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Hidalgo, San Luis Potosí, Nayarit y Sinaloa (Semarnat 2014); todas ellas, excepto Sinaloa, presentan graves problemas de marginación.

[12] En México, según Conapo en su Sistema Urbano Nacional, se cataloga a los centros urbanos como aquellos que cuentan con 15000 o más habitantes. En el índice de marginación se establece que los asentamientos rurales son aquellos que cuentan con menos de 5000 habitantes, y los urbanos, de 5000 o más habitantes. Al respecto, actualmente las zonas urbanas tampoco están exentas de contar con millones de pobres en sus filas.

En 1990 Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla eran las entidades con mayor marginación en nuestro país; además, en ese mismo año Chiapas, Oaxaca y Guerrero contaban con el mayor porcentaje de población analfabeta, con 30.1%, 27.5% y 26.9%, respectivamente (el promedio nacional era de 12.4%); además de que más de 50% de sus niños abandonaban la primaria antes de concluirla (el promedio nacional era de 29%) (Conapo 1994:176).

El índice de marginación de 1990 también informa que otras nueve entidades tenían un grado alto de marginación: San Luis Potosí, Zacatecas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Michoacán, Guanajuato, Querétaro y Durango (Conapo 1994:70). Todas ella (15 en total) conjuntaban a casi 38 millones de mexicanos, que representaban en ese año 46% de la población.

Por desgracia, la grave crisis mexicana de 1995-1996 significó una reducción del bienestar general de la población, que tuvo mayores consecuencias en algunas entidades del sur y occidente. Al respecto se observa que en el año 2000 un total de nueve entidades federativas mexicanas contaban con un grado alto de marginación. Ahí habitaba 23% de la población nacional: 22.5 millones de personas (Conapo 2001:18).

En 2000, en Chiapas Oaxaca y Guerrero más de 21% de sus habitantes eran analfabetas (el promedio nacional era de 9.4%); además, en las cinco entidades con muy alta marginación más de 34% de los niños no terminaban la primaria (contra un promedio nacional de 28.4%) (Conapo 2001:17). En este caso, la desigualdad de oportunidades para participar en el proceso de desarrollo pone en desventaja social a una parte significativa de la población.

Según datos del gobierno mexicano estas carencias se han ido reduciendo, pues en 2000 solo cinco entidades contaban con un grado muy alto de marginación: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz e Hidalgo, además de las nueve que estaban en el rango de alta marginación: San Luis Potosí, Puebla, Campeche, Tabasco, Michoacán, Yucatán, Zacatecas, Guanajuato y Nayarit (Conapo 2001:21). Estas 14 agrupaban en ese año a 43% de los mexicanos, que en números absolutos significan más de 42 millones.

A pesar de los datos anteriores, en los siguientes 10 años la marginación mantuvo su tendencia a la baja y en 2010 únicamente tres entidades

resultaron señaladas como de muy alta marginación: Guerrero, Chiapas y Oaxaca (Conapo 2011:26-27); ahí el porcentaje de analfabetismo se ubica en más de 16 % (contra un promedio nacional de 6.9 %) y el porcentaje de deserción en la primaria es mayor a 36 % (el promedio nacional es de 20 %).

Junto con las tres anteriores, tienen un grado alto de marginación Veracruz, Puebla, Hidalgo, San Luis Potosí, Michoacán, Tabasco, Campeche y Yucatán (Conapo 2011:26-27). En estas 11 entidades habita 36 % de la población; es decir, más de 40 millones de habitantes. Estos datos son una muestra de la desigualdad en nuestro país; en lo social, con la concentración de la riqueza en los estratos que ya contaban con los mayores ingresos; en lo territorial, con la concentración de la marginación en estas entidades.

De hecho, la miseria y la marginación son más evidentes en las áreas rurales y entre la población indígena; por ejemplo, mientras el promedio nacional de pobreza informa que uno de cada dos mexicanos es pobre, para las áreas rurales dicho promedio es de dos de cada tres individuos. Además, mientras uno de cada 10 mexicanos se ubica en la línea de pobreza extrema, para las zonas rurales dicho promedio es una de cada tres personas.

De ello se desprende que la marginación, lo mismo que la pobreza, es un fenómeno asociado con la ausencia de satisfactores, y que su erradicación tiene un carácter estructural múltiple que requiere un conjunto de estrategias a mediano y largo plazos a fin de superar los desequilibrios y desigualdades acumulados. Desgraciadamente, los programas de superación de la pobreza mantienen una directriz centralizada pues son creados y ejecutados por el gobierno federal sin tomar en cuenta la gran heterogeneidad de las regiones mexicanas, y sin entender que la pobreza se vive de distinta manera en las localidades.

El hecho de que más de la mitad de la población esté por encima de la línea de pobreza constituye en muchos sentidos un factor de riesgo. La mayor parte de las zonas con mayor presencia del crimen organizado y con alta inseguridad corresponde a aquellas donde la pobreza se ha concentrado en mayor medida.

Pobreza y marginación en Chiapas

La crisis de 1982, agravada por la recesión de 1986, provocó un aumento de la miseria en Chiapas, que en 1990 se colocaba como la entidad con mayor atraso y pobreza en nuestro país. En ese mismo año 75 % de los chiapanecos (2.4 millones) estaban catalogados como pobres, es decir, 22 puntos porcentuales por encima del promedio nacional (Coneval, 2012*b*). En ese periodo la media nacional era de 53 % (Coneval).[13]

En 1990, 34 % de los municipios de Chiapas eran catalogados como de muy alta marginación. En esas localidades residía 27 % de la población estatal (véase cuadro 1); es decir, casi uno de cada tres radicaba en un municipio con graves carencias. Por su parte, otros 56 municipios estaban considerados como de alta marginación, y estos agrupaban a una población de casi 1.2 millones de habitantes. En resumen, en 1990, dos de cada tres chiapanecos pertenecían a municipios con una alta o muy alta marginación.

Lo anterior significa que de los 111 municipios que conformaban la entidad, 94 figuraban en esos renglones; por otro lado 12 localidades contaban con un grado medio de marginación y con una población que ascendía a casi medio millón de personas. Cabe aclarar que solo cinco ayuntamientos tenían un grado bajo, habitados por 674 447 personas; finalmente, ningún municipio chiapaneco estuvo catalogado como de muy baja marginación (véase cuadro 1).

Durante los siguientes años no mejoraron las condiciones económicas en nuestro país. El conocido error de diciembre de 1994 hundió a la economía mexicana en una severa crisis cuyos mayores efectos se resintieron en los siguientes años.[14] Ante tal escenario Chiapas continuó siendo la entidad más atrasada y mantuvo la primera posición en marginación; sumado

[13] Sólo se consideró la pobreza de Patrimonio. Véase <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza%202012/Porcentaje%20Población_grande.jpg> [consulta: 30/07/2014].

[14] En 1995, las difíciles condiciones de los chiapanecos se mantuvieron y siguieron en la primera posición, aunque su índice de marginación se mantuvo inalterado de 1990 a 1995. En ese último año, 26 % de los chiapanecos mayores de 15 años eran analfabetas; además, el número de personas en la entidad que ganaba a lo mucho dos salarios mínimos aumentó de 80 % a 82 %; es decir, más chiapanecos obtenían bajos ingresos por su trabajo.

a esto la pobreza tuvo también un incremento considerable, pues 79 % de la población estaba catalogada como pobre, que corresponde a 3.9 millones de chiapanecos. Dicho porcentaje colocaba al estado 25 unidades porcentuales por encima del promedio nacional.

Cuadro 1. Grado de marginación municipal en Chiapas, 1990-2010

Año/Grado			Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Total
1990	Mun.	Total	38	56	12	5	0	111
		%	34.23	50.45	10.81	4.50	0.0	100
	Pob.	Total	856 903	1 191 951	478 195	674 447	0	3 210 496
		%	26.97	37.13	14.89	21.01	0.0	100
2000	Mun.	Total	44	66	6	1	1	118
		%	37.29	55.93	5.08	0.85	0.85	100
	Pob.	Total	907 048	1 870 684	576 596	132 421	434 143	3 920 892
		%	23.13	47.71	14.71	3.38	11.07	100
2010	Mun.	Total	48	39	29	1	1	118
		%	40.68	33.05	24.58	0.85	0.85	100
	Pob.	Total	1 428 805	1 211 919	1 561 771	40 711	553 374	4 769 580
		%	29.79	25.27	32.56	0.85	11.54	100

Fuente: elaboración propia con base en datos de Conapo, Índices de marginación 1990-2000-2010. Mun.: Se refiere al número municipios con ese grado de marginación. Pob.: Población que habita esos municipios.

Aunado a lo anterior, 23 % de los mayores de 15 años eran analfabetas y la mitad de los niños abandonó la primaria antes de terminarla; esto como resultado de trabajar para ayudar con el ingreso familiar; en ese sentido la pobreza limita el acceso a la escuela, más que como ocurre en otras latitudes. Además, en ese mismo 1994, 76 % de los chiapanecos ganaban a lo mucho dos salarios mínimos (Conapo 2001:17); 19 % habitaban viviendas sin drenaje ni sanitario y 25 % no contaban con agua entubada; más aún, si quitamos la población de Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de Las Casas y la que habita en municipios con marginación media, se colige que uno de cada dos chiapanecos no contaba con agua potable, ni con una vivienda digna (41 % habitaba en viviendas con piso de tierra).

Los datos mencionados revelan por qué de los 3.9 millones de habitantes apenas 434 143 vivían en municipios con un grado de marginación muy bajo, que correspondía a la población de Tuxtla Gutiérrez, la capital del estado. Este municipio fue catalogado en 2000 con un grado bajo de marginación (con una población de 112 442 personas). Así, en ese año Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de Las Casas concentraban a 14 % de la población chiapaneca.

En resumen, el número de municipios pobres y marginados en Chiapas tuvo un incremento considerable en una década; prueba de ello es que de los 38 municipios con muy alta marginación en 1990 aumentó a 41 en el año 2000. Además de ello el número de municipios con alta marginación se incrementó de 56 a 66 en ese mismo periodo; es decir, en ese último año los municipios chiapanecos con alta y muy alta marginación representaron 93 % del total.

Tanto el gobierno mexicano como el chiapaneco aparentaron resolver ese problema en el año 2000, cuando aumentó a 118 el número de municipios en el estado a fin de contabilizar un menor porcentaje de ayuntamientos pobres; sin embargo, fue tal el incremento de la pobreza, que se hizo imposible ocultarla. Además, mientras en 1990 64 % de los chiapanecos habitaban en municipios con alta o muy alta marginación, para el año 2000 aumentaron a 71 %, casi 2.8 millones de personas.

A pesar del movimiento zapatista, que comenzó el primer día de 1994 y que hizo volver la mirada de todo el mundo hacia Chiapas, las condiciones en la entidad no tuvieron una mejoría sustancial (aunque sí hubo un aumento en el gasto social dedicado a esta entidad, este no se vio reflejado hasta el siguiente periodo). Esto explica, en parte, por qué Chiapas dejó de ocupar la primera posición y fue desplazado por Guerrero como la entidad con mayor marginación en nuestro país en 2005.[15]

Gran parte de ese cambio, empero, no se debió a una mejora en las condiciones de vida de los chiapanecos, sino a que en Guerrero el bienestar

[15] Guerrero ha ido a la alza en su marginación desde 1990; en ese año su índice de marginación fue de 1.75 y ocupaba la posición tres, detrás de Chiapas y Oaxaca; en el año 2000 pasó a un índice de 2.12 y ocupó la segunda posición, solo detrás de Chiapas, para alcanzar un índice de 2.41 en 2005, año en que superó a Chiapas; finalmente, en 2010 tuvo un índice de 2.53, manteniendo la primera posición como la entidad más marginada.

social se redujo con mayor rapidez. Sumado a eso, en 2010 Chiapas mantuvo la segunda posición de entre las entidades más marginadas. Además de lo anterior, 18 % siguen siendo analfabetas y aún hoy, 37 % de los niños que entran a la primaria la abandonan (Conapo 2011:25).

Finalmente, 87 municipios chiapanecos sufrían de alta o muy alta marginación, correspondientes a 74 % del total de ayuntamientos en 2010; de ellos, 48 (30 % de la población) presentaron un grado muy alto; además, 39 municipalidades estaban catalogadas como de alta marginación (25 % de los chiapanecos) (Conapo, 2011: 26).

Por otro lado, solo un ayuntamiento chiapaneco mostraba un grado bajo de marginación y otro un grado muy bajo, lo que indica que uno de cada dos chiapanecos habitaba municipalidades con graves carencias en 2010. Sumado a ello, uno de cada tres residía en municipios con carencias medias y finalmente uno de cada 10 habitaba en municipios con grado bajo o muy bajo de marginación (véase cuadro 1).

A pesar de que actualmente Chiapas ocupa la segunda posición en marginación, el número de pobres respecto del año 2000 tuvo un incremento de más de 600 000, lo cual significa que 3.74 millones de habitantes eran catalogados como pobres en 2010 (correspondientes a 78 % de su población), 27 puntos porcentuales por encima del promedio nacional de pobreza (Coneval, 2012*b*).

No obstante, los datos de Coneval señalan que, en 2010, 10 % de la población nacional padecía pobreza extrema (12.96 millones de personas);[16] y una vez más, como muestra de la desigualdad, la pobreza extrema en Chiapas se ubicó 28 puntos por encima de la media nacional; es decir, 1.9 millones de chiapanecos no tenían ingresos ni siquiera para comer (Coneval, 2012*b*).[17]

[16] La población en situación de pobreza extrema es aquella que tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y tiene al menos tres carencias sociales (Coneval, 2012*b*:15).

[17] En ese año Nuevo León contaba con apenas 2 % de población en pobreza extrema. Véase el anexo Entidades federativas de Coneval, en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Pobreza%202012/Anexo-estadístico-pobreza-2012.aspx>, [consulta: 30/07/2014].

Pobreza y marginación en Michoacán

Michoacán ha sido por tradición una tierra de migrantes. Los flujos de personas provenientes de esta entidad con rumbo a los Estados Unidos han mantenido cierta regularidad desde mediados del siglo pasado, lo cual significa una reducción de la pobreza gracias a que las remesas que reciben las familias les permiten acceder a niveles de vida que de otra manera serían inalcanzables. Además, la emigración constante permite un equilibrio relativo en el mercado laboral al irse una parte de la fuerza de trabajo excedente.

Si bien la migración y las consecuentes remesas han permitido que esta entidad contenga la pobreza en límites aceptables, esta se ha incrementado en los últimos 20 años. La Coneval reporta que 58 % de los michoacanos eran pobres en 1990 (2.1 millones), eso coloca a Michoacán cinco unidades porcentuales por encima del promedio nacional (53 % en ese año).

Por su parte, datos de Conapo reportan que ese estado mostraba en 1990 un grado alto de marginación. Las cifras sobre carencias señalaban que 17 % de su población era analfabeta y 49 % de los niños que ingresaban a la educación primaria la abandonaban. Sumado a esto, 60 % de la población obtenía ingresos menores a dos salarios mínimos (Conapo 1994:181). Debido a lo anterior, 48 % de los municipios michoacanos (54 en total) estaban catalogados con un grado bajo o muy bajo de marginación; en esos municipios vivían 68 % de los michoacanos, correspondientes a 2.4 millones de personas (véase cuadro 2).

Con más de 300 000 habitantes, 19 municipios tenían un grado alto de marginación. Un ayuntamiento estaba catalogado como de muy alta marginación y contaba con 8 000 personas; otras 39 municipalidades estaban en marginación media y agrupaban a 22 % de la población.

En los siguientes años, producto de la ya mencionada crisis de finales de 1994, el porcentaje de pobreza aumentó en Michoacán hasta llegar a 62 % en 2000 (Coneval 2012*b*); es decir, 2.45 millones de michoacanos. En tan solo 10 años Michoacán alcanzó un porcentaje de pobreza superior al promedio nacional (54 % en ese año).

En 2010, 75 municipios del estado tenían un grado medio de marginación, los cuales eran habitados por 45 % de los michoacanos (1.96

millones de personas); 19 contaban con un grado bajo y muy bajo, correspondientes a 18 % del total en la entidad y eran habitados por 48 % de la población (más de dos millones de personas).

Debido a lo anterior, las condiciones de bienestar de la población tuvieron un retroceso en esos años y el estado avanzó otra posición y se colocó en el décimo lugar de marginación (Conapo 2001:17). Otro de los cambios importantes fue que mientras en 1990 apenas 22 % de los michoacanos habitaba municipios con marginación media, a partir del año 2000 cambió la proporción a uno de cada dos (véase cuadro 2). En definitiva, en cuanto a los municipios con baja marginación su número disminuyó a 19; debido a eso, su población se redujo de 1.96 millones en 1990 a un millón en 2000.

Todo ello obedeció a que Michoacán quedó fuera del mercado mundial de inversiones y se insertó en la globalización como oferente de mano de obra barata, y de ese modo en apenas 10 años la marginación se incrementó de manera acelerada, al grado que 13 % de sus ayuntamientos la registraron como alta o muy alta (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Grado de marginación municipal en Michoacán, 1990-2010

Año/Grado			Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Total
1990	Mun.	Total	1	19	39	53	1	113
		%	0.88	16.81	34.51	46.90	0.88	100
	Pob.	Total	8 008	309 227	780 856	1 957 207	429 901	3 485 199
		%	0.23	8.87	22.40	56.16	12.34	100
2000	Mun.	Total	7	28	54	19	5	113
		%	6.19	24.78	47.79	16.81	4.42	100
	Pob.	Total	92 760	603 209	1 326 655	1 005 530	957 513	3 985 667
		%	2.33	15.13	33.29	25.23	24.02	100
2010	Mun.	Total	9	8	75	17	4	113
		%	7.96	7.08	66.37	15.04	3.54	100
	Pob.	Total	133 917	164 402	1 959 384	770 312	1 323 022	4 351 037
		%	3.08	3.78	45.03	17.70	30.41	100

Fuente: elaboración propia con base en datos de Conapo, Índices de marginación 1990-2000-2010.

Lo anterior significa que hubo un cambio en la mayoría de los indicadores de marginación en el año 2000, pues 11 % de las viviendas carecían de servicio de drenaje o sanitario y 20 % tenían piso de tierra. Además, 14 % de la población era analfabeta, aunque ese problema se agravó por el hecho de que 40 % de los niños que ingresaban a la primaria no la concluían.[18]

Tal vez el incremento constante en esa marginación se explique por el hecho de que en 2000, de los 3.98 millones de habitantes, 43 % radicaban en localidades rurales y laboraban principalmente en actividades primarias con salarios muy restringidos; de hecho, 57 % de los michoacanos obtenía menos de dos salarios mínimos por su trabajo (Conapo 2001:17).

En ese periodo surgió un fenómeno importante pues, como reflejo del incremento gradual de la marginación y la pobreza de los últimos años, la población estatal se redujo en 2005[19] a 3.97 millones de habitantes.[20]

Esta estrategia de emigrar para escapar de la pobreza y la marginación mantuvo sus tendencias hasta los primeros años del nuevo milenio; sin embargo, las dificultades económicas en Estados Unidos a partir de 2007 limitaron la entrada de miles de personas que tuvieron que esperar a que mejoraran las condiciones económicas y de empleo en aquel país (Aguilar 2013:66), por lo que en esos años la pobreza se incrementó por la reducción en las remesas provenientes del país del norte.

En consecuencia, la pobreza alcanzó a 58 % de los michoacanos. Agregado a ello, 600 000 estaban sumidos en pobreza extrema (14 % de la población),[21] por lo que el estado se colocó en la quinta posición entre las

[18] Aunque este porcentaje es engañoso, pues Michoacán es una entidad con una migración muy marcada. En el año 2000 ocupaba el segundo lugar en el número de habitantes que se desplazaban hacia los Estados Unidos. De ahí que este indicador solo refleje la nueva modalidad de la migración, que consiste en que ahora las familias viajan juntas y los niños necesariamente deben abandonar la escuela.

[19] En 2005 Michoacán mantuvo la décima posición y conservó su grado alto de marginación, a pesar de que su índice tuvo un ligero incremento al pasar de 0.45 en 2000 a 0.46 en 2005 (Conapo 2006). No obstante, 12 % de los michoacanos seguían siendo analfabetas y uno de cada tres niños que ingresaba a la primaria no la terminaba.

[20] En esos cinco años aparentemente Michoacán perdió casi 20 000 habitantes; aunque, si consideramos el crecimiento natural, la expulsión de población en la entidad fue de casi 300 000 personas en ese lustro (Aguilar 2013:65).

[21] Este porcentaje está 4 % por encima del promedio nacional, pero 12 % arriba de Nuevo León, que en ese año era la de menor porcentaje de pobres extremos con apenas 2 %.

entidades con mayor porcentaje de extrema pobreza. A esto se le suma que 10 % de los michoacanos seguían siendo analfabetas y 29 % no terminaban la primaria (Conapo 2011:26).

No obstante, 12 % de los michoacanos reportaron no sufrir pobreza ni vulnerabilidad social (526 475 individuos), y tal vez por ello Michoacán mantuvo su grado alto de marginación (Coneval 2012*c*:12). Lo más grave fue que la entidad avanzó otras dos posiciones en el listado de marginación y desde 2010 ocupó la octava.

En conclusión, de los 113 municipios que integran el estado, nueve estaban catalogados como de muy alta marginación (con 133 917 habitantes) y ocho tenían un grado alto (164 402 habitantes); 7 % de los michoacanos residían en municipios con alta o muy alta marginación (véase cuadro 2).

Pobreza y marginación en Chiapas y Michoacán

El gobierno mexicano, por medio de Conapo, informa que las carencias en México han disminuido en los últimos 20 años y que se observa un avance generalizado en las condiciones de bienestar de la población (Conapo 2011:15) y una consecuente disminución gradual de los indicadores de marginación; sin embargo, el dato empírico dice que si bien puede que haya existido una ligera reducción de la marginación en nuestro país, por otro lado se han profundizado las desigualdades territoriales, pues algunas entidades, sobre todo en el norte y centro, han tendido a mejorar su condición de desarrollo, mientras que otras al contrario. Esto ha ampliado la brecha entre las regiones más ricas y las más pobres.

Por su parte, el índice absoluto de marginación 2000-2010 de Conapo muestra que el comportamiento de Chiapas y Michoacán ha sido muy similar. Se coloca a Michoacán en el lugar 25 del ámbito nacional, como una de las entidades con peor desempeño, y Chiapas en el 26. Además, en el año 2000 Michoacán tuvo un índice absoluto de marginación de 27.46 y en 2010 de 20.49, lo cual nos da un cociente de 1.34. Por su parte, Chiapas mostró en el año 2000 un índice absoluto de marginación de 41.42 y en el 2010 de 31.51;

esos datos arrojan un cociente de 1.31, que es el cambio relativo 2000-2010 (Conapo 2013:18-19).[22]

En el índice de marginación, Chiapas ha pasado de 2.36 en 1990 a 2.32 en 2010; durante ese periodo lo redujo en cuatro centésimas de unidad, lo cual significa que ha habido un avance lento pero constante.[23] En contraste, Michoacán ha ido a la inversa, pues en 1990 tenía 0.36 unidades y en 2010 aumentó a 0.53, eso explica por qué la entidad ha avanzado cuatro posiciones en marginación (véase cuadro 3).

Se advierte cierta semejanza entre estos estados cuyo crecimiento poblacional ha sido muy similar desde mediados del siglo pasado. Por ejemplo, en 1990 había 3.54 millones de michoacanos y 3.21 millones de chiapanecos; en el año 2000 la población en Chiapas era de 3.92 millones y en Michoacán de 3.98 millones. Y aunque en 2005 Chiapas registró 4.29 millones de habitantes, mientras que en Michoacán fueron 3.96 millones, esta tendencia se modificó y en 2010 se censaron 4.8 millones de chiapanecos y 4.35 millones de michoacanos.

Cuadro3. Índice y grado de marginación en Chiapas y Michoacán, 1990-2010

Año	Chiapas			Michoacán		
	Índice	**Grado**	**Posición**	Índice	**Grado**	**Posición**
1990	2.36	Muy alto	1	0.36	Alto	12
1995	2.36	Muy alto	1	0.39	Alto	12
2000	2.25	Muy alto	1	0.45	Alto	10
2005	2.33	Muy alto	2	0.46	Alto	10
2010	2.32	Muy alto	2	0.53	Alto	8

Fuente: elaboración propia con base en datos de Conapo.

[22] Ambos lejos de Colima que tuvo el mejor desempeño en esos años con un cociente de 1.48, seguido de Sinaloa con 1.46. Cabe mencionar que, en este caso, el peor desempeño lo tuvo Chihuahua con un cambio relativo de 1.26, seguido muy de cerca por Aguascalientes, con 1.28 (Conapo 2013).

[23] Desde 2005 el índice de marginación de Guerrero estuvo nueve centésimas por encima del de Chiapas, por ello ocupa la primera posición (Conapo 2011:26).

De hecho, Chiapas es la entidad más pobre de nuestro país, mientras que Michoacán ocupa la sexta posición.[24] En 2010 tres de cada cuatro chiapanecos vivían en municipios donde la pobreza se situaba por encima de 75%, mientras que en Michoacán, en 104 municipios más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza (Coneval 2012*c*:13).[25] Además, en 23 de esos municipios el porcentaje era superior a 75% y en ellos habitaba 10% de los michoacanos en 2010, correspondientes a 443 805 personas (Coneval 2012*c*:13).[26]

Pero según el análisis de los datos del gobierno mexicano la desigualdad territorial en nuestro país ha disminuido en los últimos años, pues la diferencia entre la entidad con mayor marginación, Chiapas, respecto de la de menor marginación, la Ciudad de México, se redujo. Así, mientras que en 1990 la disparidad con respecto a su índice de marginación era de 4.05 unidades, en el año 2000 bajó a 3.78. Ello habla de un decrecimiento de 1.27 unidades en solo 10 años (Conapo 2001:21). Por desgracia, en el periodo comprendido entre 2000 y 2010 la brecha que separaba a la Ciudad de México de Chiapas tuvo un ligero incremento al contabilizar 3.80 unidades, un aumento de dos centésimas con respecto al periodo anterior (Conapo 2011:26).[27]

Aunado a ello se puede utilizar el grado de cohesión social medido por el Coneval. El análisis de la desigualdad revela que de 1990 a 2010 se observó una mejor distribución de la riqueza en el país. Para llevar a cabo ese

[24] El Coneval publicó un informe sobre la pobreza en México en 2012, según el cual en el país hay 53.3 millones de pobres y 11.5 millones en pobreza extrema. En 2010, las 10 entidades más pobres de nuestro país son: Chiapas (75%), Guerrero (70%), Puebla (64%), Oaxaca (62%), Tlaxcala (58%), Michoacán (54%), Zacatecas (54%), Hidalgo (53%), Veracruz (53%) y Durango (50%), mientras el promedio nacional es de 45%. Véase *Vértigo político* 2013.

[25] Los municipios con mayor pobreza en Chiapas en 2010 fueron: Aldama (97.3%), San Juan Cancuc (97.3%), Chalchihuitán (96.8%), San Andrés Duraznal (96.5%), Santiago el Pinar (96.5%) y Sitalá (96.5%) (Coneval 2012*a*:13).

[26] Los municipios michoacanos que contaban con mayores porcentajes de pobreza en 2010 eran: Susupuato (86.6%), Nocupétaro (86.1%), Tzitzio (85.7%), Tumbiscatío (84.2%) y Parácuaro (83.4%) (Coneval 2012*b*:13-14).

[27] Aunque respecto a Guerrero, la entidad con la mayor marginación en 2010, el Distrito Federal, mantuvo una distancia de 4.01 unidades, por lo que si ha habido una reducción de las desigualdades de 1990 a 2010 ha sido de apenas cuatro centésimas, cantidad irrisoria para esos 20 años.

análisis la Coneval utilizó el coeficiente de Gini,[28] el cual arrojó que mientras en 1990 se registró un valor de 0.562 unidades (reflejo de una muy mala distribución del ingreso), para el año 2000 fue de 0.552 unidades. Eso significa que en esos 10 años la repartición de la riqueza en nuestro país fue menos dispareja. Y aún más, en 2010 registró 0.500, que habla de avances para lograr una equidad social. En otras palabras, la distribución de la riqueza en nuestro país ha tenido una mejora desde 1990 de 62 centésimas de unidad.

Y a pesar de esas buenas noticias, en Chiapas y Michoacán la desigualdad no se ha reducido en la misma proporción; por ejemplo, el índice de Gini señala que en 1990 en Chiapas su valor era de 0.543 unidades; en 2000 fue de 0.542, y en 2010 de 0.515. Es decir, hubo una reducción de apenas 28 centésimas, casi una tercera parte del avance nacional. Esto denota que la desigualdad entre los municipios de Chiapas es mayor al promedio del país y que si bien ha existido una tendencia a la homologación del desarrollo, este proceso ha sido más lento que el de la media nacional.

En 1990, el índice de Gini en Michoacán fue de 0.543 unidades (igual al promedio nacional); en 2000 pasó a 0.502 (por debajo del promedio nacional en 0.04 centésimas) y en 2010 registró 0.458 unidades (menor a la media, que fue de 0.500). En este sentido, el índice de Gini para Michoacán muestra que ha ocurrido un proceso de homologación del desarrollo con un avance de 85 centésimas. Aunque con el avance en la marginación desde 1990 este análisis más bien indica que en Michoacán ha ocurrido un proceso de reparto equitativo de la pobreza y la marginación más que de desarrollo entre sus municipios.

Todos estos fenómenos han generado la convicción de que solo la acción gubernamental, por medio de diversos tipos de políticas y de acción

[28] El coeficiente de Gini es una forma de medir la concentración del ingreso entre los individuos de una sociedad en un determinado periodo. Toma valores de entre cero y uno, donde cero indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y uno, que un solo individuo acapara todo el ingreso o la riqueza en esa sociedad. Es por ello que sirve para medir la distribución del ingreso o la desigualdad en una sociedad o una economía. En 2010, el Distrito Federal fue la entidad con menor desigualdad entre sus delegaciones, pues dicho índice fue de 0.439; mientras la más desigual fue Chiapas, con 0.515. De hecho, solo Chiapas y Oaxaca (0.503) superaron las 0.5 unidades. Véase <http://www.icesi.edu.co/cienfi/images/stories/pdf/glosario/coeficiente-gini.pdf> [consulta: 30/07/2014].

pública de desarrollo, podría permitir la contención de la pobreza y la marginación y de esa forma lograr una cierta reversión de la tendencia invariable de las disparidades y de la concentración territorial. En este sentido, el índice de Gini muestra que los estados de nuestro país han ido reduciendo su desigualdad; sin embargo, dentro de las entidades la disparidad sigue siendo evidente.

Conclusiones

Se debe reconocer que la existencia de procesos de orden económico es el principal motor que a lo largo del tiempo ha determinado la existencia de desigualdades territoriales bajo el capitalismo actual, y que se expresa en una diferenciación de los grados de desarrollo alcanzado en donde por un lado se encuentra un grupo de entidades con altos niveles, y por el otro el incremento acelerado de la pobreza y la marginación.

Por su parte, el índice de Gini establece que nuestro país ha tendido a la homologación de la situación económica de las entidades; es decir, que han avanzado lentamente hacia la igualdad de condiciones económicas, aunque de manera muy lenta. No así al interior de las entidades mexicanas que siguen manteniendo márgenes de desigualdad muy grandes.

Chiapas ha mostrado una tendencia al empobrecimiento de su población a pesar de que en 2005 dejó de ocupar la primera posición como la entidad más marginada de nuestro país; ello no obstante que el número de municipios de muy alta marginación aumentó de 38 a 40 en ese periodo. Sumado a eso, los porcentajes de escasez en la entidad se han incrementado desde 1990, colocándola como la más pobre, por encima del promedio nacional, con más de 25 %. Además, actualmente en el estado tres de cada cuatro habitantes son pobres, mientras que en el ámbito nacional una de cada dos personas se encuentra en esa situación.

Por su parte, Michoacán ha tenido un comportamiento más preocupante, pues de 1990 a 2010 mostró una reducción en la calidad de vida de su población al retroceder cuatro posiciones en el listado de marginación. En el periodo analizado, en cuanto a municipios de muy alta marginación, pasó

de contar con uno solo en 1990 a nueve en 2010. Lo peligroso es que cada vez que se hace un nuevo estudio sobre marginación el estado retrocede una posición en los indicadores de bienestar, donde además el porcentaje de pobreza alcanzó casi a 54% de su población.

Los programas de fomento al desarrollo han sido diseñados en el centro del país sin considerar las necesidades locales. Además, se imponen estrategias que no atienden las necesidades de la sociedad, sino que buscan mejorar la competitividad de las empresas, las cuales requieren apoyos económicos y aplican contracciones salariales que afectan directamente los niveles de vida de la población. Ante ello la reducción más viable de la pobreza es la adopción de programas que dejen de lado el carácter asistencialista y que además tomen en cuenta los requerimientos de la población y atiendan sus demandas.

Los datos anteriores muestran cómo la desigualdad ha provocado que en algunas entidades como Chiapas y Michoacán la pobreza y la marginación se concentren más que en otras latitudes; sobre todo la desigualdad ha provocado un mayor atraso educativo, que a su vez ha llevado a un rezago social muy marcado. En este sentido, la educación ha mostrado ser un componente muy importante de la desigualdad, pues su ausencia no permite la incorporación de la población a actividades de mayor remuneración y las engancha a las actividades primarias. Esto, aunado a la grave crisis del campo mexicano desde los años setenta del siglo pasado, ha implicado bajos ingresos y un descenso en la calidad de vida.

Por lo anterior, los problemas actuales de la economía mexicana que han llevado a una serie de desequilibrios territoriales demandan una nueva estrategia cuyo objetivo central sea lograr una reducción de la disparidad entre las diferentes entidades federativas del país, incrementar los niveles de bienestar social de la población y reencontrar el camino del desarrollo. Es por ello que un nuevo concepto de desarrollo económico en México implica que las políticas públicas sean un instrumento eficaz para solucionar los problemas o cuando menos disminuir los desequilibrios territoriales existentes.

Las experiencias en la transformación de espacios económicos ponen de manifiesto la innegable y creciente importancia de las políticas de desarrollo

regional, ya que han influido notoriamente en las condiciones económicas de las entidades federativas, sobre todo en los últimos años; más aún, que dichas políticas deben estar orientadas a reducir los desequilibrios económicos y sociales.

SECCIÓN II

ACCION PÚBLICA Y DESARROLLO EN MICHOACÁN DE OCAMPO

Desigualdades socioterritoriales y de acceso a los recursos en el municipio de Los Reyes, Michoacán[1]

Adriana Sandoval Moreno
Universidad Nacional Autónoma de México-UAER

Introducción

El municipio Los Reyes es un ejemplo de cambios sociales intrincados en el territorio. Estos han sido impulsados en los últimos 25 años por la dinámica económica agroindustrial y las relaciones de poder respecto del acceso a los recursos naturales. Debido a la intervención de nuevos actores en el ramo agrícola, como son las agroexportadoras, impulsoras de modos de producción y líneas de comercialización de las *berries* (zarzamora, frambuesa y arándano), se ha favorecido una agricultura intensiva, con manejo tecnológico, dirigida al mercado de exportación, que ha profundizado las desigualdades socioterritoriales en el acceso a los recursos: tierra y agua.

Pese al presumible desarrollo económico regional desencadenado con la producción de *berries*, se ha llevado a cabo un proceso de cambios que han

[1] Parte de los contenidos fueron presentados en el IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales: «La construcción de futuro. Los retos de las ciencias sociales en México», celebrado del 24 al 28 de marzo 2014 en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

generado resultados desiguales a los actores locales. Los más significativos son: *1*. Sustitución de un cultivo tradicional: caña, por uno de exportación: zarzamora. *2*. Intervención de nuevos actores extranjeros que ha redefinido las formas de interacción en lo local. *3*. Capacidad diferenciada de innovaciones en la forma de producir, con implicaciones en la comercialización. *4*. Descomposición de la acción colectiva típica ejidal, especialmente en los arreglos sociales sobre el manejo del agua. *5*. Cambios en los mecanismos de aprovechamiento de los recursos hídricos derivados de una mayor demanda para las *berries*. Todo ello ha impuesto un sello distinto a las formas de desempeño de los actores locales y al acceso hacia los recursos naturales; además, se han acentuado las desigualdades socioterritoriales: entre las comunidades indígenas y la zona urbana, entre los pequeños productores de tipo tradicional, como son los ejidatarios, frente a otros con mayor participación económica: regionales, nacionales y extranjeros.

El objetivo de este trabajo es mostrar el proceso de cambios productivos y de relaciones sociales generado con la introducción del cultivo de zarzamora, visto a su vez como promotor de las desigualdades socioterritoriales y de acceso a los recursos en el municipio Los Reyes de Salgado, estado de Michoacán. Las preguntas que guiaron el análisis fueron: ¿qué tipo de cambios se presentan en las relaciones de poder económico y social en el territorio a partir de la introducción de la zarzamora?; ¿cómo se expresan las diferencias en el acceso a los recursos entre los actores locales involucrados en la producción de *berries*?, y ¿qué tipo de expresiones sociales se están presentando en el territorio a partir de los cambios impulsados por la dinámica económica ligada al mercado de exportación?

Para responder a estas preguntas la investigación se basó en el empleo de metodologías y técnicas cualitativas y cuantitativas; se analizaron resultados de investigaciones previas en la región, publicaciones relativas al tema, así como estadísticas oficiales del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El trabajo de campo se llevó a cabo del 2012 al 2014; en él se aplicaron entrevistas a profundidad semiestructuradas a los actores locales clave: líderes de organizaciones de

productores de zarzamora y caña, productores de zarzamora no organizados, funcionarios municipales, a la jefatura de tenencia de la comunidad de Pamatácuaro; además, se llevaron a cabo diversas charlas con productores y empleados de huertas. El trabajo de observación permitió una lectura de las características del territorio a partir de las diferencias y dinámicas de su población, atributos naturales, geografía, disponibilidad de agua y tipos de cultivos.

La estructura del trabajo consta de cinco partes: la primera es una caracterización sociodemográfica del municipio Los Reyes; su ubicación y fronteras territoriales productivas con la identificación de ciudades y comunidades, así como de las principales fuentes de agua. La segunda explica los cambios sociales y económicos en el territorio en relación con la agenda pública. La tercera analiza las disputas y desigualdades por el acceso a los recursos naturales y las condiciones de vida en las comunidades purépechas, ubicadas en la zona serrana del municipio. La cuarta presenta la dinámica económica agroexportadora y argumenta por qué se caracteriza como excluyente para los productores tradicionales. La quinta hace un análisis sucinto sobre la participación ciudadana y las acciones colectivas emprendidas por actores no gubernamentales en el municipio. Al final se anotan las conclusiones a las que se llegó con los objetivos planteados.

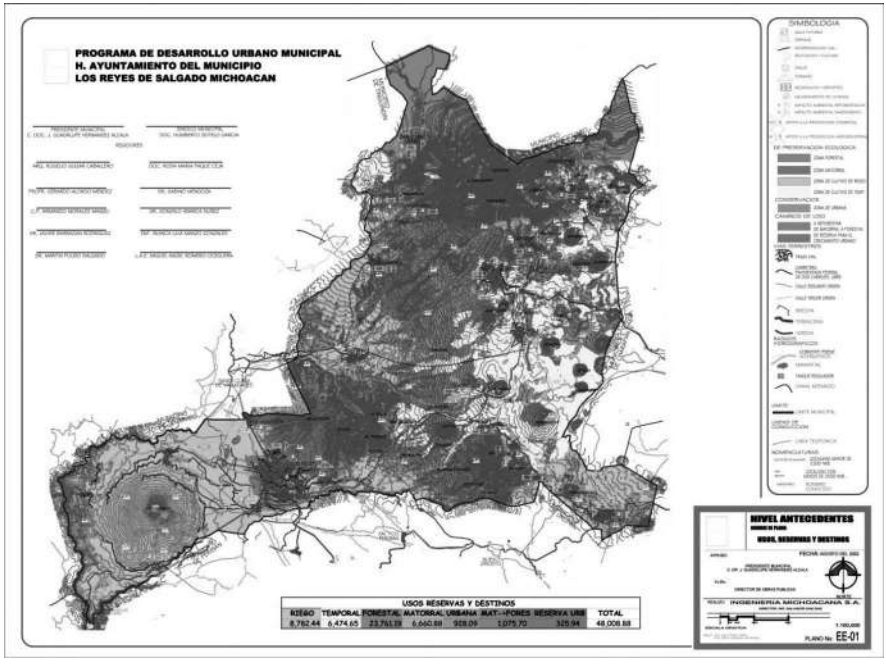
Aspectos demográficos y económicos de Los Reyes

El municipio de Los Reyes de Salgado se localiza al noroccidente del estado de Michoacán, en la región hidrológica Balsas. Tiene una superficie de 480.09 km² y representa 0.81% del total del estado. Al norte colinda con Tingüindín y Tangancícuaro, al sur con Peribán y Uruapan, al este con Charapan y al oeste con Tocumbo. Parte de estos municipios es conocido como la franja aguacatera; mientras que al occidente de la cabecera municipal de Los Reyes, y a parte territorial de Tocumbo y Peribán, se le identifica como la principal zona productora de zarzamora en México.

En Los Reyes hay 64141 habitantes; 51.25% mujeres y 48.74% hombres (INEGI, 2010). La juventud de 15 a 29 años representa 27.3%. En cuanto a

servicios: de las 15 827 viviendas particulares habitadas 82.18 % tienen toma de agua de la red pública, mientras que 78.24 % disponen de drenaje y 92.36 % utilizan energía eléctrica (INEGI 2010).

Ilustración 3. Usos, reservas y destinos en el municipio Los Reyes, Michoacán



Fuente: H. Ayuntamiento Los Reyes de Salgado, Michoacán, Programa de Desarrollo Urbano Municipal, agosto de 2002.

El municipio tiene dos localidades urbanas: la primera corresponde a la cabecera municipal, la ciudad de Los Reyes, que concentra a 61.1 % de la población total (39 209 habitantes), con grado de marginación bajo. La segunda es Pamatácuaro, con 4.8 % de la población (3 064 habitantes), principalmente indígenas purépechas, la cual registró grado de marginación alto. En general se detecta, a través de las estadísticas oficiales, que en el periodo 2005-2010 hubo un deterioro en la situación social y económica de la población, cuando en 2005 el municipio se registró con grado de marginación municipal bajo, y en 2010 con medio (Indesol 2012).

De los 64141 habitantes del municipio 10680 son hablantes de lenguas originarias (de cinco años y más) y representan 16.65% (Indesol 2012). Prácticamente todas las localidades de la zona alta cuentan con un porcentaje considerable de población indígena, que es precisamente la principal proveedora de mano de obra especializada (mayoritariamente grupos de mujeres jóvenes) para el cultivo de zarzamora, y a quienes se emplea en actividades como la cosecha y el empaque.

Cuadro 4. Grado de marginación 2010, en el municipio Los Reyes, Michoacán

Grado de marginación	Muy alto	Alto	Medio	Bajo
Población	7973 (13%)	10634 (17%)	1421 (2%)	41708 (68%)
Número de localidades	12 (31%)	20 (51%)	3 (8%)	4 (10%)

Fuente: Elaboración propia con datos de Indesol, 2012.

En términos económicos, Los Reyes destaca por el desarrollo de una agricultura tecnificada orientada al mercado de exportación. La producción de zarzamora[2] y de aguacate son los principales productos: el primero se cultiva en el valle y el segundo en las zonas altas y medias del municipio. En el sector primario se ocupa gran parte de la población de la zona indígena, que representa 43.78% (22766 personas); mientras que la que se ocupa en el secundario es 16.27%, y 38.85% en el terciario (1.09% no especificado) (INEGI 2010). Gran parte de los servicios ofertados en la ciudad tienen que ver con la adquisición de productos para el consumo de alimentos, el vestido, la vivienda y la salud. Aunque también llaman la atención los numerosos locales con venta de insumos para la agricultura: fertilizantes, fungicidas, tecnologías de riego, equipos y asesorías, producto del auge en la producción de *berries* y aguacate.

[2] Zarzamora (*Rubus fruticosus*) de la familia *Rosácea*, variedad *Tupi* (*Rubus eubates*). También hay producción de frambuesa y arándano, aunque en menor proporción.

Actores, agenda pública y territorio

Las pruebas del fracaso de los Estados desarrollistas en la conducción de la sociedad hacia metas de satisfacción social han sido demostradas por estudiosos como Luis F. Aguilar (2006), Peter Evans (2001), Rene Millán (2001) y otros. No obstante, no se puede negar el papel fundamental que juega el Estado en la toma de decisiones de la vida nacional sin entrar en controversias sobre una visión minimalista o neoutilitaria del Estado (Evans 2001). El Estado es el rector de la vida social y económica en cuanto a la procuración del orden social y político. Legitimado formalmente por la Constitución, es el responsable de garantizar el orden de acuerdo con el Estado de derecho. No obstante, la historia de las relaciones Estado-sociedad muestran tanto acciones consensuadas como relaciones conflictivas (Offe y Schmitter 2001). Al respecto, el análisis de Joel S. Migdal resulta ilustrativo:

> El Estado no es nunca el único actor capaz de generar normas […] Idealmente, […] es el único autorizado para sancionar, y por eso se supone que puede imponer su sistema normativo con mayor eficacia. […] En la práctica, […] hay otros actores que controlan recursos […] y tienen capacidad […] para castigar e imponer sus propias normas, incluso en contra de la ley. […] En los hechos, la autoridad del Estado compite con la autoridad de otros actores, y lo que el Estado exige a los ciudadanos entra en conflicto con lo que les exigen otros actores (Migdal 2011:11-12).

En la trama de la vida social contemporánea el actor estatal no es el único rector de las relaciones sociales en un territorio, sino que hay otros, no gubernamentales, sociales y económicos, dentro del espacio público, tales como las organizaciones de la sociedad civil que representan una multiplicidad de grupos bajo intereses diversos orillados a actuar colectivamente (Olvera 2000). En ese entendido, la agenda pública tampoco es única ni articuladora de los intereses de todos, sino que tiene vigencia en la medida en que es relevante para los grupos de interés que logren expresarse o hacerse oír frente a otros, incluyendo el Estado, por lo que la vigencia de la agenda pública «revela la existencia de tensiones sociales, de conflictos no resueltos

y de actores movilizados en torno a la búsqueda de soluciones que expresen sus particulares intereses y valores» (Oszlak 1997:5).

La agenda estatal representa el «espacio problemático» de una sociedad (Oszlak 1997:5). En Los Reyes los cambios en las relaciones socioeconómicas problematizan el actuar gubernamental y sus relaciones con intereses económicos. El caso de los grupos comunitarios y autodefensas de las comunidades serranas, presentes públicamente a principios del año 2013, es ejemplo de que la falta de confianza del pueblo hacia las instituciones puede ocasionar articulaciones sociales para garantizar la protección de las tierras y su seguridad. Este activismo social también abrió la ventana a los ojos distantes sobre las desigualdades sociales y económicas en las comunidades frente a un mundo globalizado.

Los cambios más recientes en el municipio y su región se enmarcan en los procesos de globalización económica. En lo local se evidencian las contradicciones generadas en los modelos tradicionales de producción y comercialización: de una venta local de la caña en cada zafra a los ingenios, mediante relaciones colectivas contractuales entre este y los ejidatarios, hacia relaciones entre productores individualizados, según su capacidad productiva, con agentes económicos trasnacionales, quienes preestablecen políticas productivas de inocuidad y tienen autonomía para poner precios de un producto planeado para el extranjero.

Paralelamente, los rezagos sociales siguen presentes con sus demandas no resueltas. El porcentaje de población en pobreza extrema, entre 2005 y 2010, era de 16.42 % (10 243 habitantes) (Indesol 2012); y 26 410 habitantes no contaba con derecho a servicios de salud. En ese lapso tampoco hubo avances perceptibles en el abastecimiento de agua entubada a las viviendas: 11.16 % y 11.77 % de inmuebles no cuentan con ese servicio. Asimismo, renglones como el de disponibilidad de drenaje, viviendas con piso de tierra y una población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela manifiestan un incremento en el rezago (Indesol 2012).[3] Las condiciones marginales en la

[3] El porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponían de drenaje era 12.87 % en 2005 y 15.91 % en 2010. Mientras que el de viviendas con piso de tierra pasó de 13.25 % a 15.1 % en los mismos años. Para el caso de la población de 6 a 14 años que no asistía a la escuela era 8.37 % y 9.6 %, respectivamente (estimaciones de CONEVAL, tomado de Indesol, 2012).

calidad de vida se observan básicamente en las comunidades indígenas de la zona serrana, mientras que en las áreas conurbadas la demanda de vivienda y protección a la salud de jornaleras y jornaleros es una constante silenciosa.

Una agenda pública integral y justa exigiría mecanismos de interacción social y acción colectiva novedosos, que tomaran en cuenta la complejidad y diversificación de los actores sociales y económicos, al identificar los intereses y las posiciones de los grupos de ejidatarios, pequeños empresarios, gobiernos locales, instancias gubernamentales estatales y federales, agroempresarios, exportadoras, procesadoras, organizaciones de la sociedad civil y otros grupos sociales para el caso de Los Reyes. Lo cierto es que el sentimiento de inconformidad de los menos beneficiados se incrementa; las diferencias en la apropiación de los recursos, a partir de la entrada del cultivo de la zarzamora, marca serias diferencias entre la zona alta (donde están las comunidades indígenas) y la ciudad. Estas situaciones cuestionan los alcances de la política pública en el modelo de desarrollo regional y los modos de instrumentarla por parte del gobierno.

Disputas y desigualdades en comunidades indígenas purépechas

La población indígena de la zona serrana de Los Reyes se desempeña en diversas actividades como fuente de empleo: quienes no emigran laboran en cuestiones relacionadas con los recursos forestales (elaboración de muebles y artesanías de madera); otros se ocupan en las huertas de aguacate, básicamente los hombres, otros más (grupos de mujeres y hombres jóvenes) se desplazan diariamente al valle, a los plantíos de zarzamora, para trabajar en la recolección y el empaque de fruta en las temporadas de octubre a mayo-junio.

La situación de las comunidades indígenas y sus grupos de jornaleras en el valle de Los Reyes es por demás significativa para valorar los resultados e impactos de las políticas públicas en el sector social. La municipalidad tiene una dependencia de Asuntos indígenas, la cual se enfoca al apoyo administrativo, como: traducciones, elaboración de escritos, constancias, actas, entre otros, pero no hay proyecto alguno relacionado con la procuración de

la justicia (Ayuntamiento de Los Reyes 2013); tampoco hay acciones relativas a la seguridad y los derechos laborales donde se reconozca el respaldo del gobierno local; por el contrario, jornaleros y jornaleras perciben la falta de interés gubernamental. En este sentido se requiere que el acceso a la justicia sea creíble, ya que las experiencias evidencian una historia de agravio, saqueo y abuso de poder.

Pamatácuaro es la segunda localidad más grande del municipio; concentra 3 064 habitantes (INEGI 2010), en su mayoría indígenas purépechas. Es una localidad donde los usos y costumbres tienen lugar en la elección de sus representantes y los modos de organizarse, pero donde también hay presencia de intereses partidistas y económicos que generan escisiones en la comunidad al crear un ambiente de confrontación y conflicto entre grupos, los cuales han perjudicado a la población al dificultar acuerdos consensuados para solucionar problemas colectivos como la pobreza, conflictos agrarios y el deterioro de los bosques.

Pamatácuaro, junto con sus 13 anexos: Tapan, San Benito, San Antonio, San Luis, San Marcos, San Isidro, Uringüitiro, Jesús Díaz Tzirio, Tata Lázaro, Los Pozos, La Zarzamora, La Tinaja y Queréndaro, es la cuna indígena más destacada del municipio, pero también donde han sido recurrentes los conflictos agrarios, presencia de talamontes y divisiones partidistas. También se debe señalar que la mayoría de estas comunidades carece de los servicios de agua potable.

Los conflictos aquí no han tenido una respuesta institucional que pudiera satisfacer las demandas de la población; por ejemplo, en abril de 1997, Pamatácuaro solicitó constituirse como municipio, y aunque se analizó la iniciativa de decreto presentada por el entonces gobernador Lázaro Cárdenas Batel, en sesión ordinaria de la LXX Legislatura (*La Jornada* 2007), esta fue desechada en marzo de 2010 por los integrantes de la LXXI Legislatura local, argumentando falta de solvencia económica por parte del ayuntamiento solicitante, además de que «con su creación se afectaría a sus municipios de origen que verían disminuir el monto de recursos públicos que les corresponde» (*Cambio de Michoacán* 11 de marzo de 2010).

Esta iniciativa de la comunidad es un reflejo de la desarticulación con la cabecera municipal, no solo por las diferencias que se han marcado entre

su población indígena y no indígena que gobierna el municipio y habita en la ciudad, sino por la desilusión que han mostrado sus representantes municipales debido a los pocos resultados en acciones que redunden en su beneficio. Los siguientes fragmentos publicados en *La Jornada* muestran las diferencias y los viejos conflictos de intereses, así como la perspectiva de fracaso de los programas gubernamentales:

> La propuesta viene a levantar el debate en torno a la autonomía, toda vez que durante su visita, el 3 de abril de 2006, en el marco de la gira de la *Otra Campaña*, el subcomandate Marcos escuchó del presidente de Bienes Ejidales, e incluso del sacerdote del lugar, la necesidad de que la comunidad sea reconocida como municipio, caso contrario podría crearse un caracol zapatista en la meseta purépecha.
>
> Los partidos políticos se dicen amigos de boca, y se presumen como un gobierno diferente, pero nos vienen y nos implementan el Procede y dividen, luego vienen los partidos y aprovechan esta confusión; así no es posible.
>
> Así, esta comunidad, que busca ser elevada a municipio desde hace cuatro años, el de Los Reyes y el PRD se han opuesto a que concrete este objetivo.
>
> Los comuneros argumentan que «no es posible por el interés de la comunidad y por el interés nacional suele relacionarse con el llamado desarrollo económico, el problema es que la visión de desarrollo es restringida, es decir, no toma en cuenta la cosmovisión de las distintas culturas e incluso estigmatiza las formas tradicionales de agricultura y de manejo de recursos».
>
> En el evento que encabezó el *Delegado Zero* en Pamatácuaro ante un millar de pobladores, indígenas de San Lorenzo, también denunciaron que el Ayuntamiento de Los Reyes promueve el despojo de más de 300 hectáreas para abaratarlas a huerteros de aguacate, impulsando la deforestación de esas tierras y el cambio de uso de suelo, por lo que urgieron a las 14 comunidades que conforman Pamatácuaro, crear un frente para detener ese proyecto caciquil (*La Jornada* 2007).

Los problemas de invasión de predios en la sierra es otra muestra de la falta de capacidad e interés municipal por atender las necesidades de la población indígena, por lo que distintos comuneros han aplicado la estrategia de tomar posesión de tierras con cultivo de aguacate, de tal manera que

para agosto del 2008 ya se tenían 50 recuperadas pero están en disputa 600 (*Cambio de Michoacán* 6 de agosto de 2008). Estos conflictos entre comuneros y pequeños propietarios persisten hasta la actualidad.

Mientras que en el valle jornaleras y jornaleros de las comunidades indígenas siguen dependiendo de los enganchadores para contratarse y no han podido integrarse a un frente común para defender sus intereses como trabajadores agrícolas, el gobierno municipal se muestra miope a los problemas de trabajo agrícola infantil, a la falta de oportunidades educativas, de salud y de condiciones seguras en el transporte de las comunidades a los sitios de cultivo. Los funcionarios por un lado destacan las bondades del número de empleos generados por la introducción de la zarzamora, y por el otro se niegan a ver las carencias y la ausencia de justicia de los grupos de jornaleros y de sus comunidades de origen.

Productores tradicionales y la dinámica económica agroexportadora

La economía en la ciudad de Los Reyes está basada en la oferta de servicios, mientras que en el resto del territorio, en la agricultura. Son cuatro los principales cultivos destacados por la superficie sembrada y por el valor de la producción: bayas, aguacate, caña de azúcar y maíz.

El valle de Los Reyes es una planicie con abundante agua, ubicada al occidente de la ciudad, cabecera municipal del municipio. Históricamente formaba parte de una importante zona cañera desde la época colonial, pero a finales de los años noventa empezó a diversificar su producción hacia el cultivo de zarzamora, frambuesa y arándano, tanto que actualmente es un área especializada en zarzamora de exportación con importantes volúmenes de producción. Se considera el centro productor más grande del país, gracias en parte a las bondades hidroclimáticas y la alternativa productiva que en un primer momento encontraron los cañeros (Sandoval 2012). Hoy la conocida región productiva de *berries* en Los Reyes la compone el valle de Los Reyes, que se extiende hacia el territorio de los municipios de Peribán y Tocumbo, en donde se cultivaron 10 758 ha de superficie sembrada de frutillas (zarzamora, frambuesa y arándano) en el 2013, lo que representa 90.2 %

Cuadro 5. Principales cultivos en Los Reyes, Michoacán, cierre anual 2013

Cultivo	Sup. sembrada (ha)	Sup. cosechada (ha)	Producción (ton)	Rendimiento (ton/ha)	PMR ($/ton)	Valor producción (miles de pesos)
Maíz grano	5 240.00	5 240.00	13 100.00	2.50	3 000.00	39 300.00
Zarzamora	5 020.00	5 020.00	50 600.00	10.08	39 130.10	1 979 983.25
Aguacate	3 664.00	2 828.00	31 108.00	11.00	13 094.58	407 346.15
Caña de azúcar	1 343.86	1 343.86	139 815.48	104.04	452.00	63 196.60
Blueberry	104.00	54.00	324.00	6.00	107 263.53	34 753.38
Frambuesa	75.00	75.00	975.00	13.00	53 427.26	52 091.58
Total principales cultivos	**15 446.86**	**14 560.86**				**2 576 670.96**
Total municipal	**16 230.74**	**15 221.74**				**2 604 835.69**

Fuente: SIAP-SAGARPA, 2014.

de la superficie sembrada en el estado de Michoacán, pero 99.8 % del valor total de la producción de estas tres *berries* (SIAP-SAGARPA 2014).

> La zarzamora y el arándano se comercializan en fresco, mientras que en frambuesas son «los congelados el producto que representa el 64 % de los envíos al exterior. No obstante, es la exportación en fresco lo que permite obtener los precios más atractivos, superiores hasta en 300 % con respecto a los congelados» (Bascopé 2013:35).

En cuanto al valor de la producción en fresco, después de la de zarzamora con $1 979 983.25 miles de pesos y 5 020 hectáreas al cierre del año 2013, el aguacate ocupa el segundo lugar en el municipio, al representar $407 346.15 miles de pesos (SIAP-SAGARPA 2014). Llama la atención que los principales productos, en cuanto a superficie sembrada y peso económico, tengan una alta demanda de agua y de nueva tecnología.

Las empresas agroexportadoras (contabilizadas en poco más de 15) son el principal promotor de incentivos para el cambio tecnológico y las innovaciones en el proceso productivo y de empaque. Estas constituyen un monopolio en el mercado de las *berries*, la mayoría con capital extranjero. Las exigencias internacionales de países consumidores de frutillas en fresco contemplan cultivos «seguros» en cuanto al uso de agroquímicos y la tendencia al uso de orgánicos, información en etiqueta, conocimiento sobre el proceso productivo en la zona y sus agricultores, mecanismos de transporte y empaque. Como señalan Alberto Zarazúa y otros: «hoy se promueve la asimilación de tecnología proveniente del extranjero, buscando con ello que el aparato científico y tecnológico de mexicanos genere las capacidades tecnológicas intrínsecas para su adopción y difusión, proporcionando así mayor protagonismo a la iniciativa privada» (Zarazúa et al. 2009). En esto sobresalen los profesionales chilenos localizados en la región desde hace más de una década, varios trasladados a través de sus empresas y otros que se fueron posicionando posteriormente (Bascopé 2013:37).

Además de las condiciones ambientales que han favorecido la introducción y extensión del cultivo de *berries*, las oportunidades económicas estimularon un proceso acelerado de cambio de cultivo por la elevada

rentabilidad, rápido retorno y, desde el segundo año, por el uso intensivo de mano de obra (900 jornales por hectárea), la versatilidad de los frutos para su consumo y las grandes posibilidades de exportación (Bascopé 2013:33). Sin embargo, también se presentaron procesos paralelos de exclusión al ir sustituyendo a los ejidatarios como propietarios de tierras en el valle por empresarios agrícolas regionales, nacionales y extranjeros que con las facilidades del capital pudieron operar oportunamente las innovaciones tecnológicas exigidas para entrar al mercado de exportación.

De esta manera se fueron ocupando las mejores tierras con disponibilidad de agua y junto a caminos "saca cosecha" por periodos de 15, 20 y 25 años. Mientras que la introducción de los pequeños propietarios de tipo tradicional (ejidatarios) al cultivo de las *berries* fue más tardía en general, así como para asumir las nuevas prácticas de inocuidad y la adquisición de implementos tecnológicos como sistemas de riego y macrotúneles. Esto tuvo como consecuencia que se vieron rezagados en las filas de quienes buscaban contratos con las comercializadoras de exportación para asegurar la venta de un producto perecedero, no en las mejores condiciones de precio. Ligado a lo anterior, los bajos volúmenes de producción obtenidos al principio y en reducidas hectáreas por el ejidatario obstaculizaron el camino para comercializar el producto con estas empresas; por ejemplo, para el caso de la frambuesa, en 2005 la Fundación Mexicana para la Investigación Agropecuaria y Forestal (FUMIAF) señalaba que:

> si los productores desean exportar directamente al mercado norteamericano, deben agruparse por lo menos 8 productores con una hectárea cada uno y con un rendimiento promedio de 10 toneladas por hectárea a fin de estar en condiciones de reunir el equivalente a cinco contenedores cada tres días durante toda la temporada y así reducir los costos de exportación, lo que a su vez le permitiría obtener atractivas utilidades con los precios en el mercado mayorista de los EE.UU. (Bascopé 2013:35).

Además, la comercialización directa con el mercado exterior tampoco se consiguió debido a problemas no solo productivos sino de apoyo gubernamental, falta de organización entre productores, falta de información y de

mecanismos de intercambio para exportar. Por esto mismo la dependencia de los productores con las agroexportadoras en la región es aún fuerte.

Los pequeños productores tradicionales en el valle todavía resienten lo acelerado de los cambios: del antiguo modelo de producción de caña bajo un esquema de relaciones clientelares a un modelo netamente competitivo. El informe para Chile sobre la frambuesa señala:

> el potencial de desarrollo productivo agrícola en México es ilimitado, ya que todavía cuenta con los recursos para poder competir y crecer con fuerza. El problema con el que siempre se ve enfrentado es el funcionamiento del sistema, la mentalidad poco empresarial de los productores y las condiciones sociopolíticas. (Bascopé 2013:36).

Más allá de las ventajas comparativas y competitivas de esta zona productiva, los avances tecnológicos se perfilan como una frontera más para los pequeños productores que no han alcanzado a tecnificar sus cultivos en forma completa y óptima para alcanzar mayores rendimientos por cosecha. Un ejemplo de los avances tecnológicos que aún no se adoptan en la región y que aparecerá como requisito en el mercado es el uso de envases para *berries* congelados, que se denominan amigables con el medio ambiente pero que representan un mayor costo. Otro asunto pendiente de resolver es la necesidad de incorporar nuevas variedades de zarzamora que puedan competir en el mercado con las producidas por las empresas como Driscoll's, líder en *berries*. Todo esto repercute en la competencia por obtener el mercado estadounidense, con países latinoamericanos como Chile, Perú, Uruguay, Argentina, Guatemala, pero también con otras naciones como el mismo Estados Unidos, Marruecos, Canadá, entre otros.

Participación ciudadana y acción colectiva

En los apartados anteriores se explicó cómo a partir de la introducción del cultivo de zarzamora en Los Reyes se han presentado procesos de desigualdad social y económica, y cómo han afectado a los actores locales: las

comunidades indígenas y los ejidatarios. Estas condiciones invitan a cuestionar las acciones gubernamentales; al respecto, para Luis F. Aguilar la *gobernación* o *gobernanza* es la capacidad del gobierno para gobernar, como el patrón o modo de dirección que este sigue en su ejercicio gubernativo de la sociedad (Aguilar 2006:66).

El concepto de gobernanza también incluye las instituciones y los recursos (de autoridad, coactivos, económicos, informativos, administrativos) que hacen que el gobierno esté en aptitud de gobernar a su sociedad; para ello tiene las instituciones y los recursos que posibilitan cumplir ciertas acciones; por ende, estos son factores que le facilitan o dificultan desarrollar prácticas apropiadas de interlocución con los sectores sociales para definir tanto el sentido de dirección de la vida en común como la forma de organización social idónea para alcanzar sus metas. Muchas veces las prácticas políticas que el gobierno sigue en su interlocución ciudadana para dirigir a la sociedad pueden dilapidar o subutilizar el potencial y alcance de los recursos que posee o, en sentido contrario, explotarlo cabalmente y llevarlo al máximo de su capacidad (Aguilar 2006:66-67).

En el caso del municipio de Los Reyes hay una simulación de participación ciudadana en la toma de decisiones, ya que las vías institucionales diseñadas a ese propósito no operan como un medio real de participación para la población en general, ni siquiera para los interesados en buscar beneficios a partir de los canales formales. El 12 de junio del 2007 se publicó el Reglamento de Participación Ciudadana, que señala en su artículo 2: «la participación ciudadana organizada representa a los habitantes de las comunidades del municipio en la gestión, promoción y participación en la ejecución de acciones municipales y asuntos de interés general en coordinación con el H. Ayuntamiento en los términos de la Ley Orgánica Municipal» (Ayuntamiento 2007).[4]

Este reglamento observa que para poder participar en los planes o programas de desarrollo municipal, quienes residan en el municipio deberán estar integrados a los órganos de participación ciudadana y tendrán vigencia de tres años (arts. 3 y 6). Las restricciones para integrarse a estos órganos son: ser vecino del municipio, mayor de edad, no tener antecedentes

[4] En adelante se cita por artículo.

penales, gozar de buena reputación, no ser funcionario ni miembro activo de partido político y no ocupar ningún cargo de elección popular (art. 5). También se prevé la participación de los Consejos de Participación Ciudadana, los cuales «serán uno por cada colonia, fraccionamiento, unidad habitacional, pueblo, ranchería, comisaría o comunidad que forman parte de la geografía del municipio, debidamente reconocida en el Bando Municipal y en los términos que establece la Ley Orgánica Municipal del estado de Michoacán» (art. 46). Para ello, el ayuntamiento realizará la convocatoria cuando menos con tres días de anticipación, para la integración de los Consejos (art. 48).

A pesar de la existencia de este recurso institucional para integrarse a las decisiones en favor de los habitantes, en realidad es poco conocido y de escasa funcionalidad en la práctica debido a que la población sigue empleando sus modos de presión mediante expresiones públicas como las marchas y denuncias o demandas plasmadas en mantas en las instalaciones del ayuntamiento, acompañadas de comisiones de diálogo con algún funcionario. Otro modo son las relaciones clientelares y de amiguismo con funcionarios (diputados, responsables de dependencias y actores partidistas) que se utilizan para atraer beneficios públicos y utilizarlos de forma particular. Estas prácticas se reflejan en las intrincadas rivalidades que se dan entre familias, barrios y comunidades cuando el partido apoyado es contrario al que asumió el poder.

No obstante, hay una lucha desde abajo tanto en las comunidades indígenas como en la zona del valle con los ejidos; estos son los primeros en defender su territorio ante agentes externos, como los aguacateros no comuneros y los talamontes, así como con el establecimiento de medidas de seguridad contra la delincuencia organizada. Ejemplo de ello son las comunidades de Cherato, Cheratillo y 18 de Marzo, organizadas con brigadas de vigilancia y control en las carreteras que, en cierta medida, cuestionan la práctica y las capacidades del gobierno municipal.

Intentos de acción colectiva se han realizado entre los ejidatarios, como la integración, en 2011, de la Unión de Ejidos del Valle Esmeralda de Sociedad de Producción Rural de Responsabilidad Limitada, con 20 ejidos de los municipios de Peribán, Tinguindín, los Reyes y Tocumbo, que

sumaron a más de 2000 ejidatarios. Este colectivo tuvo, sin embargo, poca solidez en cuanto a la formulación de objetivos claros, organización e identidad colectiva. Actualmente se encuentra estancado en conversaciones con el gobierno para poder ser objeto de beneficios en proyectos productivos. En contraste, las empresas exportadoras de *berries* se integraron un año antes a la Asociación Nacional de Berries (Aneberries), con el objeto de representar los intereses de las empresas, buscar el fortalecimiento de la industria y el desarrollo del potencial productivo.

Las fuerzas de ambas organizaciones marcan amplias brechas: mientras que Aneberries impone medidas homogéneas de inocuidad a los productores ligados a las empresas y presiona a las autoridades para el funcionamiento de la planta tratadora de agua residual, la Unión de Ejidos busca bajar recursos federales y recibir capacitaciones para mejorar sus condiciones productivas. Los alcances y objetivos son diferentes, pero el territorio y el cultivo son los mismos, lo que muestra conflicto de intereses.

Por otro lado, Aneberries no toma en cuenta los intereses de los pequeños productores, ni considera como interlocutor a la Unión de Ejidos, ya que se relaciona individualmente con cada productor. El gobierno municipal ha reconocido su labor debido al importante papel que ha jugado en la economía del municipio, pero ha dejado de lado a la Unión de Ejidos en el diálogo y la generación de estrategias de desarrollo productivo en la región.

En el municipio existen otras iniciativas no gubernamentales que podrían desencadenar procesos de acuerdo colectivo entre los diversos actores involucrados con las *berries*; está, por ejemplo, la organización Productores Agropecuarios por la Calidad S. P. R. de R. L. y su componente como Biomanejo Integral Orgánico Sustentable para la Agricultura, S. P. R. de C V (PROCAL-BIOSA), que se ha ido posicionando frente al gobierno y grupos reducidos de productores a través de capacitaciones, servicios de asesoría, oferta de productos, tecnologías; pero también con el planteamiento de mejores formas de negociar los precios de los productos y la oportunidad de incursionar en la generación de orgánicos locales, con alternativas de control biológico en la producción agrícola.

Conclusiones

En este trabajo se describieron las desigualdades socioterritoriales y los cambios institucionales en las interacciones de los actores locales en torno a la producción de *berries* que tuvieron lugar de los años noventa a la actualidad en el municipio Los Reyes, estado de Michoacán. El caso muestra que el dinamismo económico promovido por las empresas agroexportadoras de capital no nacional en un ámbito local no es garantía del desarrollo integral de una sociedad, en este caso de un municipio y de una región; por el contrario, hay una profundización de las desigualdades que el gobierno no ha sabido enfrentar o priorizar. Las necesidades de la población rebasan el actuar gubernamental y no basta con poseer medios institucionales para resolver los rezagos sociales y la pobreza. Esto pone en entredicho el modo de gobernar y la realidad de lo que se ha dado en llamar «desarrollo local» en contextos de globalización, al reducirse el interés solo a la variable económica generada de la producción y exportación de *berries*. Esto no ha generado beneficios de largo alcance en la calidad de vida en los estratos sociales pobres, incluyendo las comunidades y los grupos indígenas.

Las características productivas de las *berries*, principalmente de zarzamora, en el valle de Los Reyes se pueden resumir en los siguientes puntos: su producción responde a la agricultura intensiva, exige un manejo tecnológico, es de carácter comercial y de exportación y los resultados, según la muestra, favorecen intereses externos; además, se distingue claramente un proceso de sustitución de un cultivo tradicional: caña, por uno de exportación: zarzamora. Se ha percibido también una modificación en los actores y sus interacciones debido al proceso acelerado del cambio de cultivo y a la serie de innovaciones en el proceso de producción. Por último, se percibió una descomposición en la acción colectiva típica, alteraciones en los mecanismos de aprovechamiento de los recursos naturales y en las formas de intercambio en el mercado.

Todo ello ha impuesto un sello conflictivo a las formas de actuación de los actores locales en el acceso a los recursos. Así, si bien la introducción del cultivo y la comercialización de las *berries* ha favorecido la vida económica regional, también ha generado un rezago en las condiciones sociales

de las comunidades indígenas, proveedoras de mano de obra especializada. Por su parte, los productores ejidatarios están asumiendo altos costos sociales y económicos al introducirse el cultivo de zarzamora debido a que su estructura tradicional de toma de decisiones es inoperante ante la lógica de la gran empresa exportadora, que no contempla en sus procedimientos las formas colectivas de participación social. Aunque hay iniciativas no gubernamentales por parte de los productores, estos tienen grandes retos como: ampliar la integración de los productores, favorecer la representación de intereses, alcanzar solidez interna en cuanto a la participación, organización, definición de metas comunes y posicionarse como interlocutores frente a otros actores locales y trasnacionales en la región.

Las manifestaciones de inconformidad de las comunidades indígenas y las condiciones precarias de los pequeños productores tradicionales cuestionan el papel del gobierno como promotor de un desarrollo integral en la región; así lo demuestra la desconfianza y falta de credibilidad de los programas y proyectos desarrollados por parte de los actores locales.

En el plano de los actores locales no gubernamentales se plantean las siguientes preguntas pertinentes: ¿cómo diseñar e instrumentar políticas públicas que redunden en beneficio de los actores locales y la sociedad en general, cuando se tienen juegos de poder entre actores económicos y gobierno?, y ¿cómo el gobierno local puede incrementar su capacidad de respuesta social y económica en forma coordinada con los actores locales?

Políticas de desarrollo y producción de zarzamora en Los Reyes, Michoacán

Guillermo Paleta Pérez
Universidad Nacional Autónoma de México-UAER

El capitalismo no tiene nada que ver con
el deseo de mejorar la condición humana
Georges Bataille

Introducción

En la zona noroccidental de Michoacán se ubica uno de los principales enclaves productivos agroindustriales, particularmente en el municipio de Los Reyes, que en años recientes se ha posicionado como el mayor productor de zarzamora en el mundo. En esta producción global se emplean cerca de 20 000 trabajadores agrícolas que por su condición de pobreza se mantienen como mano de obra barata dispuesta para el trabajo asalariado en los campos de cultivo.

En el valle de Los Reyes se realiza una intensa producción de *berries*[1] para el mercado internacional, especialmente para Europa, Asia y los Estados Unidos. Esta región ilustra la conformación de territorios productivos globales en México y sus dilemas de desarrollo regional, y al mismo tiempo

[1] Nombre genérico de las frutillas: zarzamora, arándano, frambuesa, fresa y moras.

exhibe formas productivas (agroindustriales) como expresiones cambiantes del capitalismo y del consumo de alimentos a escala mundial (Paleta y Sandoval 2015). La región de Los Reyes tiene una experiencia agroindustrial de larga data con producciones de caña de azúcar, fresa, aguacate y recientemente zarzamora.

Es notorio el accionar de liderazgos regionales en la consolidación de la producción de las frutillas hacia el mercado global. Empíricamente observamos que uno de los resultados de la aplicación de políticas de desarrollo local para la producción agroindustrial ha traído consigo diferentes resultados, uno de los cuales ha sido que los «beneficios» se han registrado más en el valle que en el resto del municipio; esta exclusión es notoria particularmente en la zona serrana indígena.

En dicho contexto, el objetivo de este trabajo es identificar, desde un análisis documental y etnográfico, procesos generales que nos permitan comprender la consolidación de este cultivo agroindustrial a nivel local y regional en el marco de la aplicación de apoyos gubernamentales para el desarrollo en Michoacán. Es importante señalar que no realizamos una evaluación o un diagnóstico de las políticas de desarrollo en la entidad; por el contrario, buscamos comprender cómo son objetivadas por los sujetos locales a quienes se dirigen. Nos interesa destacar que los apoyos para generar desarrollo regional en Los Reyes no han logrado mejorar las condiciones de la población general, pero sí se han beneficiado de ellos ciertos grupos, elites regionales y corporativos trasnacionales.

Desarrollos y contrastes nacionales

México es un país de contrastes y desarrollos desiguales. En los últimos años son más evidentes las transformaciones aceleradas que experimentan los sujetos en los ámbitos rurales debido fundamentalmente a los vaivenes de los mercados productivos, a la dinámica laboral y a las formas particulares de relación con las políticas públicas y los agentes del Estado.

De acuerdo con datos del Índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas, México, del Programa de Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD 2015), en 2012 el Distrito Federal tuvo el mayor nivel de desarrollo humano IDH[2] (0.830) junto con Nuevo León (0.790) y Sonora (0.779). En contraste, Chiapas (0.667), Guerrero (0.679), Oaxaca (0.681) y Michoacán (0.700) presentaron los cuatro niveles más bajos. Los datos muestran una considerable desigualdad de desarrollo. En especial, la mayor brecha se presenta en el renglón educativo.

Las recomendaciones generales de dicho informe se dirigen al diseño de estrategias de desarrollo regional para promover la movilidad de las entidades, pues en ciertos casos ha sido prácticamente nula. Llama la atención el cálculo de que «tomará entre 20 y 200 años alcanzar el nivel de desarrollo actual del DF bajo las tendencias vigentes» (PNUD 2015:19). La desigualdad es lo que impera en el país. Según Esquivel (2015) existe una excesiva e indebida influencia de los poderes económicos y privados en la política pública nacional, situación que limita los derechos ciudadanos; al mismo tiempo advierte sobre el crecimiento económico excluyente.[3]

La pobreza se ha incrementado según datos recientes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); en 2014, 55.3 millones de personas en el país viven en la pobreza,[4] dos millones más que en 2012, y 11.4 millones viven en pobreza extrema (CONEVAL 2015:16). Para contrarrestar el contexto de desigualdad se han puesto en marcha diferentes políticas públicas de desarrollo en las entidades, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el que «se impulsa un federalismo articulado, partiendo de la convicción de que la fortaleza de la nación proviene de sus regiones, estados y municipios […], aquí se

[2] «El IDH es una medida que sintetiza los logros de un país o región en tres aspectos básicos del desarrollo humano: *i*) una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer (índice de salud [is]); *ii*) educación, medida por los años promedio de educación para adultos y los años esperados de escolarización (índice de educación [ie]); *iii*) un nivel de vida digno, medida por el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita en dólares (índice de ingreso [ii])» (PNUD 2015:20).

[3] Según el mismo autor, 1 % de la población detenta 21 % de los ingresos totales del país.

[4] «De acuerdo con lo establecido por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la medición de la pobreza incluye dos grandes rubros: *a*) el ingreso de los hogares y *b*) las carencias sociales en materia de educación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y de cohesión social» (CONEVAL 2015).

trazan los grandes objetivos de las políticas públicas y se establecen las acciones específicas para alcanzarlos». Sin embargo, con este plan y con estratagemas de desarrollo de sexenios pasados no se ha logrado remontar las condiciones de pobreza en ciertas regiones; por el contrario, hay evidencia de que se exacerba la desigualdad, la exclusión y la violencia; tal es el caso de algunos enclaves productivos en Michoacán.[5] De los cuatro estados con menor desarrollo en el país este último es uno de los casos más paradigmáticos.

El estado de Michoacán destaca en la producción ganadera, pesquera, minera y de agricultura; es líder en nuestro país y a nivel mundial en actividades extractivas y en producción agroindustrial: aguacate, limón, guayaba, fresa, melón y zarzamora. Estas actividades generan una derrama económica considerable en donde se emplea a miles de trabajadores;[6] en 2014, paradójicamente, 59.2 % de la población vivía en condiciones de pobreza y 14.0 % en pobreza extrema. Michoacán cuenta con una ubicación geográfica estratégica en el occidente del país, tiene importantes vías de comunicación hacia el bajío y el pacífico. Es el octavo estado del país con mayor índice de marginación; el promedio de escolaridad es de 7.4 años (primer grado de secundaria), que lo posiciona como la cuarta entidad más baja de escolaridad junto con Chiapas, Oaxaca y Guerrero (INEGI 2010).[7] Respecto de su oferta cultural podemos señalar que cuenta con 1.0 a 1.2 espacios culturales[8] por cada 10 000 habitantes: se ubica en la segunda escala más baja de

[5] Michoacán de Ocampo tiene una población de 4 351 037 habitantes, de los cuales 2 102 109 son hombres (48.3 %) y 2 248 928 son mujeres (51.7 %). Ocupa el noveno lugar en el país por importancia poblacional; 30 % de la población es menor de 15 años; la población de 15 a 64 años representa 61.6 % y los mayores de 65 años, 7.3 %. El promedio de edad de la población es de 25 años. La extensión de estado es de 58 643 km², que representa 3.9 % del territorio nacional; 68.7 % de su población vive en localidades urbanas y 31.3 % en rurales (INEGI 2010).

[6] Una parte significativa de estos trabajadores son jornaleros agrícolas. «En el 2009 había aproximadamente 3.1 millones de jornaleros en el país y un poco más de 120 mil jornaleros en Michoacán» (Paleta 2012:18).

[7] El promedio nacional es de 8.6 años (segundo grado de secundaria). Las entidades con mayor escolaridad son: Ciudad de México (10.5), Nuevo León (9.8), Coahuila (9.5) y Sonora (9.4) (INEGI 2010).

[8] «Por espacios culturales se entiende toda la infraestructura creada por el estado para difundir la creación cultural, así como para formar recursos humanos creadores o consumidores de servicios culturales. Esta categoría incluye museos, teatros, centros culturales, galerías,

medición, de cinco niveles con los que cuenta el registro de estos espacios en el país. La pobre oferta cultural contrasta con entidades como Oaxaca, Colima, Tabasco, la Ciudad de México y Zacatecas, que tienen 2.0 espacios culturales por cada 10 000 habitantes (Serra y Salas 2009).

La entidad se posiciona en el tercer lugar a nivel nacional con muy alto grado de intensidad migratoria hacia los Estados Unidos (CONAPO 2010). Tiene importante diversidad étnica que se refleja en que 136 608 personas (de cinco años y más) hablan una lengua indígena (INEGI 2010). El estado se cuenta entre los más peligrosos del país debido al crimen organizado, el narcotráfico, a la emergencia en 2013 de las denominadas autodefensas, y a la corrupción generalizada en el gobierno estatal y sus corporaciones de seguridad.[9] Según los Índices de Paz México 2015 (2014) del Instituto para la Economía y la Paz, Michoacán se encuentra dentro de los cinco estados menos pacíficos del país junto con Guerrero, Morelos, Sinaloa y Guanajuato.

El desarrollo y las políticas públicas

Percibimos el desarrollo como discurso que toma lugar y se materializa en espacios geográficos y grupos humanos definidos. Del mismo modo, compartimos la perspectiva de verlo como ideología de modernización y como dispositivo disciplinario de los paisajes biofísicos y culturales, lo que conlleva el reconocimiento y la negación de la diferencia (Escobar 2014). Así, en la medida en que la ideología del desarrollo refleja una visión del mundo, una determinada concepción de la historia y de la relación entre hombre y naturaleza, es decir, un modelo deseable de sociedad (Viola 2000), nos ha

auditorios, bibliotecas, librerías, centros de desarrollo indígena, casas de artesanía, universidades y centros de educación artística» (Serra y Salas 2009:41).

[9] Se ha documentado la correlación entre actividades agroindustriales y violencia en el estado (Maldonado 2010, Malkin 2001). Esta correlación se explica en parte porque los grupos del narcotráfico se diversificaron y ampliaron hacia otras actividades productivas: explotación de bosques, cobro de cuotas a jornaleros agrícolas y extorsiones (Fuentes y Paleta 2015). De acuerdo con Fazio (2015), las zonas con recursos específicos (hierro, agua, hidrocarburos, oro, plata) hacen posible la formación de enclaves económicos que modifican sustancialmente la relación entre las personas y su entorno; asimismo, señala que la concentración de actividades extractivas configura a estos enclaves en espacios privilegiados de depredación, guerra y muerte.

interesado registrar las contradicciones de las prácticas y los discursos de desarrollo presentes en las políticas públicas que favorecen el cultivo de zarzamora en Los Reyes, Michoacán.

La metodología empleada en este trabajo ha sido la aplicada en la etnografía, que nos ha permitido observar la experiencia de clase de los sujetos (jornaleros y productores) en el marco de relaciones políticas y económicas más amplias (Roseberry 1991). Abrevamos también de la perspectiva antropológica que pone en evidencia la historia de la «gente sin historia», campesinos, trabajadores y migrantes (Wolf 1987).

El análisis documental ha sido determinante en la argumentación de este escrito. Hacemos uso de información oficial sobre la producción agrícola y la pobreza general en Michoacán y en Los Reyes en particular. Utilizamos la información oficial de manera crítica pues asumimos, de conformidad con Scheper-Hughes (2000), que revela sistemas particulares de clasificación de la sociedad, así como algunos valores sociales básicos dignos de ser contados y registrados. Ante tal situación optamos por una «demografía sin números», es decir, un seguimiento de los trabajadores agrícolas envueltos en sus circunstancias y toma de decisiones cotidianas (Scheper-Hughes 2000). Vale la pena señalar que los trabajadores son invisibles en el proceso de trabajo de la zarzamora. En las huertas productoras no existe registro alguno de su presencia y es el espacio donde se instrumenta la política laboral de las agroexportadoras.

Del mismo modo, nos adscribimos al análisis de que las políticas públicas son objetivadas, es decir, que son utilizadas y ofrecen una visión de los principios organizativos que estructuran a las sociedades mediante regímenes políticos y códigos culturales que moldean los comportamientos de individuos y organizaciones. Las políticas públicas muestran la transformación del Estado, nuevos métodos de gobierno y el establecimiento de nuevas relaciones de poder, pero fundamentalmente la reorganización entre individuo, Estado y sociedad (Shore 2010); en este sentido no debemos olvidar que el Estado es parte de la sociedad y no una entidad separada distinta (Migdal 2011). Estas políticas «construyen nuevas categorías de subjetividad y nuevos tipos de sujetos políticos, particularmente conceptos nuevos de individuos» (Shore 2010). Los resultados de la investigación fueron obtenidos

a partir de diversas temporadas de trabajo de campo, análisis etnográfico y documental en la región productora de zarzamora en Los Reyes, Michoacán. Cabe mencionar que venimos realizando trabajo de investigación en este municipio en el marco de varios proyectos académicos desde 2009. En particular realizamos entrevistas a jornaleros, productores de caña, de zarzamora y a autoridades municipales. En suma, hemos practicado un seguimiento pormenorizado de los procesos que envuelven la consolidación del cultivo agroindustrial en el valle y la zona serrana.

Agroindustria y desarrollo desigual en Los Reyes[10]

Desde los años cincuenta del siglo xx la producción de caña impulsó el desarrollo en la ciudad de Los Reyes, Michoacán. Operaban dos ingenios en la región: San Sebastián y Santa Clara. En aquel entonces la producción de caña tuvo su «época del oro dulce» debido a la creciente demanda de azúcar que hubo por parte del mercado estadounidense. En estos mismos años se inauguraron obras como la clínica del Seguro Social, la escuela primaria 20 de noviembre, la secundaria 18 de Marzo, y se terminó la construcción de la red de agua potable. Se inició la infraestructura carretera para acercarse con otros municipios. Para 1969, se decretó la construcción del Distrito Judicial con cabecera en Los Reyes y se inició la pavimentación de las principales calles de la ciudad (Reyes 1991). En los años setenta la población

[10] Los Reyes forma parte de la región V Tepalcatepec junto con otros nueve municipios (Aguililla, Apatzingán, Buenavista, Cotija, Parácuaro, Peribán, Tepalcatepec, Tingüindin y Tocumbo). También se le considera dentro de la región Meseta Purépecha junto con otros 12 municipios (Charapan, Cherán, Chilchota, Nahuatzen, Nuevo Parangaricutiro, Paracho, Peribán, Tancítaro, Taretan, Tingambato, Uruapan y Ziracuaretiro). Su ubicación geográfica privilegiada también la ubica en toda una franja de violencia que hasta hace poco fue controlada por el crimen organizado. El municipio mantiene una estrecha relación comercial, política y cultural con las ciudades de Uruapan y Zamora. Uruapan es la segunda más poblada, luego de Morelia. Es uno de los municipios importantes en la producción de aguacate por lo que es conocida como la «Capital mundial del aguacate». Su acceso es por la autopista Siglo XXI que comunica con Morelia y con el puerto de Lázaro Cárdenas (uno de los más importantes de América Latina). Por su parte, el municipio de Zamora es el mayor productor de fresa en Michoacán. Ahí se encuentran varias empacadoras que adquieren la producción de zarzamora de Los Reyes para la elaboración de mermeladas y sus derivados.

creció de manera importante y se consolidan servicios tales como: teléfono, luz, drenaje, correos, telégrafo, semáforos y agua potable; sin embargo, los alcances del desarrollo se experimentaron de manera desigual en el municipio. Los servicios y obras se concentraban únicamente en la ciudad de Los Reyes y no en sus localidades rurales e indígenas.[11] El valle tomaría otra fisonomía a partir de la urbanización motivada por la derrama económica de la producción de caña.

Desde estos años se forjaron las demandas de la zona serrana[12] por el acceso a servicios y obra pública, en específico agua potable, instalación de antena de radiocomunicación, edificación de clínicas de salud y construcción de escuelas. También ocurrió que en forma simultánea a la construcción e instalación de infraestructura en la cabecera municipal se experimentó la degradación de uno de los principales cuerpos de agua debido a la presión de los cultivos globales: el río Los Reyes, que abastecía a la ciudad y a los sembradíos de caña de azúcar, pero que con el aumento en la demanda por el aguacate,[13] en los años setenta y ochenta, los productores detuvieron su cauce hasta convertirlo en basurero y colector de aguas negras (Reyes 1991). Como podemos darnos cuenta, ya desde estos tiempos se presentaba una fuerte presión sobre los recursos naturales.

[11] La geografía municipal comprende tres zonas: el Valle, la Sierra (parte limítrofe occidental de la meseta purépecha) y una pequeña parte del suroeste del municipio con características de la región llamada tierra caliente. En 2010 el municipio de Los Reyes contaba con una población de 64 141 habitantes en 55 localidades. En este mismo año se registró a 13 908 indígenas (hablantes de la lengua purépecha y nahua) ubicados en 17 localidades, principalmente en la zona serrana (INEGI 2010).

[12] Las comunidades de la zona serrana se encontraban en 2010, según la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), dentro de los grados de marginación muy alto y alto. Justamente estas comunidades son las que abastecen de jornaleros agrícolas a las huertas productoras de zarzamora (Microrregiones 2013). De acuerdo con CONEVAL, en 2010, 75.9 % de la población municipal (47 361 personas) no tenían acceso a la seguridad social. En la percepción de un funcionario municipal el problema de las comunidades indígenas de Los Reyes es la falta de empleo y sus problemas de comunicación al no hablar perfectamente el español. Llama la atención esta aseveración pues el propio funcionario es indígena oriundo de estas comunidades. Una buena parte de los habitantes de estas comunidades se contratan como jornaleros agrícolas en el valle de Los Reyes para el cultivo de zarzamora.

[13] El cultivo de caña de azúcar coexistía con la producción de aguacate y fresa en los años sesenta del siglo XX (Thiebaut 2011).

La reconversión productiva

En 1995 se inicia el cultivo de zarzamora en Los Reyes. En un lapso de casi 20 años se ha extendido de manera significativa en prácticamente todo el valle y en las principales localidades del municipio, hasta cubrir actualmente una extensión aproximada de 5 000 hectáreas. Debido a la crisis azucarera experimentada a nivel mundial, que tuvo consecuencias graves para México, en 2002, el ingenio de San Sebastián ubicado en Los Reyes, propiedad del Grupo Porres,[14] se cerró con el propósito de que el de Santa Clara, situado en el municipio vecino de Tocumbo, procesara toda la caña del valle, y de ese modo se ahorraría en los gastos de operación. Esta situación aceleró el proceso de reconversión productiva de la región al buscarse nuevos cultivos alternos, uno de los cuales fue la zarzamora.

Un antecedente vital para comprender el rápido crecimiento productivo en esta zona fue la suma de esfuerzos e iniciativas de agricultores y profesionistas del Colegio de Posgraduados, quienes ya venían trabajando en la producción forzada de durazno (Sánchez 2008). El cultivo de zarzamora en Los Reyes fue estratégico en los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGARPA) y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO); es en 1995 cuando se pretende ampliar la producción con calidad de exportación (Gobierno del Estado de Michoacán 2013) y cuando se generan buenas expectativas debido a su rentabilidad y a la recuperación de la inversión (Ochoa y De la Tejera 2004).

De 2005 a 2007 la superficie sembrada de zarzamora en el municipio de Los Reyes se mantuvo; en 2008 se cuadruplicó, mientras que en el municipio contiguo de Peribán se triplicó y en Tocumbo se duplicó. Es en este año en que el cultivo de zarzamora crece exponencialmente en el municipio de Los Reyes con el apoyo federal y estatal. Para 2007-2008 ya se habían asentado 10 empresas en el valle, lo que se tradujo en una mayor comercialización de la frutilla, la apertura de nuevos mercados, y eso ocasionó la necesidad de más tierra de cultivo y el aumento de empleo en los campos.

[14] En 1990 adquiere los ingenios de San Sebastián y Santa Clara. Actualmente el consorcio es propietario del ingenio Huixtla en el Soconusco, Chiapas y Santa Clara en Tocumbo, Michoacán (ingenio Santa Clara).

En la década 2000-2010 Michoacán contribuyó con 96.7% de la producción nacional de zarzamora. Los municipios de Los Reyes, Peribán y Tocumbo aportaron 96% de la cosecha, lo que los configura como un enclave productivo regional. A decir de algunos productores las gestiones políticas a cargo de algunos personajes de Los Reyes y su cercanía con el entonces secretario de la SAGARPA, Alberto Cárdenas (2006-2009), contribuyeron al proceso de consolidación de la zarzamora en la región.

Como anotamos líneas arriba, en 2008 se observa de manera contundente el crecimiento exponencial de la zona cultivada debido al apoyo de instancias gubernamentales. En octubre de 2008, durante una gira de trabajo por los municipios de Morelia, Puruándiro y Los Reyes, el secretario Cárdenas, junto con el gobernador Leonel Godoy Rangel (2008-2012), entregaron recursos por 487 millones de pesos para beneficio de 147 418 familias de agricultores, ganaderos, pescadores y acuicultores de la entidad; en la misma gira, en el municipio de Los Reyes se entregaron 35 784 000 pesos para apoyar a 34 805 productores de caña y agricultores. En dicho evento se precisó que el propósito de los recursos era que el aguacate y la zarzamora compitieran en calidad e inocuidad en cualquier parte del mundo. También mostraron interés para que la entidad se afianzara como uno de los cinco principales estados productores de alimentos en el país. Al mismo tiempo, ambos funcionarios dieron banderazo de salida al primer embarque de zarzamora que se comercializaría en el mercado estadounidense.[15]

En 2011 México produjo casi 400 000 toneladas de *berries* con un valor de 7 000 000 de pesos. La superficie sembrada pasó de 7 000 hectáreas en 2001, a poco más de 20 000 en 2011 (Morales, 2010). Actualmente son 15 las empresas que operan en Los Reyes, tres de capital nacional y 12 de capital extranjero (Estados Unidos, Canadá, Chile y Gran Bretaña). En este mismo año el municipio tenía una extensión de 3385 hectáreas cultivadas de aguacate que lo ubicaban dentro de los 22 principales municipios productores en Michoacán.

[15] «El secretario de Agricultura entrega 487 millones de pesos a productores de Michoacán». Octubre de 2008 (SAGARPA 2008) <http://www.sagarpa.gob.mx/saladeprensa/boletines2/2008/octubre/Documents/B197.pdf> [consulta: 29/04/2014.

En un lapso de casi 20 años este cultivo se ha extendido de manera significativa en prácticamente todo el valle y en las principales localidades del municipio, hasta cubrir actualmente una extensión aproximada de 5 000 hectáreas. El mercado internacional en conjunto con la aplicación de programas de desarrollo estatal y la activa participación de elites locales, lograron trasnacionalizar la región de Los Reyes al configurarla como lugar geográfico productivo mundial. Actualmente es considerado como la «Capital mundial de la zarzamora».[16] Si bien es el principal cultivo, también hay una significativa producción de otras frutillas (arándano y frambuesa). Ahora bien, por ser el sistema agroalimentario uno de los más globalizados, existe una fuerte presión respecto de los procesos productivos (inocuidad, uso de nuevas tecnologías, explotación intensiva de los recursos humanos y naturales). Una de las características del cultivo de zarzamora es su demandante consumo de agua (Sandoval 2013).

Es notoria la diferencia entre los pequeños y los grandes productores, quienes abastecen al mercado nacional, quienes lo hacen para el mercado de exportación o quienes producen zarzamora o arándano, ya que este último requiere una mayor inversión.[17] De hecho, existen productores que poseen un mayor capital económico y social, y eso les permite mantener relaciones amistosas con los administradores de las principales empresas comercializadoras asentadas en el valle, es decir, que estos productores no precisan ámbitos de representación colectiva, pues ellos pueden negociar el precio del producto a título personal.[18] Es evidente la limitada relación entre

[16] Utilizado como eslogan por el H. Ayuntamiento de Los Reyes en su portal de internet (2016).

[17] La inversión aproximada necesaria para cultivar una hectárea de arándanos es de un millón de pesos, y de 250 000 pesos para una de zarzamora.

[18] Actualmente existen 15 empresas comercializadoras en Los Reyes, cuatro de ellas mexicanas. Las principales empresas trasnacionales en el valle son: Driscoll's, Sun Belle y Hortifrut. Los principales inversionistas de estas empresas son de origen estadounidense, chileno, canadiense, austriaco y guatemalteco. Las empresas mexicanas son: FreshKampo, Splendor, Grupo HerES y El Molinito. Estas tienen el perfil de las corporaciones de las que hablan los antropólogos Comaroff y Comaroff (2011:85): «Se refiere a una forma elemental de asociación humana que a lo largo de los siglos ha adoptado muchos ropajes y ha servido a diversos fines políticos, religiosos y económicos. Adoptan formas como si fueran en muchos aspectos de carne y hueso, y así tienen la capacidad de actuar como Estados que pueden gobernar, saquear y obtener ganancias prácticamente sin verse obligadas a rendir cuentas ni aceptar restricciones».

productores y la presidencia municipal; de hecho, pareciera no encontrarse dentro de la agenda municipal la producción de zarzamora ni la situación de los jornaleros agrícolas.[19] De acuerdo con Sandoval (2013) existen 1200 productores de zarzamora en el valle de Los Reyes.

Otro punto relevante es que el aumento de la zona de cultivo de zarzamora ha traído algunos conflictos con los productores de caña, pues no hay que olvidar que aún existen aproximadamente 6000 hectáreas sembradas de ese producto. En Los Reyes conviven producciones agroindustriales (zarzamora, caña y aguacate) enmarcadas en conflictos por el uso del agua y la utilización de caminos saca-cosechas, que al ser utilizados por camiones pesados que transportan caña los destruyen y levantan polvo que perjudica la calidad de la frutilla. Hay casos de productores cañeros que cultivan al mismo tiempo aguacate y zarzamora, es decir, que mantienen identidades productivas variadas que llegan a ser conflictivas.

Al ser esta una región donde la actividad comercial y la agricultura de exportación son relevantes, también existe una fuerte presencia, a decir de los pobladores, del crimen organizado. El cobro de cuotas a los productores no se realiza cara a cara, por el contrario, son los integrantes de los Caballeros Templarios quienes cobran a las empresas comercializadoras trasnacionales la cantidad de un peso por caja de zarzamora. Es similar el *modus operandi* en el caso de la producción de aguacate en la meseta purépecha (Fuentes y Paleta 2014).

Flexibilidad y exclusión. Los trabajadores indígenas

Es cierto que la producción de zarzamora genera empleo local y regional. Existen estimaciones respecto del número de jornaleros agrícolas contratados en los campos de cultivo. Thiebaut (2011) sugiere que son entre 5000 y

[19] La presidencia municipal ha proporcionado algunos apoyos para la producción de zarzamora, por ejemplo, la habilitación de caminos que son utilizados para el traslado de las frutillas. Tal fue el caso del libramiento, una obra de pavimentación con recursos del gobierno federal que se quedó como obra inconclusa y que el ayuntamiento, posteriormente, tuvo que terminar. Asimismo, ha aportado viajes de grava para la rehabilitación de caminos que en Los Reyes son de suma importancia debido al cuidado que se requiere en el manejo de las *berries*.

8 000 las personas que laboran en la zarzamora. A falta de estadísticas oficiales,[20] la autora sugiere una evaluación a partir de los pueblos de la sierra de Los Reyes y de localidades del valle. En el estado se calcula que se emplea a más de 200 000 personas en la producción de dicha baya;[21] según nuestra propia estimación podemos afirmar que se contratan alrededor de 15 000 a 20 000 jornaleros agrícolas por año en las 5 000 hectáreas de cultivo. El cálculo se basa en que en las labores permanentes precosecha intervienen de 25 a 30 personas por hectárea; la variación depende también del nivel de tecnificación de las huertas. Este número se incrementa en temporada de cosecha, cuando se contrata de 35 a 40 jornaleros por hectárea. De estos trabajadores 80 % son mujeres jóvenes y casi siempre locales, regionales y nacionales.

Una cantidad significativa de jornaleros nacionales contratados para el corte de caña en el valle de Los Reyes y Tocumbo venían acompañados por su familia, ya que veían la posibilidad de que sus esposas e hijas fueran contratadas y con ello obtener un ingreso adicional. Esta situación dio la pauta para la construcción de nuevos espacios territoriales «inseguros» en donde se alojan estos avecindados, según la opinión de algunos habitantes oriundos. Aquí toma forma lo que Bauman (2005:18) señala respecto de los «temores relativos a la seguridad», donde hay una desconfianza en lo tocante a la integridad personal (física) que desplaza las preocupaciones públicas lejos de las raíces económicas y sociales del problema. Se debe entonces, de acuerdo con el autor, buscar soluciones locales a problemas producidos globalmente. En Michoacán son aproximadamente 40 municipios los que concentran la mayor cantidad de jornaleros agrícolas; de ellos, poco más de la mitad son niños, es decir, trabajan 60 000 menores de edad.[22]

La relación laboral de los jornaleros con las huertas es tan flexible que estas no asumen ningún tipo de responsabilidad. Las empresas exportadoras

[20] En Michoacán no existe información exacta del número de jornaleros empleados en sus regiones agrícolas. En 2009 el Consejo Estatal de Población (COESPO) estimaba que había aproximadamente 3.1 millones en el país y un poco más de 120 000 en Michoacán. Nos parece que en el propio desconocimiento de estos datos se aloja parte de su vulnerabilidad.

[21] «El sector de las *berries* es el que más fuentes de empleo genera en Michoacán» (*Cambio de Michoacán* 2013).

[22] «Jornaleros agrícolas: el rostro oculto del modelo» (*Cambio de Michoacán* 2009).

no intervienen en absoluto en la contratación de los trabajadores porque se delega la responsabilidad exclusivamente a los productores. Nos atrevemos a afirmar que los jornaleros se perciben moderadamente explotados por las huertas productoras, no así por los procesos de trabajo flexibilizados establecidos por las empresas y por las dinámicas de la agricultura globalizada. El capital, en este sentido, se encarna en los sujetos locales identificables (huertas, enganchadores, capataces) y a su vez vuelve difusos a los beneficiarios de intereses productivos globales.

Los jornaleros locales provienen de la zona serrana indígena del municipio de Los Reyes: Zicuicho, Pamatacuaro, San Benito, San Luis, San Antonio y Tapan, en su mayoría hablantes de purépecha. Antes de contratarse en el cultivo de la zarzamora laboraban en huertas de aguacate en Los Reyes y Peribán; también emigraban al municipio de Yurécuaro, ubicado en el noroeste de Michoacán, en los límites con Jalisco, para trabajar como jornaleros en la cosecha de jitomate, chile y frijol (Vázquez 2010).

La producción de caña y zarzamora, dos cultivos tan distintos, ocupan los mismos mecanismos de intermediación, control y disciplina. Esta perspectiva productiva diluye la relación laboral entre empresas y trabajadores, ya que es vista «como instrumento eficaz para disciplinar y abaratar el costo de la mano de obra, representando un mecanismo de acumulación adicional al capital» (Sánchez 2001:87). Con este tipo de industria agrícola se mantienen y profundizan las brechas de la desigualdad y al mismo tiempo se restringe la posibilidad de algún tipo de movilización en busca de mejoras salariales. La estructura organizativa de las huertas de zarzamora es jerarquizada donde los trabajadores pueden tener ciertas especialidades: regador, piscador, fumigador y cortador de zacate (son hombres quienes aplican los fumigantes).[23]

El cultivo de zarzamora hace evidente la explotación múltiple de estos trabajadores. En primer lugar, se les asigna una condición laboral flexible pues no son considerados empleados formales de las huertas ni de las

[23] Hay algunos casos aislados de intoxicación por el uso de plaguicidas; sin embargo, no existen estudios o casos documentados. Vale comentar que cultivos similares como el de la fresa se caracterizan por un «consumo voraz de insumos» (Seefoó 2013). Un uso similar de insumos es el utilizado para el cultivo de zarzamora.

empresas comercializadoras. Aunque en los reglamentos de las huertas se indica la no contratación de niños, es sabido que hay menores laborando en ellas. Por otro lado, los trabajadores son situados políticamente como jornaleros, su adscripción étnica se reitera cotidianamente en el proceso productivo y eso da lugar a una visión peyorativa del «otro».[24] Al situarlos como el «otro» se les ubica en un grado de indefensión que los deshumaniza y los convierte en seres desechables y sacrificables (Agamben 2013). La dinámica de exclusión establecida por las empresas marca divisiones y desigualdades o clivajes, que tornan invisibles a ciertos sujetos y sus derechos laborales, e incluso los reclamos de justicia que puedan venir de ellos. Al respecto se han documentado los procesos de disciplina laboral y la diferenciación étnica en el cultivo de café en Veracruz (Macip 2007), así como en Tamaulipas la precariedad laboral y la estigmatización de los jornaleros migrantes (Andrade 2013). En Los Reyes es evidente que el enclave productivo favorece el racismo y otras violencias en los procesos de trabajo.

Conclusiones

¿A qué tiempo, a qué nación pertenece tu historia?
Oliverio Girondo

Las regiones se vuelven espacios de análisis que nos permiten observar los crecimientos diferenciados que toman lugar a partir de políticas públicas de desarrollo en el marco del mercado global y de los intereses locales. En Los Reyes se muestra desde hace casi 20 años una acelerada reconversión productiva de la caña a la zarzamora, así como la emergencia de procesos de flexibilidad laboral y aumento exponencial del trabajo asalariado. Junto a las nuevas estructuras de trabajo surgen formas de apropiación del territorio, de explotación de los recursos naturales, nuevas maneras de identificación

[24] No pretendemos abundar sobre las implicaciones sociológicas en la construcción del «otro». Nuestro propósito es distinguir que la identificación del «otro» es configurada en Los Reyes en el ámbito económico (entorno laboral de la zarzamora) y el comunitario (vida cotidiana); en ambos se hace referencia a «un grupo social concreto al que *nosotros* no pertenecemos» (Todorov 2010:13).

social, de convivencia y de desigualdad. La acumulación del capital se gesta a partir del desarrollo geográfico desigual (Harvey 2004).

Se conforman históricamente en Los Reyes grupos y sujetos con diferentes maneras de interacción con la producción agroindustrial, el mercado y los procesos de trabajo de manera desigual y excluyente en el marco del modelo posfordista de regulación económica capitalista, que gobierna a distancia mediante redes flexibles y fluctuantes que trascienden a los sitios institucionales (Fraser 2003). Esta región ha sido parte desde hace mucho tiempo de una economía mundial; la relación, que se ha ido transformando con el tiempo, se ha establecido a partir de la producción de alimentos para el consumo global: azúcar, aguacate y *berries*. Es evidente que en Los Reyes se instrumenta el mercado como estrategia de desarrollo (empresas agroindustriales) más que de fortalecimiento de instancias del Estado. Es notario el accionar de gestiones y liderazgos locales en el proceso de esta consolidación de la producción agroindustrial de las frutillas hacia el mercado global como uno de los efectos en la puesta en marcha de estas políticas de desarrollo.

Si bien hay un posicionamiento a nivel internacional de la producción de zarzamora, también observamos la evidente fragilidad de un sector de productores y la vulnerabilidad de miles de jornaleros agrícolas insertos en procesos de trabajo con características globales, pero con salarios locales (Shore 2010). Los jornaleros no son centrales en las políticas públicas de desarrollo, se les ve como un grupo marginal, excluido, segmentado y sin aspiraciones (Fraser 2003).

El futuro de esta región con producción global es predecible. Las políticas de desarrollo con esta visión diferenciada apoyarán este cultivo con el argumento de favorece la creación de empleos. Sin embargo, el asunto central es reflexionar sobre la calidad de los empleos y sobre la posibilidad de ofrecer futuros dignos a los miles de trabajadores agrícolas en Los Reyes. La fuerza de trabajo se vuelve una mercancía más (se comercializa lo étnico). Por lo pronto, se ha creado un «mercado», empresas, intermediarios, comunidades e instituciones que no regulan los procesos de contratación; una sobreoferta de mano de obra que va en detrimento de los jornaleros y en beneficio de las trasnacionales.

A partir de lo anterior mantenemos nuestra postura respecto de que la pobreza y las condiciones en Michoacán no responden a limitantes productivas sino a posturas y decisiones políticas. Se requiere un Estado social fuerte con políticas responsables y justas. El futuro no es promisorio, sobre todo si tomamos en cuenta lo que dice el Banco Mundial acerca de que América Latina será en los próximos años la huerta del mundo. Esta situación se traducirá en mayores presiones sobre los recursos naturales y humanos, por lo que es necesario un tipo de análisis social que arroje luz sobre los dilemas de las poblaciones vulnerables (Scheper-Hughes 2000).

Políticas públicas para la cultura, el caso de Sahuayo, Michoacán (2000-2012)

Alejandra Díaz Anaya
Universidad de Guadalajara

Introducción

El presente trabajo aborda las políticas públicas para la cultura, que son entendidas como el conjunto de prácticas en torno al capital cultural de una población. Presenta los principales lineamientos teóricos que respaldan las políticas públicas para la cultura a nivel municipal en México, así como un análisis de la acciones emprendidas por los diferentes gobiernos locales de Sahuayo, Michoacán, de 2000 a 2012, en torno a su patrimonio cultural, y que han dado paso a dos situaciones que se evidencian a lo largo del capítulo: la ausencia de políticas públicas que fomenten el desarrollo cultural del municipio y una deficiente política cultural, entendida como las líneas de acción del gobierno local.

El análisis se fundamenta en la interpretación y comparación de los informes de gobierno del periodo mencionado, de las acciones que ahí se nombran y de los resultados obtenidos a lo largo del tiempo junto al trabajo de campo en torno a la situación actual del patrimonio cultural del

municipio.[1] También se analiza el acceso o beneficios que la población puede obtener del patrimonio cultural y las relaciones de poder que limitan su potencial en la localidad, una ciudad con 72 841 habitantes y 45 comunidades[2] que, junto con el municipio de Jiquilpan, conforma uno de los dos centros de mayor importancia demográfica en la región Lerma-Chapala, a la que pertenecen 17 municipios.

Sahuayo también es parte de la región michoacana de la Ciénega de Chapala, integrada por ocho municipios: Sahuayo, Cojumatlán de Régules, Jiquilpan, Villamar, Venustiano Carranza, Pajacuarán, Vista Hermosa y Briseñas (Paleta 2011:95). Actualmente estos municipios, por las características de su territorio, comparten intereses y la necesidad de incrementar la oferta cultural, ante la evidente insuficiencia de espacios dedicados a ello para la población así como la ausencia de políticas públicas que favorezcan proyectos regionales. El caso de Sahuayo es un ejemplo de lo que sucede en gran parte de los demás.

En la oferta cultural nacional, Michoacán se posiciona en la segunda escala más baja del país con la existencia de 1.2 espacios para ese propósito por cada 10 000 habitantes. Sahuayo cuenta con cuatro de siete poblados a los que al menos les correspondería contar con universidad pública, biblioteca, casa de la cultura y pinacoteca si estos servicios estuvieran distribuidos equitativamente; sin embargo, la mayoría están concentrados en Morelia, la capital del estado (Serra y Salas 2009). Esta situación limita el acceso a la oferta cultural.

[1] Al referirnos al patrimonio cultural incluimos el capital o los bienes que se consideran portadores de la identidad de un pueblo (tradiciones, infraestructura, prácticas artísticas y culturales, ideología, organizaciones sociales, instituciones, paisaje cultural, historia, personajes, etcétera).

[2] Algunas comunidades, como la del fraccionamiento Rancho Dorado, están conformadas por personas de clase alta que construyeron sus hogares lejos del caos del centro de la ciudad, mientras que otras, como El Güirio, por estar asentadas en zonas rurales tienen, en distintos aspectos, un acceso limitado a los servicios, incluido el cultural. Esta circunstancia y la distancia respecto del municipio de Sahuayo les confiere particularidades disímiles, hecho que conduciría a estudios de caso distintos para cada comunidad y, por lo tanto, a la aplicación diferenciada de políticas públicas para la cultura enfocadas a satisfacer las necesidades de cada uno de los territorios, ya que seguramente el consumo cultural será distinto del que se podría tener en la zonas urbanas; entonces, para efectos de este trabajo, la atención se centra en la cabecera municipal como influyente cultural principal de todas estas localidades pertenecientes al municipio.

Este artículo pretende ser un aporte para el análisis de las políticas públicas de cultura en Sahuayo y una herramienta para la gestión de una política cultural que contribuya al desarrollo de este y otros municipios mediante la valoración de su patrimonio y el estudio de las relaciones que definen acciones en torno a la cultura.

Marco legal

Los convenios y las leyes establecidos históricamente en México respaldan política y legalmente la gestión cultural con la intención, según su discurso, de intervenir a niveles locales y favorecer el desarrollo cultural mediante la promoción y el cuidado del patrimonio, bastión de identidad o diferencia con respecto a otras poblaciones que evita, a la larga, los estragos de la globalización y el capitalismo. Los tratados y las declaraciones firmados por México pueden regir las políticas públicas para la cultura de los municipios; sin embargo, las relaciones de poder entre los diferentes actores involucrados a nivel local (políticos, iglesia, sociedad civil, empresarios, profesionales de la cultura, etc.) y la diversidad de características de los municipios con necesidades específicas exigen un plan estratégico individualizado o bien una política cultural municipal.

Las competencias del municipio de Sahuayo en materia de cultura son señaladas en el artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, que norma políticas y programas de gobierno en coordinación con los niveles estatal y federal, así como la sociedad organizada, además de cuatro puntos específicos en materia de política pública para la cultura, que son:

- Elaborar el diagnóstico y el programa municipal de cultura, el catálogo de su patrimonio y el de sus principales manifestaciones culturales;
- Promover el establecimiento de centros, casas de cultura y organismos similares para el fomento del desarrollo cultural, alentando la participación social en las diversas actividades culturales;
- Fomentar la investigación y difusión de las manifestaciones culturales en el municipio;

- Participar, en los términos que marcan las leyes, en los programas estatales en materia de cultura (2001).

En el caso de Sahuayo las acciones emprendidas hace 12 años para cumplir con la ley son deficientes si no es que nulas para algunos de los puntos antes mencionados; esto se ve reflejado en que solo el tercero de estos se hace visible por medio de la fiesta de los tlahualiles en honor al Patrón Santiago, una celebración popular que se desarrolla con o sin apoyo del ayuntamiento en turno. Las causas del incumplimiento de dicha ley son el desconocimiento, el poco presupuesto destinado a la cultura, los conflictos de índole personal entre los involucrados y la falta de interés de quienes tienen el poder en la toma de decisiones. Todas estas situaciones representan dificultades para una operación de políticas públicas que abone al desarrollo cultural del municipio.

Gestión y análisis de las políticas públicas para la cultura

Una herramienta de ejecución de las políticas públicas para la cultura es la gestión, entendida como la administración del capital cultural de un pueblo para dar sentido a su forma de ser. Es decir, se trata de la planificación, la organización, la dirección y el control de procedimientos y/o bienes que le dan sentido a la forma de ser de una persona o comunidad. De allí la importancia de la proyección de políticas culturales que guíen la gestión de recursos como una manera de contribuir al desarrollo cultural municipal. Los recursos a ser gestionados guardan todos aquellos elementos que forman parte de la identidad del sahuayense y que deben conformar la estructura básica de las políticas públicas para el desarrollo cultural: el patrimonio cultural.

Para facilitar e impulsar parámetros de desarrollo es prioritario el reconocimiento de los recursos culturales locales y regionales que acompañen la dinámica social (Marcelli 2004); esto incluye el conocimiento de los habitantes de una región, sus instituciones, costumbres, infraestructura y sus construcciones sociales. Algunos de los problemas actuales en torno a

las políticas públicas para la cultura son: la escasa participación de la comunidad en su generación, la falta de valoración y aprovechamiento de los diferentes bienes con los que cuentan los municipios, la poca difusión al exterior del potencial de los bienes y la centralización de los recursos y programas en las capitales de los estados, además de la falta de continuidad de los programas que sí contribuyen a la definición de una política cultural para el desarrollo.

Los problemas mencionados, que forman parte de la gestión en torno al patrimonio cultural del municipio, se pueden analizar por medio del campo de relaciones de los diferentes agentes que definen las políticas públicas para la cultura. Existen otros elementos que nos ayudan a fijar puntos de análisis en torno al capital cultural, su gestión y la definición de políticas que abonen al desarrollo cultural de un territorio y que han sido considerados en este trabajo: la territorialidad, el contexto, las habilidades técnicas de quienes han establecido las políticas a lo largo del tiempo, el involucramiento de profesionales académicos de la gestión cultural, el marco jurídico (local, nacional e internacional), la identidad de la población, los grupos de la sociedad establecidos y la transversalidad de las políticas públicas (RIFGC 2011).

Estado del capital cultural de Sahuayo

El capital cultural de Sahuayo es vasto: su historia cristera, la habilidad para comerciar de sus habitantes, la posición geográfica del municipio, la producción de huarache y sombrero artesanal, las festividades religiosas (como la de los tlahualiles), personajes destacados en las artes, su diversidad gastronómica y la arquitectura de sus iglesias; sin embargo, no se cuenta con un catálogo del patrimonio cultural, y por tanto tampoco existe un listado público que incluya los espacios culturales o con potencial para el desarrollo de actividades artísticas y culturales con fundamento identitario, por lo que a continuación se hace una breve descripción del estado del capital cultural más destacado de Sahuayo.

La forma en que se perciben a sí mismos los oriundos de Sahuayo es diversa, pero existe una descripción con la que se puede distinguir al

sahuayense: buenos para el comercio y el regateo; partidarios de tomar cualquier pretexto para reunirse con los amigos y celebrar en fiesta; mujeres guapas bien arregladas según la tendencia de la moda, en espera de encontrar con quién casarse; un gusto en demasía por el alcohol y la comida; un sentido muy fuerte de arraigo a su tierra y gran devoción al Patrón Santiago.

La identidad de aquellos nacidos en Sahuayo está marcada en su mayoría por las festividades católicas: «El tlahualil, no hay más; esa es la identidad, el símbolo que une a todo Sahuayo, el tlahualil y el Patrón Santiago» (Doyle 2011). Y así lo expresan los habitantes del municipio antes, durante y después de las fiestas en honor al Patrón Santiago. La celebración proviene de la conquista española y con el tiempo se entremezcló con tradiciones de los indígenas de la región. Existe la creencia de que la imagen del Patrón Santiago llegó a Sahuayo por medio de unos peregrinos y que con el tiempo la población comenzó a hacerse devota. En 1717 se fundó en su honor la parroquia de Sahuayo. Las peregrinaciones al templo fueron acompañadas de la representación de las luchas entre moros y cristianos; los frailes las utilizaron para apoyar la evangelización, aunque se tomaron elementos prehispánicos (Doyle 2006:12). Durante el movimiento cristero los sahuayenses invocaban ayuda al Patrón Santiago, lo que aumentó su fervor (Doyle 2006:16). Con el paso del tiempo esta fiesta ha ido evolucionando, desde las actividades que se realizan hasta los atuendos utilizados por los que caracterizan a los moros (uno de los principales atractivos de la celebración). El 1 de julio comienzan los hachones (fogatas callejeras) por las distintas calles del pueblo con la reunión de personas, desde tres hasta cientos, en terrazas particulares o calles cerradas por los vecinos. El 25 de julio y el 4 de agosto parecen días de carnaval, lo que hace de esta fiesta de origen religioso una forma de recreación y diversión para los habitantes y visitantes. Los tlahualiles, interesados en mantener viva esta tradición, danzan en una peregrinación mientras portan máscaras (que muchos de ellos elaboran desde el mes de enero) únicas por su diseño, colorido, peso y tamaño, con las que se representa e identifica a los moros con los guerreros náhuatl que se encontraban en estas tierras a la llegada de los españoles; las máscaras llegan a costar hasta 5000 pesos cada una, sin contar el traje que portan los

tlahualiles (entrevista a Antonio Gálvez Orta, líder del grupo de tlahualiles Victoria, 06/2010).

La religión es uno de los motores culturales con mayor poder entre los habitantes de una población, y el municipio de Sahuayo es ejemplo de ello. Sus capillas católicas tiene elementos patrimoniales importantes, al igual que lo son las actividades artísticas y sociales que realizan. La parroquia de Santiago Apóstol, administrada por la academia de la Casa del Padre Barragán, se localiza en la plaza principal y conserva los restos del niño beato José Luis Sánchez Villaseñor (folleto 2012-2105), hecho que forma parte de la polémica que se ha generado en torno al lugar donde debería ser construido el santuario para Joselito (como se le conoce popularmente), pues el tema es de gran interés para diversos actores debido al impacto social y económico que se supone generará una vez santificado. El templo del Sagrado Corazón (que también cuenta con una academia) tiene como principal valor patrimonial unas catacumbas con restos de mártires del movimiento cristero, las cuales, a pesar de su potencial turístico, solo se abren al público durante la Semana Santa, lo cual impide que quienes visitan el templo en otra fecha puedan apreciarlas y conocer más sobre la historia de esa guerra que marcó históricamente a Sahuayo debido a la participación que tuvieron sus habitantes. La parroquia de Guadalupe resguarda parte de la obra del artista sahuayense Luis Sahagún (1920-1978), pintor destacado internacionalmente por su talento que dejó parte de su legado artístico en distintos lugares de Sahuayo. Es en este templo donde cada año se cantan Las Mañanitas a la Virgen de Guadalupe y donde los gremios del municipio participan, del primero al 12 de diciembre, en la organización de la procesión hasta la iglesia con música, carros alegóricos, canastas de regalo a manera de ofrendas, bandas de guerra y danzantes. Las políticas públicas con relación a los templos como parte del patrimonio cultural arquitectónico y las actividades que generan son consideradas importantes debido al rol que la religión juega en el mundo contemporáneo; sin embargo, estas políticas se ven afectadas por la relación entre los dirigentes de la iglesia y el gobierno, basada en sus intereses políticos y sociales, lo que evita que se potencie el uso del patrimonio en favor del desarrollo cultural.

Otro ejemplo del patrimonio cultural relacionado con la religión lo constituye el monumento a Cristo Rey, que consta de una explanada con vista panorámica de la ciudad y el templo dedicado a José Luis Sánchez del Río. Este lugar está rodeado de cenadores y áreas verdes ideales para realizar un día de campo, que también podrían ser aprovechados para labores culturales; sin embargo, se encuentran en muy mal estado y no hay un programa que contemple la rehabilitación de esta sede, símbolo de la historia del movimiento cristero en Sahuayo[3] al que se dedica un festejo que consiste en teatralizar lo ocurrido en la calzada Amezcua —flanqueada por árboles de cuyas ramas pendían cuerpos de cristianos ahorcados— y en realizar la molienda o verbena popular. Este día también se hace la representación de cabalgatas y batallas.

La importancia del movimiento cristero en Sahuayo ha dado lugar en tres ocasiones a una exposición de objetos representativos e históricos, entre ellos: monedas de la época, ropa utilizada por cristeros, sangre de cristeros, escapularios, parte de altares, oraciones que realizaban, incluso balas rescatadas de los cráneos de los 27 cristeros fusilados en un mismo día. El museo se ha montado por iniciativa de Mauricio Villaseñor, integrante del grupo católico internacional Caballeros de Colón y poseedor de los objetos mencionados. La falta de apoyo para mantener el museo y las piezas en buen estado ha hecho que el proyecto solo se quede en exposiciones temporales y no se abra a la creación de un museo cristero, lo que demuestra falta de interés y de voluntad política que deriva en el desconocimiento de la historia de la ciudad y de la identidad sahuayense. El gobierno municipal y estatal hasta ahora no han promovido ninguna iniciativa para difundir la historia cristera más allá del beato José, quizá porque se trata, en su caso, de un tema religioso y lo han apoyado un sinfín de intereses económicos, políticos y personales por parte de los diferentes actores alrededor tanto de la beatificación como de la construcción del santuario y las festividades.

En Sahuayo existió otro proyecto del que vale la pena hablar, se denominó proyecto del museo Último Imperio Michoacano y se presentó en

[3] Se puede apreciar en la película *La Cristiada,* donde se narra lo sucedido durante el movimiento y que tiene como uno de sus protagonistas al mártir sahuayense José Sánchez del Río, beato que desde hace cinco años cuenta con una celebración el 10 de febrero, día de su muerte.

2009 al presidente municipal en turno. Proponía resguardar los restos arqueológicos de la región, tanto los de la Revolución como objetos petrográficos. Los representantes contaban con más de 4000 piezas para exhibición, y aunque frente a los medios de comunicación el gobierno dijo que el apoyo era un hecho, hasta la fecha no han cumplido (Ceja 2009). La administración municipal anterior realizó la gestión para establecer temporalmente el museo en un espacio céntrico que había sido cedido al ayuntamiento para fines culturales o educativos; sin embargo, el museo fue retirado porque no se contaba con financiamiento. Hoy el lugar está próximo a convertirse en un estacionamiento público, lo que demuestra el mal manejo de los bienes culturales por parte de las autoridades y el modo en que pasan por alto los documentos oficiales.

Otro proyecto relacionado con la creación de museos o galerías es el de la pinacoteca Pascual Sahagún Castellanos, localizada en el Seminario Salesiano. Ahí está la colección privada del pintor Luis Sahagún Cortés. El estado físico del inmueble no es el adecuado para la conservación de las obras ni cuenta con instalaciones idóneas para su exhibición, lo cual impide que se promocione el lugar como atractivo turístico. El sacerdote y director de la escuela de los salesianos, Felipe Plasencia, dice tener la disposición para trabajar en la restauración, preservación y proyección de la obra; sin embargo, la institución argumenta no contar con los recursos necesarios para llevarla a cabo. Por este motivo se decidió convocar a personas de la sociedad civil y a la Casa de Cultura Sahuayense (excluyendo al gobierno) para dar continuidad al proyecto que lleve a alcanzar el objetivo principal del pintor. La Casa de Cultura Petrita Cortés de Sahagún, por su parte, como muchas otras, depende del presupuesto del ayuntamiento para su subsistencia. Esto la convierte en ocasiones en coordinadora de cultura del ayuntamiento. Una de sus principales problemáticas es la dificultad para recibir donativos de particulares que puedan deducirse de impuestos, ya que no le ha sido posible concluir el trámite para obtener su clave única de inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, denominada CLUNI. Esta clave permite a las asociaciones civiles tener el «derecho a participar en el diseño de políticas públicas y acceder a los

apoyos y estímulos que otorga la administración pública federal».[4] Dicha problemática no es exclusiva de la casa de la cultura de Sahuayo, sino que es una situación que afecta a la mayoría de las organizaciones que realizan gestión cultural en el estado y que tienen como figura jurídica la asociación civil. En relación con la función de las casas de cultura se destaca que han logrado continuar con la política establecida por el gobierno estatal anterior, que consistió en su unión por medio de redes. Sahuayo pertenece a la red denominada Lerma-Chapala; solo las casas de cultura de Briseñas, Jiquilpan, Vista Hermosa, Villamar, Tangancícuaro y San José de Gracia se mantuvieron ajenas a la red, algunas por cuestiones políticas y otras por falta de interés en el trabajo de las demás. La red Lerma-Chapala ha trabajado en la profesionalización de las labores de sus integrantes, mejorando la difusión de sus eventos y organizando proyectos en conjunto, como un festival de danza, un andador gastronómico y paseos culturales en cada una de las ciudades participantes.

Una de las políticas públicas que ha sobresalido gracias a las gestiones de subsidio realizadas ante el gobierno municipal por la dirección del centro cultural es la Orquesta Infantil y Juvenil de Sahuayo (creada en la administración municipal 2008-2011). Cabe destacar que, aunque el presupuesto para la agrupación se recortó en 2013, ha recibido donativos de la iniciativa privada para seguir adelante. Destaco esta situación porque a pesar de la reconocida habilidad de los sahuayenses para el comercio, la gestión para la participación en este sector, tanto con donativos como a través de la generación de industrias culturales, no ha sido potenciada con políticas públicas donde pudieran destacar temas como: la gastronomía, el turismo cultural, la industria del sombrero y la del huarache artesanal. Esta última se ha visto afectada por el endeudamiento, la falta de planificación y la poca oportunidad de crédito, sobre todo de los proveedores que ya no lo otorgan debido al endeudamiento de los productores. Este oficio artesanal tiene aproximadamente 100 años, pero va a la baja (Ruiz y Ávila 2009). El impulso a esta industria es muy importante pues ha sido parte de la identidad de los

[4] Portal de las Acciones de Fomento de la Administración Pública Federal para las Organizaciones de la Sociedad Civil, disponible en <www.corresponsabilidad.gob.mx>.

sahuayenses, además de ser generadora de empleo y contar con un enorme potencial para ser proyectado en el mercado internacional.

Como se ha visto, la generación de políticas públicas en torno a la cultura es importante para el desarrollo cultural de los sahuayenses que viven en el municipio, pero también para aquellos que emigran y los que en los últimos años han inmigrado. Por esta razón, la creación de opciones de esparcimiento debe tener un lugar importante, pues todas estas personas, provenientes de distintos lugares del territorio nacional, tienen gustos diferentes. Además, el conocimiento de opciones representa mayores posibilidades de crecimiento personal y, por ende, social.

Los eventos culturales por parte de otras instituciones comienzan a ser cada vez más numerosos gracias a las tres universidades establecidas en la ciudad, de entre las cuales destaca la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCM), que abrió sus puertas en agosto del 2006.[5] En esta institución es importante destacar la licenciatura en Estudios Multiculturales, que cuenta con tres ejes formativos: periodismo cultural, investigación multicultural y promoción cultural. La creación de la universidad y las facilidades para el establecimiento de otras representa un potencial de poder y atiende al interés por el desarrollo económico y político de empresarios y gobernantes en turno.

La unión de las instituciones de educación superior de la Ciénega se autodenomina IES. Estas se unieron con los ayuntamientos tanto de Sahuayo como de Jiquilpan en el primer proyecto conjunto para la realización del Primer Festival Cultural, que se llevó a cabo los días 30 y 31 de mayo en Jiquilpan y en Sahuayo, respectivamente. El festival mostró la capacidad para la realización de proyectos en conjunto y el interés por el tema de la cultura de las distintas instituciones, además de que dejó ver la calidad de talleres artísticos y culturales que se imparten dentro de estas. Falta la iniciativa para institucionalizar este festival como una actividad anual.

La labor de Jiquilpan de Juárez en la gestión cultural del municipio de Sahuayo debe ser destacada junto a su reciente denominación como pueblo mágico, en noviembre del 2011, ya que se presenta como una oportunidad

[5] Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCM), disponible en <http://www.ucienegam.edu.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=21>.

para el desarrollo turístico de Sahuayo. Además, en Jiquilpan se instaló una de las instituciones con mayor actividad de gestión cultural en la región: la Unidad Académica de Estudios Regionales, UAER, de la Universidad Nacional Autónoma de México, específicamente de la Coordinación de Humanidades. La UAER ha realizado una gran labor de investigación y gestión cultural en la región, desde el inicio de sus actividades en diciembre del 2005, en las instalaciones que le cedió en comodato el Centro de Estudios de la Revolución Mexicana Lázaro Cárdenas A. C (CERMLC), sede del museo dedicado a la figura del general Lázaro Cárdenas.

Los grupos de la sociedad civil son generadores de políticas públicas, por lo que resultan fundamentales en el desarrollo cultural de una comunidad. El tipo de acciones colectivas que pueden organizar llega a crear una fuerza contraria a la de las autoridades y esto puede influir en la generación de políticas públicas. En Sahuayo la actividad de las asociaciones civiles es escasa, pero destacan las siguientes:

El lienzo charro de Sahuayo es un espacio con potencial para diversificar la oferta cultural del municipio; en septiembre de 2012 se inauguró la escuela de charrería. A pesar de la problemática que experimentó la Asociación de Charros La Sahuayense durante 2011, por la desunión de sus miembros, el deterioro de las instalaciones y el poco apoyo de la administración municipal, a partir de septiembre de 2012 empezaron a organizarse charreadas cada mes, y con los ingresos generados y con el apoyo del diputado federal actual se ha dado mantenimiento a las instalaciones. Las dificultades que enfrenta para mejorar su labor en el municipio, además de la falta de agua, es la escasa difusión de sus actividades, pues no existe interés por parte de los medios de comunicación locales por incluir en sus espacios el tema de la charrería; además, falta proximidad con el ayuntamiento para tales fines, lo que muestra la importancia de la comunicación y la difusión para el fortalecimiento de los proyectos culturales, así como del acercamiento y trabajo del gobierno con la sociedad civil (entrevista a Javier Corona, vicepresidente de la Asociación de Charros La Sahuayense, 24/04/2013).

Por otro lado, el grupo literario Cero al Poniente otorga cada año el Premio Sahuayo de Literatura. La Asociación Propulsora del Arte (APA) organiza los Juegos Florales Sahuayenses. La Sociedad Michoacana de

Historia y Geografía está formada por investigadores, historiadores, cronistas y arqueólogos, y aunque se ubica en la Palma de Jesús, municipio de Venustiano Carranza, Michoacán, tiene influencia en Sahuayo, pues se dedica al rescate histórico, arqueológico y antropológico de distintas zonas del estado, entre ellas la Ciénega de Chapala. La Danza del Tlahualil es una asociación dedicada a la difusión de la tradicional máscara del tlahualil y los creadores de un estilo de danza que han difundido en distintos festivales regionales y nacionales.

El Movimiento de Trabajadores Organizados de la Cultura y las Artes (MOTOCA) es una organización surgida en el 2006 con la intención de reunir a las personas activas en el área de la cultura y las artes de la región Ciénega de Chapala, Jalisco, y del bajío de Michoacán, aunque tiene su sede en Jiquilpan. Desde la fecha de su creación, la asociación se ha mantenido pasiva debido a diferencias políticas. En un principio este proyecto fue planteado al gobierno estatal en turno y no recibió apoyo; sin embargo, cuando el gobierno lo puso en operación meses después, en el programa de redes de casa de cultura por regiones, su creador lo percibió como un plagio y decidió no formar parte de él y mejor darle continuidad a través de alguna asociación civil. Ahora que ha habido un cambio de gobierno estatal se ha sesionado en dos ocasiones con el fin de iniciar actividades en busca del crecimiento de MOTOCA, asociación civil que plantea para su funcionamiento la generación de redes para la gestión cultural en cada uno de los municipios de las regiones mencionadas y otros lugares que se quieran integrar. Los estatutos de esta asociación destacan renglones indispensables para el impulso cultural que la región requiere, como la seguridad social para artistas, el apoyo en la difusión de eventos, la influencia en la toma de decisiones del gobierno en el ámbito de la cultura, la creación de centros recreativos culturales; sin embargo, hay algunas cuestiones que han impedido su crecimiento, entre ellas el estado de salud de quien la preside, el doctor Conrado González Leyva. A esta situación es necesario sumar que entre los integrantes no se encuentran todos los representantes de casas de cultura, lo que contradice sus objetivos y limita el apoyo interinstitucional.

Acción cultural en 12 años de gobierno municipal (2000-2012)

En Sahuayo, del 2000 al 2012, los partidos en el poder no han coincidido en los tres niveles de gobierno. Esta situación afectó la continuidad de programas a favor del desarrollo cultural y provocó incertidumbre en el seguimiento de las acciones actuales al no quedar establecidas las políticas públicas que así lo garantizaran; debido a esto predomina una visión sin trascendencia en el área cultural, al tiempo que se evidencian tres cosas: que sin importar el partido que se encuentre en el poder, el potencial de la cultura no es valorado; que aunque en el sistema político mexicano son importantes los proyectos de partido, a nivel local, la importancia de una persona es más relevante, y que en los niveles estatal y municipal las políticas de estado pasan a segundo término por lo que la política cultural se encuentra sujeta a las interposiciones de los gustos personales de los gobernantes, sin seguir una política real en materia cultural (Ejea 2008).

En Sahuayo no existe una política cultural definida que guíe las políticas públicas en materia de cultura. La primera Dirección de Cultura y Turismo se estableció en el 2012, unos meses después de iniciada la administración. Ante la falta de visión y profesionalismo para establecer dentro de la estructura orgánica del ayuntamiento un área que atendiera estas necesidades, el ejercicio cultural se ha conformado principalmente por acciones en el marco de los días festivos: día de las madres, día del niño, fiestas patronales, etc., organizadas por el Departamento de Comunicación o por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF municipal). A falta de una dependencia oficial encargada, la Casa de Cultura Petra Sahagún de Cortés ha jugado un papel importante en estos 12 años, junto a su directora, Cynthia Doyle,[6] quien para continuar con el programa Talleres Extramuros, instrumentado por ella y apoyado por la administración anterior, en el 2012 organizó un diagnóstico que tenía como finalidad determinar las necesidades de las comunidades atendidas mediante el programa. Aparte de este diagnóstico no existe en la actualidad otro referente a la cultura del municipio y su patrimonio.

[6] Cynthia Doyle es egresada de la licenciatura virtual en Gestión Cultural de la Universidad de Guadalajara.

En ausencia de un programa de cultura, el apoyo a las publicaciones, investigaciones y medios de comunicación en Sahuayo se sujeta a decisiones improvisadas a cargo del presidente municipal, o de algunos regidores.[7] Los medios de comunicación privados perciben ingresos de los ayuntamientos de la región, etiquetados en el presupuesto como propaganda institucional y difusión de servicios públicos, ya que no existen medios públicos de comunicación en los municipios (Ejercicio presupuestal 2012). En Sahuayo solo existe la página de internet del municipio y las redes sociales, y la información se divulga a través de medios locales privados a los que es necesario pagar para que hagan público lo que el ayuntamiento quiere dar a conocer. Los ingresos recibidos por los medios son repartidos arbitrariamente y dependen del grado de relación que tengan los dueños con los distintos funcionarios públicos y de los acuerdos o compromisos de campaña, en donde no se toma en cuenta el giro del medio o su alcance. Este tipo de acciones limitan el diálogo entre las comunidades locales y la oportunidad para la manifestación de la diversidad cultural del municipio o, más aún, el surgimiento de nuevos medios.

La reciente Dirección de Cultura y Turismo trabajó hasta el mes de septiembre de 2012 en varios proyectos: la iluminación de los templos del Santo Santiago, de Cristo Rey, del Sagrado Corazón y del Santuario de Guadalupe (Ceja 2012); la elaboración de una guía turística que menciona algunos puntos de interés y bienes culturales de Sahuayo —podría ser el boceto de un catálogo del patrimonio cultural, pero el soporte en el que se imprimió y la corta extensión de su contenido demuestran una política pública con poca visión—; las serenatas dominicales y los domingos familiares que se complementan con talleres de dibujo, pintura y juegos infantiles. Las actividades mencionadas no tuvieron presencia en el Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015, y hasta marzo de 2012 no se habían presentado en ningún programa local de cultura, lo que pone en evidencia la improvisación en esta materia, a pesar del interés en operar proyectos a favor del desarrollo

[7] Esto fue notorio en el caso de la publicación de la revista *Esquina*, la cual contó con un apoyo económico del ayuntamiento 2008-2011 y al cambio de administración, con el argumento de la falta de presupuesto, se retiró, a pesar de que otros medios de comunicación sí continuaron recibiendo un subsidio y de ser *Esquina* el único enfocado al tema de la cultura.

cultural y las buenas intenciones que muestran las acciones de los nuevos servidores públicos.

Una actividad realizada por la actual administración, en el marco de los lineamientos de la Ley de Desarrollo Cultural del Estado de Michoacán, es el establecimiento del primer Comité de Desarrollo Cultural Municipal. A su conformación asistieron el presidente municipal de Sahuayo, el rector de UNID plantel Sahuayo, el rector de la UCM, algunos representantes de asociaciones civiles, el presidente de la Canaco-Sahuayo, los regidores de cultura y una representante de Secretaría de Cultura del gobierno estatal (Boletín de prensa 2012). El establecimiento de comités municipales promueve la participación ciudadana y la permanencia de los proyectos a través del tiempo; sin embargo, en el caso de Sahuayo solo incluye a una parte de la población y hace falta, para no ignorar las demandas de algunos segmentos importantes, tomar en cuenta a representantes de los jóvenes, a artistas de disciplinas distintas a la literatura, a los medios de comunicación, a representantes de migrantes, a la directora de la casa de cultura, a profesionales en gestión cultural, a ciudadanos interesados, etc. Esta situación atiende a asuntos de índole política y puede subsanarse mediante una invitación abierta a la población en general.

Después de descrita la circunstancia resultante de las políticas públicas en materia de cultura de años anteriores se presenta a continuación un resumen resultado del análisis de esos 12 años. En el gobierno municipal de 1999-2001 las actividades culturales se llevaron a cabo de manera separada entre las concernientes al deporte y las de comunicación social, relaciones públicas y prensa. Las de mayor relevancia fueron las relacionadas con las fiestas del pueblo dedicadas al Patrón Santiago y las decembrinas en honor a la Virgen de Guadalupe (Primer informe 1999); el evento principal fue la presentación de grupos musicales en la plaza, con lo cual el gobierno pretendió, como sucede cada año, cumplir en términos de difusión y promoción cultural. Una actividad que se efectuó en este periodo y que podría considerarse como parte del mantenimiento del patrimonio cultural es la remodelación de la plaza principal, un punto de encuentro y lugar de esparcimiento que sirve a su vez para la recuperación de las tradicionales serenatas dominicales (Ayuntamiento de Sahuayo 2002). El cambio de administración

municipal y de partido político (a uno de oposición) en 2002 no representó diferencias en la estructura institucional para la cultura, pero sí podríamos decir que se le otorgó más valor. El informe de la Dirección de Planeación y Desarrollo Local presentó un apartado titulado «En materia de educación, cultura y turismo» donde se destacan dos situaciones: por un lado la inclusión de la cultura en el plan de desarrollo, y por otro su relación con la educación y el turismo. En el contenido del apartado, empero, predomina el tema de la educación, y lo único relacionado con cultura y turismo es la gestión, ante la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), de un apoyo para mejorar las instalaciones de Cristo Rey (Ayuntamiento de Sahuayo 2002:22). En esa administración el área de Promoción Económica realizó la primera Feria del Huarache y del Sombrero y trabajó en el proyecto de la Plaza del Huarache. Este último no se concluyó ni fue retomado posteriormente por otro ayuntamiento, mientras que el de la feria fue promovido por la administración a cargo de Francisco Sánchez en 2012, con el nombre de Expo Feria del Huarache en Sahuayo (García 2012), lo que muestra la falta de continuidad y reconocimiento del proyecto anterior. En el periodo (2002-2004) de gobierno municipal el DIF fue la instancia por medio de la cual se desarrollaron las actividades culturales; estas incluyeron la impartición de talleres de inducción a la didáctica de la expresión cultural y el programa para niños Alas y Raíces, en donde Sahuayo fue la sede estatal para su capacitación. En el segundo periodo de este gobierno se ejecutó un programa de cultura en el que se incluyeron temas como la conservación del patrimonio, estímulos a la creación artística mediante el otorgamiento de becas, preservación y fomento de la cultura popular con presentaciones de grupos locales y estatales, rescate de memorias por medio de la publicación de dos libros y apoyo para exposiciones pictóricas. Se realizaron actividades además en temas de educación e investigación artística por medio de la realización de talleres, difusión y promoción cultural con otros municipios y promoción del libro y la lectura, esto por medio de la dotación de libros a la biblioteca pública (Ayuntamiento municipal 2003:70-72). Estas políticas públicas se dejaron de realizar en el último periodo de gobierno, que coincide con que la persona a cargo de estas actividades dejó de laborar en el ayuntamiento (Ayuntamiento municipal 2004:24-33). La administración siguiente

(2005-2007) con Rafael Ramírez Sánchez exhibe la falta de comunicación entre sus proyectos y los del ayuntamiento que gobernó en el intermedio (Ayuntamiento municipal 2005:91).

La cultura tuvo un papel más relevante durante el periodo 2008-2011, cuando fue presidente Alejandro Amezcua Sánchez. Aunque las actividades estuvieron divididas entre las secciones de ferias y eventos, casa de la cultura y DIF, uno de los ejes de acción fue el de educación, cultura y deporte. También es de destacarse la gestión ante el gobierno estatal para lograr un apoyo económico mensual a la casa de cultura para llevar a cabo el programa Talleres Extramuros, para cuya continuidad se contó el apoyo de la gente ante el ayuntamiento entrante, perteneciente a un partido político opuesto. En esta administración también se entregaron recursos económicos y en especie a diversos proyectos de iniciativa ciudadana: se creó la Orquesta Infantil y Juvenil; se respaldó la publicación de algunos libros, revistas, conferencias y otras actividades culturales que en forma esporádica surgieron durante el periodo de gobierno; se pusieron en marcha algunos programas estatales de cultura gracias a las gestiones de la dirección de la casa de la cultura ante las autoridades, a través de la Secretaría de Cultura del estado.

Durante estos 12 años analizados se puede notar que hubo participación del gobierno estatal en algunas actividades, como la presentación de grupos en las festividades locales; aunque esto no significa que exista una política de gestión cultural ni estatal ni federal. Cabe mencionar también que la comunidad demanda aquellas actividades en las que se siente representada, algunos ejemplos de esto son los concursos de trajes típicos del Día de las Guares[8] en la plaza principal, o la participación de las bandas musicales en los meses de fiesta o la procesión de los tlahualiles.

Conclusiones

Las políticas culturales y las políticas públicas en torno a la cultura dirigidas al desarrollo toman ciertas particularidades en sus diferentes niveles:

[8] Festividad del 14 de septiembre en que se utilizan trajes típicos, sobre todo purépechas (las guares y los guaches), y de otras regiones del país.

internacional, nacional, estatal y local. Para el caso de Sahuayo, al igual que sucede en muchos municipios de México, los tratados internacionales y las políticas culturales nacionales y estatales no son tomados en cuenta para la generación de políticas públicas; al final los intereses de unos cuantos determinan las acciones en torno al patrimonio cultural, depositario de la identidad de una población.

El analisis de la actualidad y de las acciones emprendidas en los últimos 12 años en Sahuayo demuestran que las políticas públicas en torno a la cultura no operan con base en una política cultural debido a que en el caso revisado es inexistente y en consecuencia persiste una oferta cultural muy pobre y una ausencia de prácticas que abonen al desarrollo continuo de la cultura.

Las acciones emprendidas por la sociedad civil y otras instituciones no gubernamentales muestran la intención de diversos actores de generar políticas públicas a favor del desarrollo cultural del municipio, pero también ponen al descubierto los diversos problemas que se enfrentan para operarlas, potenciarlas y desarrollarlas, como son: la influencia de los intereses personales, políticos y económicos de algunos miembros o dirigentes de instituciones, la desvinculación con el gobierno municipal, ya sea por malas experiencias pasadas, diferencias con el partido en el poder o desconfianza, la falta de profesionalismo en la ejecución de actividades y procesos de gestión, la exclusión o escasa participación ciudadana en las iniciativas del gobierno, la falta de medios y apoyos para la difusión, la centralización y desvinculación de las actividades culturales estatales, la falta de infraestructura cultural y los pocos incentivos económicos.

Las políticas públicas en torno a la cultura emprendidas por el gobierno municipal de Sahuayo nos permiten asomarnos a una realidad marcada por la improvisación en la toma de decisiones, en un marco donde la cultura no es una prioridad y se carece de leyes locales con impacto regional y proyección estatal. Sobresale el desconocimiento, la falta de interés de los gobernantes y la poca valoración, consideración y aprovechamiento del potencial de los bienes patrimoniales para generar políticas públicas a favor del desarrollo cultural; y quienes sí reconocen ese potencial ponderan sus intereses personales; la rivalidad entre partidos debilita las iniciativas que

permitirían brindar bienestar o beneficio a la población; la teoría de la administración pública se encuentra desvinculada de las prácticas y las acciones no atienden a necesidades reales.

La descripción y el análisis de las políticas públicas en torno a la cultura en Sahuayo nos permite identificar que la realización de eventos es considerada importante para la política pública en torno a la cultura, por lo que las administraciones creen cumplir con la labor al apoyarlas, mas no se han creado mecanismos para consensuar los intereses de la población. El perfil de los coordinadores de actividades ha sido principalmente el de periodista y primera dama; son contadas las ocasiones en que los realizadores de proyectos son gestores culturales de profesión. La falta de continuidad de los proyectos culturales se debe en gran parte a esto, a la presencia de administraciones personalistas y a la falta de mecanismos para la generación de políticas públicas que permitan la inclusión de distintos agentes sociales y culturales. Otro motivo es que las iniciativas de la iglesia y las tradiciones tienen tal poder sobre la ciudadanía que el gobierno se ve obligado a respaldarlas o a colaborar y eso impide que se presenten proyectos nuevos, innovadores, pensados en las generaciones emergentes y en el desarrollo cultural, sino que se dan solo para mantener lo existente. Pienso que para generar políticas públicas culturales a nivel local es necesario considerar la aplicación de los lineamientos teóricos y del marco legal que las sustentan, fundamentar las políticas públicas en las necesidades de su población, su identidad y en los bienes culturales que la representan, así como considerar una planificación más allá de voluntades y caprichos.

Por otro lado, es indispensable conocer el marco teórico, así como las políticas culturales estatales, nacionales e internacionales que pueden beneficiar a nivel local; fomentar la profesionalización de los gestores o promotores culturales. Valorar el patrimonio como depositario de la identidad de una población y entender las relaciones de poder que afectan las políticas públicas permite generar herramientas para un ejercicio que dé lugar a acciones coherentes en beneficio de un desarrollo cultural para el municipio que se reflejE en el acceso y aprovechamiento del patrimonio en el acceso a una mejor oferta cultural. Y el fomento al turismo, en una mayor descentralización y democratización de la cultura, en la continuidad de aquellos

programas que han tenido éxito, en un mayor apoyo a las iniciativas de la sociedad civil, en una mayor participación ciudadana, en la creación de infraestructura para la cultura y finalmente en la activación de la economía a través de la creación y el fomento de las industrias culturales. En pocas palabras, en materia de políticas públicas para el desarrollo en Sahuayo es prioritario que se defina una política cultural.

SECCIÓN III

ACCION PÚBLICA Y DESARROLLO EN CHIAPAS

Acción pública en la desigualdad: los dilemas del desarrollo en el Chiapas contemporáneo

Luis Rodríguez Castillo
Universidad Nacional Autónoma de México-CIMSUR

Introducción

A partir del levantamiento zapatista en 1994 (bautizado por el literato e intelectual mexicano Gabriel Zaid [1994] como «guerrilla posmoderna»), el campo político en Chiapas fue imaginado —de manera muy burda— como una tensa división entre dos bandos: organizados vs. priistas en el espacio comunitario, y prozapatistas vs. progobiernistas en los ámbitos intelectual y político, idea que figura aún en el imaginario de procesos políticos concomitantes y paradójicos.

Por un lado, los esfuerzos del gobierno mexicano por instaurar políticas públicas para transformar las condiciones materiales de vida que habían sido evidenciadas por el levantamiento, pero que mostraron a un Estado que emergía con renovados bríos para centralizar decisiones y planificar el orden en la «zona de conflicto», las más de las veces con la anuencia y el respaldo económico de la cooperación internacional para el desarrollo.

Por el otro, los afanes de los habitantes por resistir, acomodarse o aprovechar las posibilidades en el nuevo concierto de relaciones que esas

políticas abrían, así como concretar sus aspiraciones a mantener sus formas de vida campesina y un planteamiento alternativo de desarrollo rural; pero que enmarcan sus anhelos en el más global de los discursos políticos: el de los derechos y el avance de la democratización, más allá del voto.

La inclusión social tiene múltiples acepciones, pero desde la perspectiva de quienes diseñan y operan la agenda tiene que ver con variadas dimensiones: el desarrollo de capacidades, el acceso a oportunidades a lo largo del ciclo vital, y con ello, el acceso al bienestar, a redes de apoyo, integración política, convivencia social y participación comunitaria, que en su conjunto deben fomentar la formación de una ciudadanía activa y responsable de la construcción de una sociedad democrática. Antes que pretender evaluar si la agenda ha logrado resolver los problemas para los que fue creada, retomo la sugerente afirmación de Walter Benjamin en lo tocante a que «no hay documento de cultura que no sea a la vez un documento de barbarie» (citado en Cruz 2011), en el sentido de que «no hay política pública de inclusión social que no sea a la vez una política de exclusión». De ese modo, la agenda es fuente de una «acción pública intensa», tanto a favor como en contra.

Así, la política pública se yuxtapone a una realidad social mucho más compleja. El reto está, entonces, en buscar explicaciones a estas complejidades que nos sitúan ante una realidad empírica que resulta paradójica y que es necesario discernir.

Breve excurso teórico-metodológico

En ese marco, gran parte de la antropología política en Chiapas se ha centrado en los impactos del zapatismo para la vida política local y nacional, en las autonomías locales y regionales y en los proyectos «alternativos» elogiados frente a los indicadores «oficiales» del «bienestar», siguiendo una corriente de reflexión en boga, porque contribuyen al «buen vivir» de los pueblos indígenas; asimismo, a la indagación del reavivamiento de identidades colectivas vinculadas a la comunidad campesina e indígena, y sobre la presencia más clara, aunque todavía difusa, de la globalización cultural en los recónditos ámbitos de la vida comunitaria. Pero, cuando de política pública

o de proyectos de gobierno se ha tratado, previo al análisis, se les tilda, en general, de antizapatistas. La presunción de que forman parte de una amplia estrategia de «contrainsurgencia» y «guerra de baja intensidad» del Estado mexicano ya ha alcanzado estatuto epistemológico de verdad absoluta.

Ha sido poco y muy reciente el interés por el análisis de las políticas públicas ejecutadas para transformar ese «conflictivo» estado del sureste desde una visión enfocada en prácticas sociales localizadas, más que en sus aspectos institucionales y programáticos. En esta colaboración tomo distancia del enfoque común sobre los momentos de abierta rebelión por parte de los subordinados; me interesa, en cambio, examinar los imaginarios políticos a través de la exploración de negociaciones, cuestionamientos y contestaciones por parte de sujetos transicionales, es decir, que por unos momentos toman posiciones subalternas y por otros, como representantes de grupos en el poder; que interaccionan por la vía de las políticas públicas que, si bien presentadas en su momento como *proyectos estratégicos*, en su operación asociadas con «proyectos productivos» que inciden en la subsistencia familiar y, por ende, afectan directamente la vida cotidiana.

Para ello propongo que si las políticas públicas son el instrumento del Estado para definir la *res publica*, entonces es factible analizarlas antropológicamente como fenómenos culturales. En ese sentido, primero es necesario dejar de lado la idea del «Estado» como una rígida máquina de opresión para estudiarlo, tal como recomienda Roberto da Matta, como «un «sistema cultural» en las diferencias y singularidades que su conjunto de normas y prácticas, constituidas a partir de presupuestos universalistas, asumen en un medio social específico» (Da Matta 2002:18).

En segundo lugar, considero las políticas públicas, sustentadas en «presupuestos universalistas», como las técnicas de poder (Foucault 2007) que pretenden establecer, como señalan Corrigan y Sayer (1985) en su análisis del proceso de *formación de Estado*, un *ethos* —una forma de regulación moral— particular. Se trata de una «revolución cultural» que conlleva la creación de lo que Trouillot (2001) denominó *efectos de Estado*, orientados por la ideología de la alta modernización de Occidente (Scott 1998, 2009) y que implican tanto un comportamiento público como guiones ocultos de resistencia (Scott 2000, 1990).

Una vez caracterizadas las políticas públicas desde esta perspectiva, resulta útil —en tercer lugar— señalar que generan una acción pública intensa. El concepto fue introducido por Cabrero (2005) a la discusión en México, pero solo hace visible la acción colectiva de actores que convergen en el «mecanismo de coordinación gubernamental». Aquí sostengo que, dadas las capacidades de agencia de los actores sociales (véase Archer 1988, Giddens 1979, 1995), la acción pública intensa debe permitirnos el análisis de los agentes sociales que están tanto a favor como en contra de una política pública. Propongo su análisis como arenas sociales (Turner 1975, 1980, 1988, Roseberry 1988), es decir, espacios en los que se definen y disputan relaciones culturales y políticas que están condicionadas por un campo de poder mayor. Es decir, la cosa pública no se restringe a los incentivos y constricciones que regulan el acceso a los bienes provistos por el Estado-nación a través de políticas públicas, sino que requieren la mediación y su interpretación como bienes significativos escasos (Adams 1979).

Entonces, se vuelve necesario el análisis de cómo esas tensiones se solucionan, continúan o se subvierten, a través de los microdramas cotidianos que Da Matta (2002) llama «rituales de jerarquía» para desentrañar el trasfondo de cultura política de operadores y beneficiarios, así como de otros grupos sociopolíticos que se expresan a favor o en contra de las acciones emprendidas en el marco de dicha política pública. En ese sentido, la hipótesis que me guía es que los dilemas y resultados no esperados en las políticas públicas pueden ser explicados por el rastro cultural que observamos en rituales e imaginarios que determinan la conducta de agentes sociales que viven en los márgenes sociales y políticos de la nación.

A partir de esa orientación teórico-metodológica subrayo entonces la necesidad de explorar los diversos significados implicados en las políticas públicas, frente a creencias, valores y prácticas sociales de actores diversos arraigados en el ámbito local. Según mi argumento, el análisis de cómo esos diferentes discursos, normas y marcos valorativos que se entrecruzan son interpretados y orientan el comportamiento de los agentes sociales en la vida cotidiana es la clave para la búsqueda de nuevas respuestas a los interrogantes que plantea tanto el devenir de las políticas públicas como las dinámicas y los procesos socioculturales más generales.

La agenda Chiapas-ONU: creando efectos de Estado

El 17 de octubre de 2008 se firmó el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el gobierno de Chiapas y el Sistema de Naciones Unidas en México, mejor conocido como la Agenda Chiapas-ONU. Con él se otorgó mayor visibilidad a 35 acciones que desarrollaban 10 agencias del sistema ONU en la entidad (ONU 2008), y que se reestructuraron en cinco «acciones estratégicas» en el marco de política pública (*policy frame*) (Rein y Schön 1994) de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

1. Prevención integral en salud sexual, reproductiva y ambiental,
2. Manejo integral y local de riesgos de desastres,
3. Programa Especial de Seguridad Alimentaria y Nutrición 2010-2012 (PESAN-Chiapas).
4. Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de paz en comunidades con personas internamente desplazadas; y
5. Obras hidráulicas, saneamiento y tratamiento responsable de residuos.

Dichas acciones contarían con una «inversión social» de 6.5 millones de dólares por parte de la ONU para el *combate a la pobreza* en Chiapas en el periodo 2009-2012. Con dicho anuncio no solo se detonaron los imaginarios locales de una ingente cantidad de recursos, sino que se creó el «*efecto de aislamiento*, es decir, la producción de sujetos individualizados moldeados y modelados para la gobernanza como parte de un indiferenciado, pero específico 'público'» (Trouillot 2001:126) que es el objeto de las acciones de la agenda que marca no solo las «necesidades reales» de la población, sino que impone códigos de conducta que son reforzados por otras instituciones, como la iglesia.

Al igual que las agencias ONU, fue necesaria una reforma a la Constitución local, realizada el 24 de julio de 2009 (POECH 2009), para mandatar a todos los órdenes de gobierno a orientar sus acciones a la consecución de los ODM, que con la definición de su población objetivo «entre los que menos tienen» reafirmó y generó el «*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» (Trouillot 2001:126), individuos que requieren la atención del Estado y cuyo *tropo* central es el término de pobreza. Pero también fue necesario generar un «*efecto de espacialización*, esto es, la producción de límites y jurisdicción» (Trouillot 2001:126), ya que como en toda política pública moderna, en la agenda se aplica el principio de focalización; por ello la operación se orientó a los 28 municipios con menor índice de desarrollo humano (MMIDH), siguiendo la normativa de la estrategia federal 100 × 100 de combate a la pobreza.

Sin embargo, como la agenda fue considerada la «gran estrategia» de política pública del gobierno de Juan Sabines Guerrero (2007-2012), se convirtió en su eje de «comunicación social», con una muy amplia —que no profunda— difusión de un mensaje autolegitimador que se sintetiza en el «discurso de la revelación» al reiterar que se había emprendido una «gran transformación» y en el «discurso de la redención» (Migdal 2011) que aseveraba que se estaba en el camino correcto hacia el desarrollo en el estado. Desde luego, se trata de crear el «*efecto de legibilidad*, es decir, la producción de un lenguaje y conocimientos para la gobernanza y las herramientas teoréticas y empíricas que clasifican y regulan las colectividades» (Trouillot 2001:126). Para esto se instaló el 6 de julio de 2008 el Subcomité de Seguimiento a los 28 Municipios Prioritarios, como instancia para la «coordinación intergubernamental, interinstitucional e intersecretarial» en la Secretaría de Desarrollo y Participación Social (SEDEPAS).

Esta redundancia publicitaria tuvo el efecto deseado, pues desembocó en que cualquier obra o acción gubernamental se haya interpretado como parte de la agenda. Esto ocurrió particularmente con el programa de construcción de las Ciudades Rurales Sustentables (CRS), con lo que se refuerza y acota el *efecto de aislamiento* y crea nuevos *efectos de identificación* al asegurar que se «combate al binomio dispersión-marginación» (GECH 2006), y *efectos de legibilidad-legitimidad* al sumar un discurso especializado como lo es el de la «vulnerabilidad». Así, con hambre de legitimidad, el gobierno del estado aseguró que el Instituto de Población y Ciudades Rurales Sustentables (IPYCRS) era la instancia que con sus acciones tuvo incidencia en los ocho ODM y, por lo tanto, desde donde se cumplía con la agenda.

Reformando el comportamiento (¿de los subordinados?)

La «gran estrategia» reunió las condiciones que Scott (1998) identifica como aquella «perniciosa combinación» que ha provocado «los episodios más trágicos de la ingeniería social»: *1*. El ordenamiento administrativo; *2*. La ideología de la alta modernización; *3*. Un Estado autoritario; y *4*. Una civil sociedad postrada. En efecto, ante los recurrentes contextos de «riesgos y desastres naturales» también es claro que diseñadores y operadores de esta política pública se empeñan en reforzar la *identificación* de la población en una situación de postración: la *vulnerabilidad*. En consecuencia, las CRS fueron planeadas por un Estado autoritario que, según sus detractores, no tomó en cuenta las identidades culturales de la «población beneficiaria», pero tampoco desde el tópico que sitúa a la ciudad como el paradigma de la modernidad.

Lejos de las previsiones teóricas en el sentido de que la ciudad es el espacio para un intenso flujo de bienes culturales y personas, de la diferencia, la diversidad y la experiencia abiertas, la vorágine donde «todo lo sólido se desvanece en el aire» (Berman 2001), esta política pública muestra en la contradicción del nombre (urbano-rural) un intento de homogeneización. La infraestructura, es decir, la cultura material se reduce a una (y solo una) iglesia, una clínica, una escuela y hasta un proyecto productivo estratégico para el desarrollo local.

Todo lo anterior acompañado por un conjunto de regulaciones a través de las cuales los agentes del Estado intentan poner en práctica en la localidad ciertos principios morales supuestamente orientados por el bien común: la prohibición de la venta de bebidas embriagantes, límites de velocidad, el registro de todos los visitantes, mantener las calles limpias, restricciones sobre el volumen de la música, sobre el tránsito de ganado menor y aves de corral, sobre las «parejitas» por la noche, etc. En fin, tal como lo deja entrever el actual delegado municipal de Nuevo Juan de Grijalva en esta mención: «la autoridad tiene que velar por el cumplimiento de las normas que nos mandan del Estado; sobre el orden y la moralidad [en su vena cristiana]; así como de las costumbres que como campesinos tenemos» (Nuevo Juan del Grijalva, 7 de diciembre de 2012).

No obstante, el caso chiapaneco parece no confirmar uno de los más elocuentes principios planteados por James Scott (1990) en relación con el comportamiento público de los débiles: cuanto más grande sea la desigualdad de poder entre los dominantes y los dominados y cuanto más arbitrariamente se ejerza el poder, el discurso de los segundos adquirirá una forma más estereotipada y ritualista, y las formas de lucha y crítica al poder se presentarán de «espaldas al dominador» y encontrarán su espacio de expresión en el discurso oculto.

Así, en un ambiente de «criminalización de la lucha social» los subordinados generan un discurso público en el que establecen vínculos entre todos los «depredadores», megaproyectos globales y las «serviles» acciones del gobierno que expresan los intereses del capitalismo en su etapa de «acumulación por despojo» (Harvey 2006). En consecuencia, esos agentes concluyen que la agenda y todos los programas gubernamentales son parte del Proyecto Mesoamericano (antes Plan Puebla-Panamá); el megaproyecto de construcción de represas en el área maya, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), entre otros. Ante esto la organización Pueblo Creyente, de San Pedro Chenalhó y perteneciente a la diócesis de San Cristóbal, expresó sus dudas porque:

> Nos preocupa que el proyecto de las ciudades rurales se imponga y no se le consulte al pueblo si está de acuerdo o no, y si hace cierta consulta es a base de mentiras y omisiones, el gobierno no dice claro lo que trae realmente este megaproyecto, si es para bien o para mal del pueblo (iglesia de San Pedro Apóstol Mártir, 8 de agosto de 2010).

Al igual que la agenda, el mundo alternativo presenta sus afirmaciones en los códigos de conocimientos altamente especializados. Así, afirman que CRS «es un ejemplo de la llamada doctrina del *shock*, de la que ha escrito con detalle la investigadora y activista canadiense Naomi Klein» (Zunino y Pickard 2008*a*). En efecto, los adherentes a «la otra campaña» llegan a la conclusión de que el «desastre natural» de 2007, que dio origen a las CRS, fue provocado por el Estado para doblegar la dignidad de los campesinos y proteger los intereses del capital trasnacional y la infraestructura

hidroeléctrica (Bravo 2008). En ese mismo tenor presentan a Japhy Wilson como una «experta investigadora de la Universidad de Manchester» y citan sus conclusiones en relación a que el programa:

> representa la respuesta estatal a la «amenaza» constituida por la gestión de los *caracoles* zapatistas […]. Los *caracoles* representan una alternativa concreta, donde las «comunidades dispersas» están involucradas en un intenso proceso de desarrollo de sistemas autónomos de salud, educación y producción, fuera del control social del Estado y de la lógica acumulativa y destructora del capital (citado en Bellinghausen 2010).

En suma, explican su resistencia abierta a las políticas gubernamentales en la narrativa de la guerra contrainsurgente contra el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y sustentan su argumento en antecedentes como las «aldeas estratégicas» en Vietnam y las «aldeas modelo» de Guatemala, que bajo supuestos proyectos de desarrollo local sintetizan la maniobra militar de «quitarle el agua al pez» (véase Zunino y Pickard 2008*b*).

Por otra parte, lejos de una gruesa máscara que oculta su resistencia, las coordinadoras campesinas independientes, opositoras al régimen, abrazan el «discurso del desarrollo» y hacen de las oficinas del sistema ONU el blanco de su estrategia de movilización-presión-negociación. Estos agentes globales no solo amplían la estructura de oportunidades políticas para organizaciones locales, sino que también detonan imaginarios de abundancia de recursos. Tal como afirmó un líder de la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ), «ahí no pueden negar el apoyo, tenemos información de que manejan miles de millones, no de pesos, de dólares; si todo eso viene de los gringos». A la sazón, la OCEZ realizó «un acto pacífico y apegado —señaló Marcos López, su abogado— al derecho internacional en materia de desplazamientos internos forzados», en el cual se tomaron, el 30 de octubre de 2009, las instalaciones del PNUD ubicadas en San Cristóbal de Las Casas.

Todo esto ocurrió en un escenario en que la Central de Organizaciones Campesinas y Populares (COCYP) y la Organización Proletaria Emiliano Zapata, adherente al Movimiento de Liberación Nacional (OPEZ-MLN),

reclamaban el cumplimiento de los ODM en sus áreas de influencia, siguiendo el ejemplo de OCEZ por medio de bloqueos, entre agosto y diciembre de 2010, que se han repetido esporádicamente a lo largo de dos años; porque a través de sus demandas, según afirman, «nosotros también queremos el desarrollo en nuestras comunidades».

El gobierno del estado se ha comprometido en todas esas ocasiones, además de a la liberación de los «presos políticos», a entregar apoyos como regularización de predios, obras de agua potable, vivienda digna, electrificación, salud, educación y «dinero contante y sonante» para proyectos productivos; pero como reza el dicho popular: «prometer no empobrece», lo que ha incrementado la presencia en las calles al menos de los integrantes de la OPEZ-MLN, quienes luego de una negociación regresan a sus comunidades.

Cabe recordar que históricamente las organizaciones campesinas en Chiapas se fraguaron en el crisol de una fórmula que les ha permitido hasta la fecha obtener dividendos: movilización-presión-negociación. En ese sentido, los adherentes de estas organizaciones, antes que transformar su comportamiento, mantienen la «lógica del sacrificio», propia de las sociedades mesoamericanas (Lara 2001) y la disciplina dentro de la organización, esperando encontrar así al menos una respuesta parcial a sus demandas. En esto las organizaciones campesinas crean —a su manera— *efectos de Estado*.

No obstante, si estas manifestaciones han de «leerse» como formas ritualizadas, considero que antes que reproducir las apariencias del orden hegemónico como una restitución del «orden de la interacción» en las relaciones públicas, como plantea Scott —recuperando a Erving Goffman—, la persistencia de esa forma de relaciones sociales (movilización-presión-negociación), que para muchos estudiosos de los movimientos es una expresión de las relaciones estructurales y asimétricas entre el Estado y la sociedad civil, podrían leerse por sus efectos simbólicos como un carnaval.

El mecanismo puesto en marcha devela la lógica de la acción ritual. Como bien señala Da Matta, no hay ritual que no ejerza sobre sus participantes y observadores los efectos de la inversión, la neutralización y el reforzamiento. Por medio de la movilización los subordinados dejan

momentáneamente dicha posición y salen a las calles, toman las plazas, demuestran su poder: *invierten* el orden existente.

Pero, a diferencia del carnaval que tiene la burla como instrumento, la movilización carga durante la etapa de presión (la toma de las plazas) la más cruda expresión del dolor y la miseria humana. Implica pues una redefinición en la que las lealtades de grupo, clases y categorías se *neutralizan* para dar lugar a una relación íntima (que opera a través de los ojos), penetrante y aflictiva que puede crear la identificación y una extrema tolerancia hacia los destituidos y los débiles en general.

No obstante el fin último, que es «ganarle un pedacito al pan» y negociar con el Estado, *refuerza* el orden existente en una doble vía: el reconocimiento material de posiciones y posesiones entre los agentes, así como en la reiteración del comportamiento de los agentes del Estado que encuentran en las acciones punitivas la respuesta más eficaz para tratar de modificar el comportamiento de los subordinados; pero también en el aspecto simbólico, pues estos interpretan su acción dentro de un tiempo cósmico, como parte de las «luchas que desde siempre» han enfrentado y —bajo la influencia simbólica de la diócesis— como la sempiterna situación del pueblo elegido por dios.

¿Sabe usted con quién está hablando?: microrrituales de jerarquía

Encuentro una interesante paradoja en el hecho de que en sus esfuerzos por mostrar su separación y la no adhesión a los planteamientos del Estado, los agentes subordinados, en oposición o en resistencia (re)producen y refuerzan el *estilo* discursivo jerárquico y la ideología de la alta modernización del Estado. La explicación no la busco en guiones ocultos ni en las relaciones jocosas, tal como lo ha sugerido James Scott (1990 y 1985), sino a través de las ideas de Roberto da Matta, quien señala que este tipo de *dramas sociales* aparecen con el objetivo de separar elementos, categorías o reglas que podrían por un momento llegar a confundirse; es decir, que refuerzan las ideas de «cada cosa en su lugar». En ese sentido, los marginales ofrecen una demostración del poder de los débiles:

> cuando revelan que su fuerza está en una gran creatividad, en un poder innegable de organización y movilización social, y en la capacidad de reinventar todo el año la propia estructura social. Y muestran tal vez la gran paradoja de la armonización de la desigualdad que, sin ellos como actores y público, jamás podría realizarse (Da Matta, 2002:179).

Estos dramas sociales también se viven de manera cotidiana y permiten a los sujetos marcar diferencias entre el «individuo» y la «persona»; presentan —a la vez— dinámicas de «una combinación de igualdad y jerarquía, de individualismo y holismo como valores políticamente institucionalizados» (Da Matta 2002:17), tanto, que incluso para el cuerpo de «científicos especialistas» puede pasar inadvertido, como ocurrió durante un evento público en el que, luego de ser multielogiado por un secretario de «primer nivel» y al desear hablar con él, este lo remitió con su secretario particular, quien a su vez apenas le dirigió una mirada y se limitó a entregarle una tarjeta de presentación y solicitarle la suya para el momento «en que el 'señor secretario' necesitara hablarle».

Lo mismo ocurre con los funcionarios locales, pues en una de mis visitas a la CRS Nuevo Juan del Grijalva la presencia del «otro» no fue ignorada. El responsable del Centro de Desarrollo Comunitario (CEDECO) se presentó con el móvil de indagar quién era yo y qué estaba haciendo pues, según refirió, era su «responsabilidad pasar allá arriba una ficha informativa» sobre todos los visitantes a la CRS. La metáfora espacial usada por el funcionario local representó un «ritual de jerarquía» (Da Matta 2002) a través del cual él se revelaba como «persona» y mediador entre el Estado y el visitante; entre la «ciudad», su ciudadanía y el extraño, el cual era de esa manera «puesto en su lugar». Bajo otra formulación no solo reivindicaba la posición jerárquica del Estado, al revelar al ciudadano como un individuo moldeado y modelado para su gobierno, sino la propia, en razón de que el «extraño» no lo había «tratado con el debido respeto».

También en el «campamento temporal» del predio Santa Ana, donde viven los futuros habitantes de la VRS general Emiliano Zapata, se percibe la experiencia de jerarquía y control. Al igual que en la CRS los habitantes dirigen los pasos del extraño ante la voz autorizada: el representante ejidal de

la comunidad que adquirió preeminencia política. Y aunque se revela como «persona», la actitud de ese líder es otra, pues conforme platicaba sobre su situación agradecía mi presencia porque imagino que pensaba que favorecía que «el gobierno no les retirara *las ayudas*»; también, como en el caso anterior, requirió tomar mis datos para poder informar a su dirigencia porque, como mencionó: «allá arriba, quieren un reporte de los visitantes al proyecto autodenominado alternativo».

Lo anterior nos lleva a la reflexión propuesta por Da Matta en lo tocante a descubrir de qué manera la adopción de espacios sociales gobernados por el principio de igualdad ante la ley da lugar a relaciones jerárquicas. Agentes sociales que en la coyuntura particular se definían como «personas» por encima de los «otros» gracias a ese clivaje de relaciones en su vida social, marcada por nexos personales y que en el contexto local rechazaba las imposibilidades burocráticas y el anonimato que se desprenden de la aplicación de una norma universal (Da Matta, 2002:18), en donde se prefiere el papel de mediadores tanto del gran demiurgo que es el funcionario de primer nivel, como de esos entes amorfos e indeterminados llamados Estado u organización.

Existen interpretaciones peculiares de los «beneficiarios» sobre esta política pública, por ejemplo, una de las socias de las granjas de postura en Nuevo Juan del Grijalva comentaba la difícil coordinación de la asesora técnica asignada por la SEDEPAS. Así lo menciona: «Pasa lo de siempre, nos dejan solas en el camino y el proyecto no da». Pero cuando esta los reprendía por no aplicar adecuadamente las «vacunas», la respuesta era un: «¿con quién cree que está hablando?»: una respuesta que implica el drama que revela identidades y posiciones: ellas, campesinas, son sabedoras «desde siempre» de la crianza de sus gallinas y la coordinadora es una citadina. Por eso las «socias», que en realidad eran una unidad doméstica (madre, tres hijas y dos nueras) tomaron la decisión de que lo mejor era vender los activos de «su empresa social» y repartirse el dinero. La acción fue fácil pues todo lo había «regalado el gobierno». Así, cada socia tenía su «paguita» y podría hacer lo que quisiera.

El impulso para «incorporar novedosas formas de participación en la toma de decisiones» y apoyar el proceso de «ciudadanización» se contabiliza

en el campamento por los grupos que atienden necesidades inmediatas (cocina, despensas, seguridad, vigilancia, etc.), y en las CRS por el número de Sociedades de Solidaridad Social (SSS) creadas exprofeso para la gestión de los proyectos productivos ejecutados, aunque se trate de grupos domésticos que adoptan una visión patrimonialista sobre la empresa social. Es decir, tal como la etnografía nos revela, los esfuerzos del Estado y otros agentes morales (Migdal 2011) por impulsar los valores propios de la modernidad se ven opacados por las fuerzas materiales y culturales que crean para los actores mayor racionalidad para mantener sus esquemas de comportamiento.

La «democratización» así se ve reducida a lógicas de control sustentadas en la «representación comunitaria» que privilegia la participación de los jefes de familia varones y el voto por «consenso»; es decir, la disidencia es un componente no permitido. Este tipo de intervención jerárquica de las agencias del Estado que se retroalimenta positivamente en formas de organización social tradicionales es ilustrada en la palabra de un indígena de Santiago el Pinar, simpatizante de la «otra campaña», quien afirma:

> nos llamaron a una reunión donde las autoridades [locales] dijeron que la Ciudad Rural era un hecho, no era a ver si queríamos, eso ya lo había aprobado el gobierno […] nos dijeron que si alguien no está de acuerdo que el estado era muy grande —así nos dijeron—, no faltará quién sí quiera recibir con gusto su casita (entrevista, anónimo, Santiago el Pinar, 19 de mayo de 2011).

Esta versión difiere un poco de la ofrecida por el biólogo Ramón Alejandro Parres Córdova, funcionario de primer nivel del IPYCRS, quien, con un dejo de fastidio ante la insistencia sobre cómo es la toma de decisiones en la implantación de las CRS, respondió:

> no, no, no, si aquí no venimos a preguntar a ver qué quieren, sino que fue una decisión que era necesario tomar por la situación de desastre, por el riesgo, y el gobierno tomó la decisión de construirles a los damnificados su CRS o su VRS […]. En las siguientes CRS vamos y en la voz de la asamblea, en la voz de las autoridades de la comunidad, se les da a conocer la estrategia. Les decimos que es una *reubicación voluntaria* […] algunos no quieren, pero, no, entonces les

> decimos *aquí es reubicación total* porque *el núcleo de población va a desaparecer* […]. Hemos tenido casos que en asamblea hay, por así decirlo, unos cinco que no quieren y, al rato [sus autoridades] nos llaman: ya convencimos a esos que no querían. O sea, es la misma población la que se encarga de hacer el trabajo social ante ellos mismos (entrevista, 2 de diciembre de 2010, Nuevo Juan del Grijalva).

Estas viñetas etnográficas tienen como trasfondo un conjunto de prácticas sociales de antaño. Desde luego, están imbricadas con el proceso de mediana duración de las *formas cotidianas de formación de Estado-nación* mexicano (Joseph y Nugent 1994) y la necesidad de establecer una base social leal al régimen con las consabidas prácticas de paternalismo, clientelismo e intermediarismo, las cuales se hacen más patentes cuando un funcionario de la SEDEPAS en la región Altos se revela como persona y asevera que en el municipio de Santiago el Pinar las autoridades locales «están ahí gracias a su trabajo».

Reflexiones finales: encantos persistentes

Lo aquí expuesto me permite sugerir que las políticas públicas no dependen del poder coercitivo del Estado para imponer su visión del desarrollo, ya que observo una interdependencia entre las formas de organización social preexistente, las prácticas sociopolíticas —viejas y nuevas— y la producción cultural de significados. Esta perspectiva analítica que relaciona las percepciones locales con los proyectos de desarrollo ofrece nuevos puntos de partida para futuros trabajos que vean más allá de los problemas técnico-financieros que enfrentan los actuales proyectos operados en el marco de las políticas impulsoras de normas y valores de la alta modernización.

Asimismo, me permite afirmar que en un contexto como el de muchas localidades indígenas y campesinas del estado de Chiapas las relaciones que establecen diversos agentes a través de las políticas públicas siguen estando marcadas y significadas por un acendrado autoritarismo por parte de aquellos personajes que han tenido las características y las mejores habilidades para ocupar posiciones de prestigio y autoridad; pero también por una

genuina lógica de reproducción de las relaciones jerárquicas entre el sujeto y el Estado, o mejor, entre individuos y personas con los agentes sociales encargados de hacer sentir los efectos del Estado en los estratos inferiores y en las localidades alejadas del centro político. Así, normas, valores y prácticas sociales no amenazan de manera directa al sistema ni las intenciones de los agentes del centro estatal de planear racionalmente el desarrollo, pero sí socavan y subvierten, de a poco, su propia lógica.

Estas prácticas y estos significados sin duda alguna están mediando los intentos de regulación moral del Estado a través de sus políticas públicas. En efecto, al discurso modernizador de las relaciones entre Estado y ciudadano se interponen prácticas y significados que se construyen en la sociedad local, sustentadas en lo que Da Matta llama los principios de «la casa»; es decir, si bien el Estado establece principios indiferenciados para crear y definir a los beneficiarios de su política pública, en la cotidianidad que viven los agentes locales es necesaria la diferenciación y segmentación. Por ello la vigencia de los microdramas sociales de jerarquía.

Considero importante cuestionar tanto las agresivas representaciones de lo «tradicional», sustentadas en una supuesta prístina identidad étnica, como su contraparte en las formas imaginarias de un Estado o una sociedad occidental. La violencia epistémica forma parte de ambas y, desde el quehacer antropológico, es preferible abstenerse de adoptar y reproducir la retórica antimodernista y antiilustrada de los opositores al régimen para dar cuenta de cómo se entrelazan, relacionan e imbrican las dinámicas de hegemonía y contrahegemonía.

Encuentro en todas ellas elementos que me ayudan a comprender los dilemas propios de las políticas públicas contemporáneas que, a pesar de su impecable diseño institucional, no promueven los resultados esperados. Es decir, una mejor comprensión de la cultura política podrá ayudarnos a explicar el encanto persistente de los imaginarios del mundo político local y la reproducción de lógicas culturales (de inversión, neutralización y/o reforzamiento) que orientan el comportamiento de agentes sociales en detrimento de aquello que los diseñadores de políticas llaman el «círculo virtuoso», es decir, hacia la consecución de las metas y la institucionalización de la política pública.

A final de cuentas y de frente a otras disciplinas, el análisis de la alteridad, materia prima de la antropología y la antinomia Occidente-lo otro, es al mismo tiempo un legado de la historia de larga duración y una representación desmesurada de la modernidad occidental. Esta última por medio del discurso maestro que es el desarrollo y que tiene cara visible en las políticas públicas aplicadas en diversas localidades, lo que crea también un discurso social común. Lo enigmático es el funcionamiento que pretendí desvelar en esta reflexión al analizarlo como un dispositivo de poder y hegemonía, pero en donde reconozco sensaciones, percepciones diversas y experiencias que expanden los ejercicios de la imaginación de funcionarios, intelectuales y beneficiarios, a la vez que se revelan como utopías en la redefinición de lo público.

Agenda étnico-indígena y «desarrollo»: procesos políticos y políticas públicas en Santiago el Pinar, Chiapas[1]

Emmanuel Nájera de León
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Chiapas

Introducción

Desde hace cuatro años, cuando decidí estudiar con mayor profundidad el teje y maneje de las llamadas políticas de reconocimiento y su lógica de incorporación a la agenda del desarrollo en Chiapas, avizoré que tenía como desafío dentro de ese «carácter artesanal que supone el proceso de construcción intelectual» (Lindón 1998:4), la edificación constante de piezas y fragmentos de la realidad —en muchos casos interconectados— que pudieran contribuir a la comprensión del éxito o fracaso de dichas acciones de gobierno.

Como parte del ejercicio sociológico imaginativo y sistemático que de acuerdo con Mills (2003) permite observar los fenómenos sociales desde una perspectiva más amplia y crítica a partir de su análisis, mi interés

[1] Agradezco la disposición y el acompañamiento a los recorridos de campo a un grupo nutrido de alumnos de la carrera en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Chiapas. Su apoyo en la recolección de datos y para la traducción de algunas entrevistas fue fundamental en la primera etapa de construcción de la realidad santiaguera.

inicial estuvo vinculado a ofrecer una propuesta teórico-metodológica desde la sociología al estudio de la fase analítica (Aguilar 2003) de ejecución de las políticas públicas. Particularmente, quería recuperar y, en la medida de lo posible, ofrecer «nuevos» elementos para el debate global acerca del viejo cuestionamiento planteado durante los años setenta por los trabajos pioneros de Pressman y Wildavsky (1973) y Bardach (1977) acerca de la eficacia de las líneas gubernamentales.

La pregunta formulada en esa época se dirigió a cuestionar por qué a pesar de que muchos programas públicos toman en cuenta las «recetas» y recomendaciones de diversas políticas —e incluso siguen «a raja tabla» su proceso normativo o secuencial—, simplemente no funcionan o quedan muy lejos de los objetivos planteados dentro del propio ejercicio de planeación gubernamental.

Aunque esta interrogante estuvo más ligada a desmenuzar las fallas de las acciones gubernamentales dentro de los Estados de bienestar, habría que ubicar su actualidad y su particular potencial para comprender la mecánica vigente de ejecución de las políticas públicas. Toda vez que a pesar de la nueva escena edificada en el proceso de planificación y decisiones: procesos de cogestión, participación ciudadana, calidad, transparencia y rendición de cuentas los viejos problemas de eficacia-eficiencia continúan como el talón de aquiles de muchos órdenes de gobierno.

Particularmente en el ámbito académico habría que señalar que a partir de los primeros hallazgos se incrementó el interés por descubrir cómo operan las acciones gubernamentales, lo que tuvo como resultado una vasta y diversa producción bibliográfica. En algunos casos los autores arrancaron de las propuestas clásicas construidas desde las disciplinas pioneras —ciencia política, economía y administración pública—, con el propósito de ofrecer nuevos hallazgos a los fallidos intentos de las administraciones gubernamentales y sus estrategias para resolver los problemas públicos (Aguilar 2012, Parsons 2007).

No obstante, habría que señalar que la bibliografía estuvo caracterizada por un determinismo racional y por el alejamiento de disciplinas como la sociología y la antropología en el estudio de la proyección de políticas y propiamente de las acciones gubernamentales (Aguilar 1992); lo que supuso

durante largo tiempo, tal como alude Rodríguez (2014), que las posibles intersecciones entre cultura y política pública quedaran fuera del proceso explicativo, además de que nociones como símbolos significativos, sistemas de significados y reglas informales fuesen excluidas como posibles variables aclarativas del éxito o fracaso de programas y proyectos gubernamentales.

Poco a poco este escenario ha ido cambiando en gran medida por autores como Shore (2010), Wrigth (1998), Tania Murray Li (2007), que han planteado la urgencia de incorporar un modelo interpretativo al estudio de las políticas públicas que dé cuenta de las narrativas, prácticas cotidianas —formales e informales—, sistemas y valores simbólicos desplegados, el tejido de significados construido por operadores, instauradores y beneficiarios —configurado tanto en función de las exigencias como de las resistencias— y las relaciones de poder ejercidas en el proceso global de políticas.

Justamente a partir de la operación del programa gubernamental chiapaneco Ciudades rurales sustentables, durante la administración de Juan Sabines Guerrero (2006-2012), pretendo comprender, desde una propuesta interpretativa, cómo ha sido el proceso de incorporación de las llamadas «políticas del reconocimiento» a la agenda del desarrollo en Chiapas; concretamente busco documentar la experiencia de los operadores de dicho programa público —conocimiento, valoraciones, sentimientos y expectativas— dentro del proceso de toma de decisiones municipal en Santiago el Pinar a propósito del escenario «multicultural» chiapaneco.

Particularmente, intento *re*-dirigir la cuestión de la instauración de políticas a partir de la reflexión de dos inquietudes. La primera busca documentar el proceso de agendación de las políticas de reconocimiento en la entidad chiapaneca durante la última década del siglo xx. La segunda, tal como sugieren Aguilar (1996) y Rodríguez (2014), estriba en la posibilidad de otorgar un mayor dinamismo al proceso de políticas, lo que lleva a suponer que, así como la etapa de formulación, la de ejecución está atravesada por una multiplicidad de escenarios: alianzas políticas, cuadrículas discursivas, símbolos desplegados, sistemas disciplinarios, normalización y subjetivación.

El trabajo se divide en cuatro secciones. En un primer momento se ofrecen elementos, desde la veta sociológica, para una discusión preliminar

acerca de la noción de ejecución de políticas. Posteriormente se ofrece un marco sociohistórico de la transición en las estrategias de gestión de la agenda indígena (bases discursivas y programas públicos) en Chiapas. En el tercer apartado se ofrece una radiografía sociopolítica del municipio alteño Santiago el Pinar; en seguida se documenta el proyecto de la ciudad rural sustentable en dicha municipalidad con el propósito de comprender el proceso de incorporación de las políticas de reconocimiento en la agenda del desarrollo chiapaneco y el proceso de racionalidad construido por los funcionarios municipales indígenas santiagueros. Finalmente se ofrecen algunas reflexiones.

De la agenda a la fase de ejecución de políticas. Una propuesta sociológica en construcción

Preguntarse cómo las administraciones estatales chiapanecas han gestionado el tema étnico-indígena en los últimos años; desde qué valores, creencias, narrativas e intencionalidades se ha construido la agenda formal (Aguilar 1993) o cómo se define este problema desde la perspectiva secuencial o normativa de la política pública solo permitiría enmarcar la llamada cuestión indígena (Bengoa 2000) desde la ruta decisional gubernamental.

Dicho ángulo de análisis ofrecería una lectura incompleta, toda vez que se dejarían de lado una serie de mínimos indispensables para contribuir a la reflexión del éxito o fracaso de las acciones de gobierno: «intercambios de elementos formales e informales» (Chinoy 2003:208) objetivados en las interrelaciones observadas en el entramado complejo que supone la formulación-ejecución de políticas; los tipos de relaciones de poder, el proceso de mediaciones ejercidas en la lógica de la implantación y las estrategias que finalmente se construyen para llevar a la práctica una línea de gobierno.

En cambio, la reflexión desde la sociología al proceso de ejecución podría ofrecer la otra cara de las políticas públicas al visibilizar las estructuras informales (Casar y Maldonado 2008) —es decir, las reglas, los roles y las relaciones, además de objetivos y visiones del mundo— que objetivan tanto operadores como beneficiarios y que, dicho sea de paso, a decir de la

propuesta neoinstitucionalista en su vertiente sociológica, cumplen una función importante dentro de la lógica de ejecución «ya sea porque son compatibles con las instituciones formales o porque [se construyen] maneras de eludir estas últimas cuando no responden a creencias o conveniencias» (Millán 2012: 85).

Además, dicho ejercicio supondría incorporar los múltiples escenarios de oposición y dominación (Migdal 2011) construido tanto por operadores como por población beneficiaria alrededor de la adopción de las políticas; los múltiples acuerdos y las luchas sostenidas en la diversidad de arenas a partir del proceso de ejecución; las bases ideológico-discursivas y el orden moral institucionalizado; el sistema de símbolos, significados, códigos y creencias construido en dicha fase y, finalmente, la serie de compromisos convenidos entre el orden de gobierno con la población indígena —fundamentalmente con los liderazgos— para encauzar el proceso de gestión del problema público (Aguilar 1993).

Ahora bien, como la propuesta busca reflexionar acerca del proceso que supone la incorporación de las políticas del reconocimiento a la agenda del desarrollo, conviene entonces «rastrear» los mecanismos que permiten dicha ejecución o, en su caso, la flexibilización de las líneas de gobierno. En ese sentido, recuperar las bases discursivas construidas por funcionarios y beneficiarios podría ofrecer lo siguiente: dispositivos explicativos de cómo las narrativas asociadas con las políticas públicas inciden en su proceso; cómo se definen los problemas públicos y se escogen las soluciones, y cómo el discurso afecta de manera global el proceso de políticas, y de manera particular el momento de ponerlos en operación.

A partir de dicho ejercicio se podría descentrar el estudio de las políticas del mero presupuesto técnico-político hacia un análisis interpretativo de las acciones de gobierno. Dicha transición supondría redirigir el propio ejercicio de inquietud sociológica cuestionando: cómo se están gestionando las demandas y políticas públicas en materia de desarrollo indígena; cómo esa negociación aterriza en proyectos y programas públicos, y qué muestra la lógica actual de gestión y administración de la cuestión étnico-indígena.

Así, la propuesta analítica buscaría complementar los propios hechos sociales y datos duros de las políticas con la incorporación de cuadrículas

discursivas, sistemas de valores desplegados y formas de poder ejercidas alrededor del proceso político de políticas públicas. Toda vez que, tal como alude Cejudo: «dichos dispositivos tendrían efectos no únicamente retóricos [al reivindicar dichas acciones a partir de los valores e imaginarios edificados] sino también sustanciales, al incidir en el contenido de las políticas públicas y del propio proceso normativo: agendación, diseño, implementación y evaluación» (2008:1). De esta manera, con el análisis discursivo se podría reflexionar acerca de las formas y estrategias utilizadas para definir los «problemas», su legitimación y los procesos de poner en operación las políticas en los propios espacios de gestión.

Para ello conviene partir de ciertos presupuestos: en primer término, comprender que el momento de poner en marcha las políticas, tal como indica Aguilar (1992), es propiamente una estrategia analítica —construida con el objetivo de explicar una política— y no tanto los tiempos que efectivamente se despliegan alrededor de las líneas gubernamentales. En ese sentido se puede decir que las etapas o fases analíticas de ninguna manera son eventos lineales que en la práctica «pueden sobreponerse y superponerse unas a las otras, condensarse alrededor de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse» (Aguilar 1992:15).

En segundo término, la propia definición de política pública, que parte de una orientación hegemónica del Estado como el garante de bienestar público, ofrece una lectura incompleta de lo que acontece en la mecánica real de operación. Toda vez que concebir las acciones gubernamentales como tecnologías de poder implica admitir que la cuestión del reconocimiento a la diversidad es una bandera reivindicativa sujeta a diversos intereses que pueden reproducirse en diferentes escenarios por medio de luchas, resistencias, prohibiciones, nuevos comportamientos, sometimientos y alianzas.

Particularmente, en la entidad chiapaneca la operación de las llamadas «políticas de buen trato» ha mostrado la improvisación y, en algunos casos, la inexistencia de aparatos estatales que gestionen (efectiva y eficientemente), tal como alude la premisa economicista de las políticas públicas, el «problema público». Antes bien, como lo observa Bello (2009) para el caso latinoamericano, han emergido «Estados y gobiernos [que] están introduciendo, sectorialmente, reformas y políticas sociales de carácter multicultural

o pluricultural» (Bello, 2009: 83), lo que en muchos casos ha supuesto el establecimiento de nuevos escenarios de violencia, en otros la edificación de «nuevas» estrategias de normalización hacia la población y en otros más «las posibilidades de intromisión directa del Estado y del sistema político nacional en las comunidades indígenas» (Valladares 2009:194).

Regresando a la «primera premisa» se podría enfatizar que la perspectiva de la sociología al estudio de las políticas públicas pudiera partir del modelo sociológico dialéctico, lo que permitiría escudriñar de manera procesual —es decir, como proceso global, complejo y contradictorio, y no fragmentado— la presencia de operadores y beneficiarios en la(s) arena(s) política(s) de las políticas públicas: sus discursos desplegados, símbolos políticos construidos, los sistemas de valores y creencias edificados y objetivados en el ciclo de la política pública.

Ahora bien, si existe la posibilidad de ubicar una «elasticidad» y complejidad en la secuencia temporal de las políticas se puede pensar que la emergencia de los participantes y el propio ejercicio de poder al interior del proceso no está centrado en un actor ni fragmentado en tiempos. Más bien dicha reflexión supondría, tal como indica Foucault: «[que el poder] no es algo que se reparta entre quienes lo tienen y lo poseen en exclusividad y quienes no lo tienen y lo sufren» (Foucault 2003:34), sino formas que se construyen a partir de una red productiva de estrategias, técnicas y bases discursivas —que no le pertenecen a una persona o a un grupo— y que por lo tanto se ejercen como algo que circula (Foucault 1992), que transita transversalmente; es decir, que solo funciona en cadena.

En ese sentido se podría argumentar que, así como la fase de formulación desencadena una diversidad de oportunidades y expectativas, poderes e intereses, nuevos dispositivos disciplinarios y estrategias para flexibilizarlos, la puesta en marcha «se vuelve entonces un proceso complejo y elusivo, también conflictivo» (Aguilar 2003:17) que desata una diversidad de estrategias, desarrolla ciertos saberes técnicos y objetiva diversos comportamientos. Por lo tanto, el carácter artesanal del estudio de políticas tendría que rastrear la emergencia de los sujetos, particularmente las continuidades y rupturas de sus estrategias; banderas reivindicativas, bases discursivas, significaciones políticas y alianzas edificadas en el ciclo de políticas.

Ciertamente, a partir de dicha decisión se buscaría explorar las políticas públicas desde dos cuestiones: por un lado para posibilitar el descubrimiento —y la transformación— de las relaciones de poder a partir de las cuales se definen, ejecutan y mantienen las políticas públicas; y por otro, para analizar los efectos de las políticas en términos de la producción de subjetividades y la normalización de la población.

Conviene ahora recuperar la segunda premisa del trabajo que es la de construir una definición operativa de políticas públicas que, a diferencia de la noción estructural-funcionalista —que las simplifica como parte del ejercicio de racionalidad construido para atender problemas públicos y otorga la hegemonía del proceso decisorio al gobierno—, la propuesta foucaultiana las define como tecnologías de poder que tienen como objetivo la regularización de la población al filtrarse en la vida cotidiana, sujetando a los individuos y objetivándose a partir de los imaginarios construidos desde la base discursiva gubernamental, muchas veces divergente a la edificada por los beneficiarios de las políticas.

Se podría argumentar entonces que en la propia mecánica que supone el ciclo normativo de políticas —formulación, definición del problema, ejecución y la propia evaluación— se construyen expresiones de poder: imaginarios del desarrollo y de los efectos posibles y deseables, maneras de gestionar la problemática, valores y discursos que legitiman las políticas y que dan cuenta «[que el poder es] cada vez más el derecho de intervenir para hacer vivir, para enseñar la manera de vivir y el 'cómo' de la vida» (Foucault 2003:212), que muchas veces se pone en juego por operadores, ejecutores y beneficiarios.

De esta manera, «el carácter artesanal» de la sociología de las políticas públicas tendría que partir de la premisa de la circularidad del poder, ubicada dentro de la serie supervisar-disciplinar-regularizar a la población; dicha estrategia analítica permitiría pensar las políticas como formas de poder y por lo tanto como un modelo de subjetivación que encuentra resistencias, oposiciones y luchas no siempre visibles, pero en muchos casos con resultados efectivos.

Así, se podría argumentar que las políticas públicas como tecnologías de regularización-normalización de la población aglutinan, además de

relaciones específicas de poder, discursos de verdad, esquemas de intervención y mecanismos disciplinarios. No obstante, como mecanismo supervisor, la propia hechura de políticas (Aguilar 1992) supone, lejos de la edificación de escenarios de dominación, la concreción de expresiones de poder que toman forma en el conjunto de aparatos, instituciones y reglas de operación de políticas, ejercidas por los funcionarios municipales y, en muchos casos flexibilizadas (como parte de la estrategia de potencia) por los beneficiarios de tales políticas.

Consecuentemente, el estudio de las políticas tendría que dirigirse hacia la búsqueda y comprensión de dichas expresiones, recordando «que la [política pública] es un componente de gobernanza específica, en tanto que es el instrumento por excelencia que el gobierno emplea para dirigir a la sociedad» (Aguilar 2012:52); en ese sentido, habría que «rastrear» además de los tipos de relaciones construidos, sus (dis)continuidades y rupturas; sus propios mecanismos en la relación funcionarios-beneficiarios; la intensidad y constancia; los espacios donde se despliegan, las formas que adoptan en la lógica estatal de administración de la diferencia y sus efectos en la propia población «beneficiaria».

Además, otra estrategia tendría que estar orientada, para el caso de las políticas multiculturales, a transitar de la positividad del concepto hacia la comprensión procesual del reconocimiento. Dicha adecuación permitiría ir de la teoría voluntarista —legitimada en el marco regulatorio en materia indígena, donde el «deber ser» explica las acciones individuales— hacia la comprensión de las acciones reales, o si se quiere decir de las racionalidades (Garfinkel 1967) que los participantes desarrollan en los escenarios concretos: organizaciones públicas estatales y arenas políticas objetivadas dentro de una cultura política, que permiten, en última instancia, dar sentido a las acciones cotidianas; es decir, entender el mundo social (Mead, 2008) de los propios funcionarios indígenas dentro de la mecánica de gestión desde la diversidad.

En ese sentido podríamos enfatizar que si bien la lógica multicultural —normas, reglas, principios— se asume desde el año 2000 como la estrategia de gobierno para gestionar la diversidad en Chiapas, esta en sí misma no contribuye a responder nuestra primera inquietud, por lo que más

bien tendríamos que completar dicho ejercicio «rastreando» la serie de procedimientos que den cuenta de cómo es, efectivamente, la gestión del tema étnico en Chiapas, a partir de cuestionarse cómo aterriza esa lógica en la entidad, en los propios documentos técnico-políticos (planes de desarrollo y programas sectoriales) y cómo da sentido —conocimientos, valoraciones y lenguajes— a la propia labor gestora de funcionarios indígenas y no indígenas.

Es decir, lejos de enfatizar el idilio de la jurisprudencia desde el reconocimiento como la única variable explicativa del éxito o fracaso de la agenda gubernamental, habría que escudriñar el proceso político (Stein y Tomassi 2006) construido a partir de la ejecución de las acciones gubernamentales, sus implicaciones políticas, sociales, y las propias lógicas de gestión construidas desde la racionalidad instrumental tanto del gobierno estatal como de la población indígena; por ello convendría incluir, tal como alude Aguilar (1992), los escenarios construidos alrededor del ciclo global de políticas: presupuestos discursivos, mecanismos de intermediación política, alianzas políticas y tiempos para negociar.

Además, dicha veta reflexiva podría contribuir a la discusión crítica de los alcances de las llamadas políticas de nuevo trato y desmitificar supuestos creados desde la lógica estatal chiapaneca; por ejemplo, la idea de que el reconocimiento ha institucionalizado una «nueva» relación entre los pueblos indígenas y las administraciones estatales en materia de ejecución de políticas públicas, o que la mecánica de gestión camina de manera paralela a la construcción del diálogo con la otredad, cuando el nuevo planteamiento continúa regido por la perspectiva contractual de las llamadas políticas ciudadanas (Gutiérrez 2006), lo que evidencia la reproducción de culturas políticas reconstruidas desde la escena multicultural.

A partir de este ejercicio se estaría ofreciendo una base explicativa más compleja de la noción de políticas públicas, toda vez que se integraría la racionalidad instrumental burocrática: los mecanismos político-técnicos (Aguilar 2012a:17) develados en las tecnologías de gobierno (Foucault 2009) de las administraciones chiapanecas; es decir, las reglas formales, el «paquete de derechos que se constituyen en el espacio político» (Hale 2007:30) local junto a los propios mecanismos de regularización hacia la población

«beneficiaria» dentro del lenguaje de gestión de la diversidad; y por otro lado, las reglas informales —códigos de conducta, valores, discursos, estrategias de negociación— que caracterizan el proceso general de políticas públicas.

Este ejercicio supone entonces que existen orientaciones que «dan significado a la presencia social del individuo al transmitir conocimientos, portar valores, suscitar emociones y sentimientos y expresar ilusiones y utopías» (Varela 2005) que juegan un papel dentro de la dinámica de ejecución de políticas, y que en la mayoría de los casos son «contradictorios» toda vez que algunos responden a los caminos desiguales construidos dentro de la escena del reconocimiento. Por esto mismo convendría incorporar, tal como alude Casar (2008), el papel central de los escenarios formales: el sistema normativo y los dispositivos disciplinarios alrededor de la escena multicultural y los escenarios informales y su papel en el proceso político de políticas públicas.

Este ejercicio posibilitaría comprender que el ciclo general de políticas es un proceso continuo que en la mayoría de los casos revela una dimensión acotada del poder, aquella relacionada con las acciones, omisiones y redefiniciones de un problema público desde la racionalidad gubernamental, además de que la propia lógica de elaboración da cuenta de la incorporación de una multiplicidad de actores, marcos interpretativos, discursos, estrategias de intermediación, alianzas políticas o rupturas.

La agenda étnico-indígena y la puesta en marcha de «políticas de reconocimiento» en el Chiapas contemporáneo

Durante la administración de Sabines (2006-2012) la cuestión indígena se alineó a la lógica de gestión de los objetivos de desarrollo del milenio (en adelante ODM). Dicha acción, que se caracterizó por la instauración de nuevos dispositivos de seguridad y supervisión, so pretexto del bienestar hacia la población étnica como una forma específica del poder, lo que Foucault (1999) llamó gubernamentalidad, en Chiapas tendría una escala de tipo trasnacional (Rodríguez 2012, Ferguson y Gupta 2002), al incorporar en la

gestión organismos multilaterales como el PNUD y la propia iniciativa privada: Telmex y Tv Azteca.

Aunque en la entidad la cuestión de la diferencia fue cubierta, por lo menos en su aspecto político e ideológico, en la administración de Salazar Mendiguchía (2000-2006), al reconocer jurídicamente a la población e institucionalizar los procesos de gestión pública desde la diferencia, en la de Sabines se retomó dicho presupuesto para concatenar la cuestión indígena y las propias reclamaciones culturales desde la base de los ODM.

Para ello la administración estatal construyó un híbrido entre las políticas multiculturales y los planteamientos del milenio aun cuando estos últimos no ponían énfasis en la atención de los pueblos indígenas. Los organismos públicos estatales se apropiaron del «régimen discursivo» del PNUD, por lo que la lógica de gestión se dirigió, por lo menos de manera institucional, hacia la atención de los llamados municipios prioritarios, con el propósito de elevar los índices de desarrollo humano (IDH):

La atención a los pueblos y comunidades indígenas que habitan en los municipios con menor IDH se realiza a través de la Estrategia para erradicar la pobreza extrema, de acuerdo con los ODM de la ONU en los 28 municipios de menor IDH (PED 2007:23).

Para hacer efectiva la estrategia de gubernamentalidad, la administración estatal pretendió construir-actualizar una plataforma discursiva que transitó de la implantación de programas vertidos desde la propuesta del «neoindigenismo de participación» (Durín 2011), ubicada dentro de los marcos de ejecución del etnodesarrollo, hacia la institucionalización del reconocimiento de la diversidad cultural (desde la lógica compensatoria) y la participación activa de la población indígena en el proceso de decisión gubernamental dentro de la mecánica del cumplimiento de los ODM.

Dicha transición, a decir del gobierno, permitiría la concreción de los diferentes proyectos de desarrollo en la medida en que se «fortaleciera la capacidad gestora, construida con la participación representativa [de los pueblos indígenas] en el marco del reconocimiento y ejercicio de sus derechos» (PED 2007:23). En ese tenor, la estrategia gubernamental apuntó hacia la construcción de una base discursiva que en lo inmediato «produjo» una realidad bondadosa y de vanguardia, la del reconocimiento:

> El estado de Chiapas tiene una población pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Esta constitución reconoce y protege a los siguientes: tseltal, tsotsil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandón, mocho, jacalteco, chuj y kanjobal (CPECH, capítulo IV, artículo 7)

En diciembre de 2009 la administración chiapaneca dio forma a la estrategia de gubernamentalidad mediante el anuncio con bombo y platillo de la llamada Ley de los derechos indígenas para el estado de Chiapas; dicho marco cubrió los aspectos ideológico-discursivos de la mecánica de la diferencia —no así los técnicos de diálogo con la otredad—, e hizo efectiva, al menos en el discurso, «la participación de los pueblos étnicos en la vida pública del estado desde el respeto hacia las diferencias culturales»:

> El poder Ejecutivo, a través de las instancias de planeación competentes, promoverán la participación de las comunidades indígenas en la formulación, diseño, aplicación y evaluación de programas de desarrollo del interés para dichas comunidades (artículo 74).

Esta nueva jurisprudencia —que en el fondo mostró similitud con la ley aprobada en julio de 1999— partió de la necesidad de actualizar la realidad indígena mediante la instrumentación de una serie de derechos: políticos, sociales, culturales y democráticos. Su contenido se orientó a replantear la cuestión de la participación política desde la libre determinación y el respeto a los usos y costumbres; la cuestión de las mujeres indígenas, los niños, jóvenes y adolescentes, la salud y asistencia social, el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas.

Particularmente en el apartado de desarrollo, a pesar de que la normativa hacía «efectiva» la participación de los pueblos indígenas en la formación de planes y programas de desarrollo estatal y regional, la recomendación se dirigió hacia el establecimiento de empresas con la finalidad de propiciar una utilización óptima de las materias primas y fomentar la creación de fuentes de empleo dentro de las comunidades indígenas.

Desde la racionalidad gubernamental, y en la línea de edificar una «política de verdad» (Foucault 1992), la aprobación de la ley permitió, a decir de un expresidente de la Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas del Congreso del Estado, construir un nuevo momento en la relación con los pueblos indígenas y su participación en proyectos de desarrollo: con esta ley se busca que la población indígena de la entidad tenga oportunidades de desarrollo que permita mejorar su calidad de vida, sin que esto represente la pérdida de su cultura. Es decir, brinda un marco jurídico con el que se respetan las diferencias culturales y se brindan las mismas oportunidades para una subsistencia integral.

Ahora no solo se fomenta el respeto a los usos y costumbres, sino que se establece un marco jurídico para el acceso a mejores oportunidades de desarrollo.

Sin embargo, si lo vemos desde otro punto de vista, la aprobación de la ley y de una diversidad de iniciativas como la del parlamento indígena, el proyecto de ciudades rurales, los programas de desarrollo, tal como alude Taylor (2009), se han reducido a cumplir con los formalismos del reconocimiento, teniendo como objetivo inmediato apaciguar descontentos y los posibles focos de movilización extendidos en varias regiones chiapanecas, y casi nunca la construcción del diálogo desde la diferencia.

Además, la jurisprudencia ha permitido la fabricación de un nuevo discurso de verdad (Foucault 1992:162) empleado, sin distingo alguno, por funcionarios estatales, municipales e incluso miembros del congreso local —fuesen mestizos o indígenas— construido a partir de la ficción de una política que no existe, o que en el caso particular se ha orientado a cubrir los formalismos del reconocimiento.

En la lógica de los organismos públicos dicha transición obligó el replanteamiento discursivo y la propia acción estatal hacia los pueblos indígenas, por lo que conjuntamente con los nuevos instrumentos legales del reconocimiento se produjeron modificaciones en el ámbito de las instituciones gubernamentales. Dichos cambios se expresaron en la creación o reforma de organismos orientados hacia la atención de los pueblos indígenas, como la otrora Secretaría de Pueblos Indios (SEPI) hoy conocida como Secretaría de Pueblos y Culturas Indígenas (SPCI).

No obstante, tal como documenta Van Cott (2007) para el contexto latinoamericano, el caso chiapaneco devela el establecimiento de un multiculturalismo constitucional; esto quiere decir que existe en el estado el mínimo reconocimiento de la otredad, consumado en una serie de derechos que constituyeron este nuevo orden social, pero también la edificación de dispositivos disciplinarios vertidos en una serie de concesiones y prohibiciones materializadas en los espacios de diálogo, alianzas y negociaciones.

No obstante este contexto, en los últimos años se hace evidente, tal como alude Taylor (2009), que estos nuevos escenarios que las administraciones estatales presentan con bombo y platillo desde el discurso de verdad (Foucault 1999:162) integrado a partir de una diversidad de iniciativas: parlamento indígena, nueva ley indígena, proyecto de ciudades rurales, programas de desarrollo, se han reducido a cumplir con los formalismos del reconocimiento. Ciertamente, el discurso que legitimó dichas reformas se orientó al cumplimiento de los formalismos del reconocimiento acompañado de recomendaciones internacionales en materia de derechos indígenas:

> Ante las crecientes transformaciones de carácter económico, social, político y cultural, el reto del nuevo gobierno es profundizar los cambios positivos que han tenido lugar para que las políticas se diseñen con y para los pueblos indígenas. Así, el objetivo general es avanzar en el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, de acuerdo con lo establecido en el marco jurídico internacional (Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, Convenio 169 de la OIT, Convenio sobre Diversidad Biológica, Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas).

A pesar de la transición discursiva, la construcción de la agenda étnica, lejos de caracterizarse por una verdadera gestión desde la diversidad, continúa construyéndose sin indígenas o, en muchos casos, con funcionarios indígenas cooptados y arremolinados a la lógica estatal.

Asimismo, los planes estatales de desarrollo y la diversidad de programas públicos instituidos en la entidad se construyeron sobre una base discursiva que «ciudadanizó» lo étnico, por lo que dentro de los documentos

estatales, e incluso municipales,[2] se otorgó el título de ciudadanos a la población indígena (Nájera 2012), además de que se enfatizó la incorporación de líderes indígenas dentro del proceso de gestión de lo público y, de manera particular, en el proceso normativo de las políticas públicas:

> los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho a decidir las propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. En la entidad, las comunidades indígenas tienen derecho a participar en la formación de planes y programas de desarrollo estatal y regional que tengan aplicación en el territorio de la comunidad (PEDCH 2007).

En la praxis política dicho escenario se dirigió hacia el fortalecimiento de lo que Bengoa (2009) llamó «la emergencia indígena en su segundo ciclo», caracterizada por la incorporación de varios líderes indios a las organizaciones públicas estatales, al proceso de gestión y toma de decisiones. Sin embargo, lejos de mostrar el «paquete de derechos que se constituyó en el espacio político» (Hale 2007:30), evidenció los nuevos dispositivos disciplinares (Foucault 2009) hacia los funcionarios dentro del lenguaje multicultural, además de los mecanismos —códigos de conducta, principios, reglas, procedimientos, discursos— que juegan un papel en el proceso de gestión chiapaneco.

Justamente, hay que señalar que en los últimos años la presencia de funcionarios indígenas en la lógica gubernamental ha mostrado las nuevas arenas (formales e informales) que se conciben para gestionar lo étnico: nuevos discursos desde donde se reivindican las reclamaciones culturales y los dispositivos disciplinarios que se fabrican dentro de la lógica de la diversidad; así lo deja ver el testimonio de un funcionario indígena, titular de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social (Sedepas):

> Bueno yo creo que este nuevo tiempo que se construye en el Estado [refiriéndose a la gestión desde los ODM] ha beneficiado a todos los compañeros indígenas, ahora nosotros desde aquí [refiriéndose a su cargo en la función estatal] les decimos cómo debemos gestionar proyectos, en qué tiempos y cómo deben escribir

[2] Véase Nájera 2008.

> su petición… para que el gobierno atienda sus necesidades, los oiga, yo sí lo veo con buenos ojos este nuevo tiempo (entrevista a Domingo Gómez Gómez, 11 de septiembre de 2012).

Con ello habría que reflexionar sobre las rutas que ha tomado la serie de ajustes sociales en el complejo proceso de políticas que, a pesar de reivindicarse como de avanzada, han evidenciado el establecimiento de un multiculturalismo institucionalizado. En muchas ocasiones dicho ejercicio también se ha dirigido al aparente otorgamiento de una serie de derechos culturales y lingüísticos que en muchos casos han quedado reducidos a la folclorización y en otros la plataforma gubernamental discursiva se ha dirigido hacia la recuperación-valoración de los saberes tradicionales; así lo revela el candidato a síndico por el Partido Verde durante un recorrido en Santiago el Pinar:

> Bueno, yo sí le digo a la gente que hoy sí tenemos más oportunidad para platicar desde el corazón con el gobierno, ¿por qué?, porque hoy nos abre espacios; que nos llama para asistir a los informes o como cuando el gobernador [refiriéndose a Manuel Velasco] inició su gestión y asistimos, que acudamos a la inauguración de un camino, o que viene el presidente y necesitamos estar ahí, o que hay recursos por aquí. Hay otros casos donde se han invitado a inaugurar eventos. Yo creo que ahora sí nos toman más en cuenta, es lo que le digo a la gente cuando pregunta por una gestión. Ahora hay que poner de nuestra parte (entrevista a Miguel López Pérez, 13 de junio de 2013).

Aunque el funcionario indígena enfatice en las bondades de la ruta multicultural construida en la entidad chiapaneca, habría que señalar que esta nueva escena, en muchos casos, ha establecido técnicas disciplinarias hacia los funcionarios indígenas. Los principales mecanismos han sido las cuadrículas discursivas que tienen que objetivar: el discurso acerca de las bondades de los ODM, las cualidades del proyecto de ciudades rurales, e incluso las nuevas estrategias de gestión planteadas desde la diversidad.

En ese sentido se puede señalar que la lógica de la administración desde la diferencia en Chiapas más bien ha reorientado los dispositivos

disciplinarios, ahora dentro de un lenguaje de aceptación de la otredad, lo que en muchos casos ha terminado por reproducir una folklorización de lo étnico, tal como se pudo ver en el ritual de entrega del bastón de mando al gobernador electo Velasco Coello el 8 de diciembre de 2012, en Tuxtla Gutiérrez; o la utilización de la vestimenta tradicional por parte de los funcionarios estatales y federales en el arranque de la cruzada nacional contra el hambre el 19 de abril de 2013, en la localidad de Navenchauc, Zinacantán, y el monitoreo que se ha realizado a partir de junio de 2014 en una decena de municipios beneficiarios.

Santiago el Pinar y su contexto reciente: breve recuento de un municipio indígena

Santiago el Pinar es un municipio hablante de lengua tsotsil, localizado en la porción central del estado de Chiapas. Al igual que otras municipalidades alteñas, Santiago comparte un paisaje orográfico accidentado: una zona de sierra alta con cañadas y laderas pronunciadas. Cuenta con una extensión de 17.6 kilómetros cuadrados que, de acuerdo con el perfil demográfico y socioeconómico de Chiapas, representa 0.47% de la superficie de los Altos (0.02% de la superficie estatal).

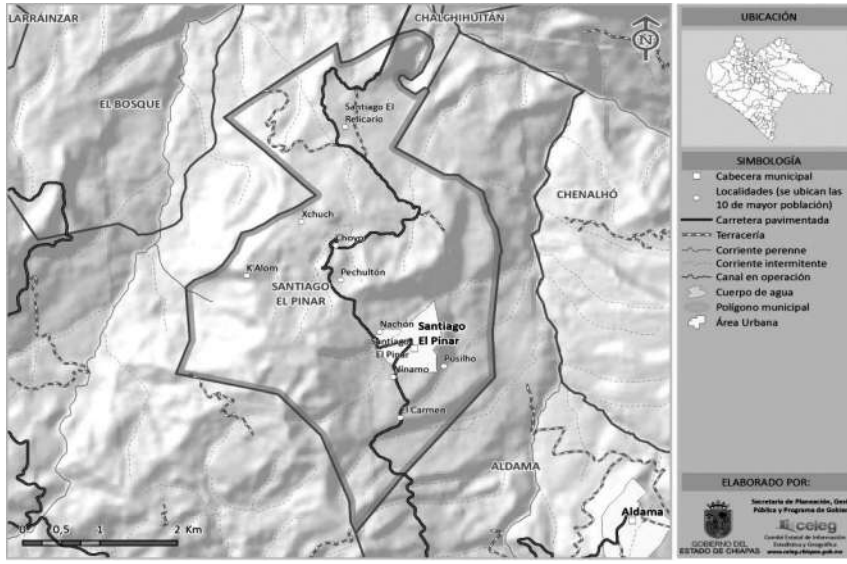
Santiago se ubica en la región Altos tsotsil-tseltal. Cabe decir que el último proceso de regionalización socioeconómica realizado en 2011 —a decir de la administración de Sabines Guerrero (2006-2012)— gestionó de manera efectiva algunas de las demandas sociales, al incorporar la factibilidad cultural en la planificación y en las políticas públicas estatales.

El acceso al municipio es posible por la carretera estatal, que parte de San Cristóbal de Las Casas y pasa por la cabecera municipal de San Juan Chamula y San Andrés Larráinzar. Para trasladarse a las localidades de Santiago —con excepción de San Antonio Buena Vista—, los caminos rurales, que antes de 1999 eran de terracería, con la construcción de la Ciudad Rural Sustentable han sido mejorados y revestidos.

De acuerdo con el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias de la Secretaría de Desarrollo Social (PDZP-Sedesol), Santiago, hasta 2011,

presentó un índice de marginación de 1.27829, lo que tipificó a la municipalidad con el grado de marginación muy alto. Y es que para ese año 40 % de la población de 15 años o más era analfabeta; 50 % de la población de 15 años o más no completó la instrucción primaria, además de que 20 % de las viviendas ocupadas no contaba con el servicio de agua entubada.

Ilustración 4. Límites geográficos del municipio de Santiago el Pinar



Fuente: Retomado del Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica de Chiapas (Ceieg)

La medición de la marginación a nivel de localidad da cuenta de que hasta 2013 Santiago el Pinar estaba conformado por 14 localidades, de las cuales cuatro presentaron grados de marginación muy alta: Boquem, Choyo, San Antonio Buenavista y Xchuch; mientras que las otras 10 estaban tipificadas con el grado de marginación alto: Santiago el Pinar (cabecera municipal), Chiquinch'en los Tulipanes, Nachón, Nínamo, Pechultón, Pusilho, Santiago El Relicario, El Carmen, K'Alom y la ciudad rural sustentable.[3]

[3] Aun cuando la administración estatal sabinista construyó un discurso del desarrollo, legitimado en la Agenda Chiapas-ONU y particularmente en el programa ciudades rurales sustentables en el que pretendió edificar una serie de escenarios que, en muchos casos, se redujeron a su aspecto político-ideológico y, en menor medida, a la ejecución de acciones efectivas, como

A diferencia de algunos municipios chiapanecos como Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de Las Casas, Tapachula y Comitán, que presentan un desarrollo desproporcionado de sus cabeceras municipales en comparación con sus localidades, el caso de Santiago el Pinar da cuenta de un escenario de contraste, toda vez que, a pesar de que en 2014 la cabecera municipal fue catalogada por Sedesol como urbana, el equipamiento de salud, educación y servicios construido dentro del proyecto Ciudad Rural Sustentable (CRS), hasta 2011 funcionó de manera intermitente. A ello cabría agregar que los espacios destinados para el comercio local —mercados y bodega de café— actualmente no funcionan.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), hasta 2010 la población de la municipalidad se calculó en 3245 habitantes: 1638 mujeres y 1607 hombres; esta cifra representó 0.07% de la población total del estado de Chiapas. La población es joven (con edad promedio de 15 años), cinco años menor que el promedio del estado (20 años); 33.12% habita en la cabecera municipal y 66.87% en las 13 localidades rurales.

La población económicamente activa (PEA) es de 679 personas (20.92%). La actividad predominante es la producción agrícola: maíz, frijol y café; el resto se emplea en el sector secundario, en la planta ensambladora que fue inaugurada en 2011 —y que a decir de la administración sabinista sería una fuente de ingreso para el sector juvenil rural pero que hasta diciembre de 2013 no se encontraba operando—; y en el sector terciario, todos aquellos que trabajan en el Ayuntamiento Municipal y en los pocos comercios que existen en el municipio que son de menor escala: once Súper Chiapas, una tienda Diconsa y otras tiendas de abarrotes.

Santiago el Pinar ha atestiguado en distintos momentos de su historia reciente cambios en su «nomenclatura» político-administrativa. Burguete (2006) comenta que en 1916 la administración estatal chiapaneca reconocía al municipio alteño; sin embargo, a partir de 1921, y luego de una reforma

por ejemplo, señalar que Chiapas era el «granero del sureste» o que «la pobreza ya no era destino para Chiapas», el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) da cuenta de que la ciudad rural sustentable está tipificada como una localidad rural, y aunque no muestre información acerca del índice y grado de marginación hay que señalar que hasta 2013 la ciudad estaba abandonada.

constitucional,[4] Santiago sería una localidad del municipio de San Andrés Larráinzar, estatus que volvería a cambiar en 1999, luego del proceso de remunicipalización en Chiapas y particularmente del complejo escenario político-reivindicativo construido por la población santiaguera.

Hasta 2013, la municipalidad estuvo inscrita en el padrón de atención del programa federal sin hambre, además de que en el periodo 2009-2011 se crearon: el Centro de Atención Infantil Comunitario (CAIC) y la Ciudad Rural Sustentable (CRS), ambos como proyectos de la administración estatal sabinista; a ello habría que agregar los programas educativos y de capacitación de oficios implantados en la cabecera municipal. No obstante este escenario diverso de intervención federal y estatal, en los últimos años dichas acciones fueron recordadas, en algunos casos, por los «blancos equivocados» y la improvisación en el proceso secuencial de políticas públicas y, en otros, por los «arreglos» en el establecimiento de las líneas gubernamentales.

Los usos discursivos del «desarrollo»: procesos políticos y políticas públicas en Santiago el Pinar, Chiapas

Durante la administración de Domingo Gómez Gómez (2008-2010), en Santiago el Pinar se inició el diálogo para la construcción de la segunda ciudad rural sustentable. A decir del funcionario —basado en su conocimiento técnico legitimado en el régimen discursivo de los ODM—, el proyecto pretendía establecer mejores condiciones de desarrollo en municipios con menores IDH y fue por eso que en Santiago el Pinar y con la ayuda del gobierno se decidió construir la ciudad.

La ciudad rural sustentable supuso la construcción de 135 viviendas en nuevos predios, 350 nuevas en terrenos familiares, además de 489 acciones

[4] El cambio legal planteado en esa época por el orden de gobierno estatal chiapaneco mostró en su cara más inmediata una reestructuración político-administrativa, que transformó muchos municipios (la mayoría indígenas) en simples delegaciones, hoy agencias municipales; sin embargo, si lo vemos desde otro punto de vista, la reforma mostró la subordinación y nuevas formas del ejercicio de poder de los gobiernos municipales mestizos —principalmente del de San Cristóbal de Las Casas— hacia los gobiernos locales indígenas. Al respecto véase Burguete et. al 2006.

de mejoramiento que incluyeron casas que se encontraban en localidades cercanas al proyecto de la ciudad. Entre los reubicados se cuentan habitantes de localidades como Boquem, Chiquinch'en y Choyo.

El proyecto que aparentemente fusionó la lógica de las políticas de reconocimiento con el planteamiento de los ODM, a decir de varios funcionarios municipales del Pinar, supuso varias etapas; la primera se inició en 2008, cuando la administración de Gómez comenzó el diálogo con los beneficiarios de las diferentes localidades que serían trasladadas. Estas pláticas mostraban, desde la racionalidad del funcionario indígena, el nuevo papel de los pueblos indígenas en los proyectos de gobierno:

> la primera etapa que le hablo fue de mucho diálogo con cada uno de los agentes municipales. Iniciamos en 2008, yo ahí lo veo que nuestra participación en los proyectos que hace el gobierno ya nos ven con otros ojos, ya participamos y eso es lo que yo les decía a los compañeros. En las pláticas hablamos de las casas tipo que se construirían en la ciudad y las propuestas que nosotros teníamos para el gobierno, también del traslado de la gente (entrevista realizada el 11 de septiembre de 2012)

Aunque el funcionario Gómez pone énfasis en el papel que hoy juega la población indígena en la fase procesual de los programas gubernamentales, hay que subrayar que, en el caso de Santiago el Pinar, a pesar de que los beneficiarios habían consensuado sobre el modelo de la casa-tipo que exigía la utilización de ladrillo y cemento para su construcción, la respuesta del gobierno chiapaneco fue obviar esta petición y edificar casas sin esas características.

Ni Gómez ni los actuales funcionarios municipales se explican esa decisión gubernamental. Dicha acción se puede enmarcar como una de las características del multiculturalismo institucional, que solo cumple los formalismos discursivos del reconocimiento pero que en el fondo continúan construyéndose sus estrategias de desarrollo, vía programas públicos, bajo la tutela del Estado y desde una perspectiva discriminatoria e incluso violenta.

Habría que señalar de igual manera que al interior de la propia labor gubernamental en Santiago el Pinar algunos funcionarios —mostrando su

experiencia y saberes técnicos en la mecánica política—, han abandonado el discurso de verdad ejercido desde el Instituto de Ciudades Rurales, e incluso de la SEDEPAS, y han manifestado que el fracaso del programa rural sustentable y los proyectos que lo acompañan están relacionados con las fallas en el propio ejercicio de planificación y diálogo con los beneficiarios:

> Lo que pasa es que la idea está bien, cuando trabajé en la delegación de gobierno [relata su experiencia en SAGARPA] vi que las cosas no son así. Ellos no preguntan qué se necesita, solo lo aplican y ya. No es que pregunten cuáles son las necesidades de la gente, no es así. Sería bueno pedir opinión a las personas, pero aquí, como vemos [refiriéndose a la ciudad rural] no se hizo de esa manera; por eso en la ciudad apenas y vive la gente (entrevista a Macario López Gómez, 3 de mayo de 2013).

Habría que rastrear en paralelo la lógica de operación del programa, particularmente su mecánica para ubicar a la población beneficiaria. A diferencia de la visión centrada en el modelo teórico de la elección racional —conocimiento compartido por la economía y administración pública—, en el caso de Santiago el Pinar han sido las mediaciones políticas, la cooptación y la clientela, ahora edificada desde la diferencia, lo que ha ganado terreno al poner en ejecución las políticas. Así lo manifestó un regidor santiaguero:

> como le decía, el gobernador Sabines y su equipo platicaron con las administraciones anteriores de Santiago el Pinar [mostrando nervios y palabras entrecortadas], se hizo una encuesta, ya sabe, por cuestiones políticas más que nada, cada administración tiene ideas diferentes de cómo lograrán el desarrollo. Y así se preguntó si tenía muebles, todo eso; si cuánto era su salario que ganaba, todo eso. Al igual que ahorita se está anunciando mucho la cruzada contra el hambre, lo mismo van a hacer (entrevista a Diego Gómez Gómez, 5 de abril de 2013).

Aun cuando el discurso de los funcionarios santiagueros reivindique que las acciones gubernamentales siguen el proceso normativo de políticas, hay que señalar que el fracaso del proyecto rural sustentable mostró vicios desde el momento de su definición y en la forma en que se ubicó a

la población beneficiaria; en gran medida porque el criterio de la afiliación político-partidaria, que favoreció a los mismos funcionarios, fue lo que caracterizó al programa.

El proyecto de la ciudad rural de Santiago el Pinar (en adelante CRS-SEP) partió desde la base discursiva de la erradicación del binomio dispersión-pobreza, por lo que la tecnología gubernamental se dirigió a situar el piso mínimo del bienestar. En ese tenor, y como parte de la aparente eficacia política de la institucionalidad estatal a la propia distribución espacial en la «ciudad rural», se establecieron espacios de seguridad (Foucault 2006), lo que supuso la incorporación de una serie de equipamientos como mecanismos de disciplina y normalización: un hospital, un mercado local, una torrefactora de café y una ensambladora de sillas y carros, como opción de empleo al sector juvenil de Santiago.

No obstante, dichos mecanismos de seguridad (que más bien resituaron a la ciudad como un espacio de circularidad de poder), hasta diciembre de 2013 —último recorrido de campo realizado— había sido modificada una decena de casas-tipo: a algunas se les incluyó fogón, en otras se sustituyeron los materiales de tablarroca por ladrillo y cemento, y unas más se utilizaron como bodegas. A ello se integran los múltiples proyectos ejecutados al interior de la ciudad: granja avícola, invernaderos (con producción de chile y tomate) y la ensambladora, que ha dejado de funcionar.

Dicha dinámica se ha mostrado como una constante en los demás proyectos rurales sustentables: Nuevo Juan de Grijalva y Jaltenango, en donde a pesar de que diversos sectores de la población mostraron su inconformidad (como sucedió al final de la administración sabinista), el gobierno estatal siempre ha utilizado los viejos esquemas de la gubernamentalidad mostrando su capacidad para imponer significados, ideas, creencias y valores como una forma de redistribución del poder.

Al respecto, uno de los funcionarios santiagueros comenta:

> inconformidades, como le digo; que la gente no esté de acuerdo siempre va a existir, siempre hay. Como un proyecto de acá [refiriéndose a los invernaderos] la gente decía que era chiquito, era incómodo para entrar, sembrar chile y tomate y siempre ha tenido la queja la gente. Cuando salió a la luz todo esto el

> gobierno del Estado mandó a quitar todo para que no saliera en los medios de comunicación; todo eso es política del gobierno pues así lo manejan. Si hay un problema, hay que buscar la manera de taparlo, no hacerlo más grande; si hay inconformidad, hay que buscar estrategias para que se cambie esto. Así nos han dicho cuando vienen los funcionarios, o cuando vamos al instituto, así son las cosas (entrevista, 3 de mayo de 2013).

En 2009, cuando en el proyecto sobre la casa-tipo que se construiría había culminado la etapa de diálogo, a decir del funcionario Gómez, paralelamente hubo interés de parte de la ONU y de algunas universidades por conocer la localidad de Santiago el Pinar. Además, el gobierno del estado tuvo más contacto con los funcionarios municipales. Así recuerda esto un funcionario:

> en el año de 2009 cuando el gobierno ya nos había platicado como serían las casas-tipo en Santiago, nos convocó a una reunión allá en Tuxtla; lo recuerdo, fue del 28 al 30 de diciembre. En la plática se trató el tema de la ciudad rural y todo lo que tenía que ver sobre los municipios con menos desarrollo humano. Teníamos que conocer bien el tema para que así le platicáramos a nuestros compañeros y pudiéramos hacer bien nuestra gestión como ayuntamiento (entrevista, 11 de septiembre de 2012).

El testimonio de Gómez, quien reconoce las bondades del gobierno estatal al aceptar la participación de las autoridades municipales en la gestión del proyecto de la ciudad-rural, permite ubicar el tratamiento que a nivel político-ideológico construyó la administración sabinista sobre la cuestión indígena. En el fondo la lógica de actuación supuso la construcción de dispositivos disciplinares discursivos, lo que se sumó a la propia normalización de la población y la edificación de nuevas estrategias de negociación —que fueron empleadas tanto por la institucionalidad estatal como por los propios liderazgos indígenas—, ahora subsumidas desde la mecánica del reconocimiento.

Después del diálogo y como parte de la tercera etapa (cuenta un exfuncionario de la administración municipal) en 2010 inició un periodo de

asesoramiento con los funcionarios del PNUD y de la propia administración sabinista. El objetivo de las visitas, que muchas veces no se dieron, a pesar de estar programadas, era supervisar los avances de la ciudad y evaluar los alcances planteados en el proyecto; sin embargo, a veces el funcionario de gobierno solo llegaba a preguntar cómo iban, y se retiraba.

A pesar de estos inconvenientes en el proceso político-técnico, la administración estatal inauguró, el 30 de marzo de 2011, la segunda ciudad rural sustentable en el municipio de Santiago el Pinar. En el nuevo escenario, y como parte de la fabricación del discurso del reconocimiento, la administración federal y estatal, aludiendo al eslogan sabinista «hechos, no palabras», legitimó la edificación del nuevo espacio como sinónimo de desarrollo; el objetivo del proyecto, según la base discursiva gubernamental, fue adecuar la distribución territorial de la población a las potencialidades del desarrollo regional de Chiapas en un marco de mayor prosperidad social y económica, y de sustentabilidad en el uso de los recursos bajo la premisa del respeto a la cultura.

Aunque dicho evento fue anunciado con bombo y platillo por la administración chiapaneca, e incluso transmitido por la televisora local como un proyecto de avanzada, debe subrayarse que había presentado dificultades técnicas relacionadas con deslaves por el tipo de orografía; además, que parte del personal encargado tuvo fricciones con los beneficiarios, donde incluso se presentaron secuestros hacia los encargados de la obra como estrategia de presión para obligarlos a la culminación del proyecto.

Asimismo, a pesar de que el proyecto técnico supuso el acompañamiento del gobierno estatal y municipal en la labor de ejecución, hay que enfatizar que hasta 2014 mostró el abandono de la institucionalidad estatal, además de una serie de procesos políticos edificados en las bases discursivas de la competencia y promovidos por actores con intereses particulares que, dicho sea de paso, reflejan la circularidad y distribución del poder. Al respecto Macario López Gómez, un funcionario santiaguero, comenta:

> Dicen que ya están iniciando [refiriéndose a los primeros habitantes de la ciudad rural] pero al inicio la queja era que necesitamos el alumbrado, pero no hay dinero. A veces acá como grupo de trabajo [refiriéndose al ayuntamiento] cuesta

> creerlo, dice uno, si no hay dinero ¿qué hacemos acá?, por más tiene que haber, si por algo se anhela llegar aquí. Es ignorante pensar que no hay dinero si todo el mundo pelea y ambiciona el poder (entrevista, 24 de mayo de 2013).

Desde la experiencia de los beneficiarios se comenta que la inauguración de la obra provocó una sensación ambigua debida a la duda sobre lo que sucedería después de la visita de los titulares del PNUD y del propio gobierno federal y estatal:

> cuando vino Calderón y Sabines a inaugurar las casas todos estábamos contentos. Cada una de las casas-tipo teníamos una computadora, estufa y hasta internet, pero después que se fueron el presidente y el gobernador quién sabe qué pasaría que de ahí se lo quitaron todo a las casas (refiriéndose al equipamiento) y pues eso no gustó a la gente (entrevista con habitante de la CRS-SEP, 13 de junio de 2012).

Habría que subrayar que desde la inauguración, el equipamiento mostró inoperancia; por ejemplo, en el caso del suministro de agua potable, comenta uno de los pocos avecindados de la CRS, la «gente tuvo que trabajar por su cuenta para tenerla» y, en otros casos, la gente decidió no habitar la ciudad, por lo que esta «solo tenía vida cuando la presidencia municipal nos llamaba porque llegaría algún funcionario del estado».

Esto muestra que hasta finales de 2013 la realidad del proyecto rural-sustentable mostró una cara diferente a la planteada en el discurso político-técnico estatal. Las casas no contaban con el servicio de agua potable y energía eléctrica; el mercado público nunca funcionó, la ensambladora se mantuvo cerrada debido a que el principal cliente —el gobierno estatal— ya no compraba el producto por la crisis fiscal. A este escenario hay que agregar que el hospital, debido al adeudo de luz, dejó de funcionar.

Durante las primeras visitas al municipio, el discurso de los funcionarios municipales fuesen del PRD o del Partido Verde, hablaba de la CRS desde el régimen edificado en una aparente política de la verdad: el proyecto había beneficiado la realidad de los santiagueros y habría que agradecer al

gobierno su bondad. En una plática informal, un regidor del ayuntamiento comenta lo siguiente:

> aunque hay asuntos todavía pendientes [refiriéndose a los servicios de agua y luz], la gente está contenta con su casita. Nosotros como ayuntamiento les decimos que vamos a gestionar, el gobierno nos dice que falta poco para tener el agua, quizá a finales de diciembre [refiriéndose al año 2012] pero sí, la gente está contenta. Ahora ellos están en sus cafetales pero regresan en fines de semana a su casita (entrevista, 28 de marzo de 2012)

No obstante estos discursos, en muchas ocasiones los propios funcionarios transitaron de la aceptación del proyecto a la molestia, evidenciando sus fracasos. Así lo expone el exsíndico Domingo López López:

> Mire, le voy a decir la verdad, la decisión del gobierno estuvo mal; el gobierno dice que va a beneficiar [señalando con enojo la ubicación del proyecto CRS] y beneficia con una casa no muy grata, no cumple con lo que quiere la gente. La cocina, por ejemplo, parece corral de animalito, y aunque la gente se queja nosotros les decimos que vamos a gestionar proyectos para mejorar las casas (entrevista, 26 de junio de 2012).

Hay que subrayar que durante el proceso electoral de 2012 el proyecto de la CRS fue una bandera de campaña; por ejemplo, el candidato del Partido Verde Ecologista, Miguel Gómez (hermano del expresidente Domingo, con quien inició el proyecto de la CRS), en su visita a la cabecera de Santiago el Pinar, comentó lo siguiente con el propósito de mostrar las bondades del programa público y su relación con los ODM:

> Compañeros, seguiremos gestionando con el gobierno del estado mejoras al proyecto de la ciudad rural sustentable. Hemos visto que la ciudad ha dado desarrollo a la gente, tal es el caso de la ensambladora que ha permitido empleos para los jóvenes, seguiremos buscando espacios para gestionar proyectos, pavimentación de calles, la apertura del hospital las 24 horas, porque mi proyecto

es que continuemos con el proyecto de la CRS (datos recogidos en campo, junio 2012).

Aunque este discurso evidenció conocimiento por parte del candidato al programa, hay que señalar que su alocución se fusionó con su participación en la lógica de la diferencia, jugada fundamental, a decir del propio Miguel, en el verdadero proceso de gestión.

Esto se puso al descubierto en el proceso electoral que significó el reacomodo de la clase política santiaguera. Por ejemplo, el representante vecinal de la ciudad, que fungiría, según el proyecto rural sustentable, como el interlocutor entre las demandas de los avecindados con el ayuntamiento y el propio instituto de ciudades rurales, negociaría un espacio dentro de la planilla priista a cambio de dejar el proyecto de la ciudad, aun cuando su testimonio dejaba ver las bondades de la actuación gubernamental, esto en gran medida debido al interés por la titularidad en la tienda Chiapas que le habían asignado.

Algunas conclusiones

En los últimos años la actuación gubernamental chiapaneca ha construido una plataforma discursiva y de gestión con líneas de acción puntuales sobre la población étnico-indígena. No obstante, los nuevos esquemas referenciales que aluden a cómo atender dicho asunto público en la acción estatal han mostrado su construcción de manera coyuntural a través de la irrupción zapatista de 1994, las reformas en materia de derechos y cultura indígena del año 2000 y la propia inclusión de la mecánica de los ODM a los procesos político-técnicos.

Dicho proceso ha mostrado avances en el aspecto político-ideológico, e incluso en la cuestión técnica del tratamiento del multiculturalismo como una nueva ruta de gestión de la diversidad, cuestión que se objetiva en el discurso renovado del estado acerca del papel que deben jugar los pueblos indígenas en la planificación y en el proceso global de políticas. No obstante, hay que enfatizar que dichos escenarios poco han contribuido a una

gestión efectiva desde el reconocimiento; antes bien, la experiencia santiaguera muestra un multiculturalismo institucional, el exotismo étnico como el valor moral gubernamental del que parten diversidad de proyectos y programas, además de nuevos mecanismos de disciplina y normalización (acomodados al discurso étnico) hacia los funcionarios indígenas.

Esto supone que en los nuevos escenarios desde donde se gestiona, por medio de ciertos elementos formales, la cuestión indígena no puede ser la única variable explicativa sobre el posible éxito o fracaso de la agenda, por lo que es necesario incorporar nuevas estrategias construidas en el propio proceso de formulación de la agenda gubernamental: plataformas discursivas, mecanismos de intermediación política, alianzas políticas y tiempos para negociar.

Finalmente, la experiencia de políticas del reconocimiento en Chiapas pone a la vista que en la última década ha existido una necesidad por cubrir los aspectos formales, ideológicos y, en su caso, coyunturales del multiculturalismo; muy poco con una verdadera búsqueda de gestión a través del diálogo con las diferencias para construir convergencias. Esto se ha revelado en la forma como aterrizan las tecnologías de gobierno que, dicho sea de paso, siguen reproduciendo lógicas verticales elaboradas desde una racionalidad de oficina: ciudades rurales, hospital de las culturas y proyectos productivos; queda al descubierto que la temática, lejos de estar superada, deberá ser comprendida desde las nuevas realidades de este debate inacabado.

Prácticas e imaginarios sobre el desarrollo entre campesinos de La Trinitaria, Chiapas

Flor María Pérez Robledo
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas-CESMECA

Introducción

Las personas sujeto de esta investigación son parte de comunidades campesinas que fueron formadas a partir del reparto agrario en la región fronteriza de Chiapas entre los años treinta y hasta los noventa del siglo xx. Provenían de fincas y ranchos en donde el orden jerárquico giraba en torno al «patrón» que fue recreado en las nuevas comunidades, a la luz de procesos emergentes. Categorías como «campesino», «comunidades campesinas» o «indígenas» fueron construidas desde el reparto agrario y posteriormente reapropiadas y resignificadas por los sujetos a partir de procesos organizativos y de su relación con agentes diversos como iglesias, organizaciones campesinas y partidos políticos.

En este trabajo relato cómo fueron cambiando las imágenes sobre la política y el Estado desde la reivindicación de las condiciones materiales de vida y la detonación de la acción colectiva de las familias campesinas; la introducción de lógicas basadas en lo político, sus aspiraciones de «mejores condiciones de vida y mejor sustento», así como las dinámicas contradictorias de discursos y prácticas en el marco de su participación en una organización campesina surgida en los ochenta: la Organización Campesina

Emiliano Zapata (OCEZ-CNPA). En esta colaboración analizo la acción pública que se genera en diversas conexiones y arenas políticas a partir de los proyectos de desarrollo que la organización adopta como propios; todo esto en el contexto social y político del estado de Chiapas, vinculado asimismo a lógicas de carácter nacional y global.

La estructura del texto parte de mostrar los referentes teóricos y algunos elementos del contexto de estudio para posteriormente analizar de qué forma influyó el proceso político de la alternancia electoral en la transformación de la arena de la gestión de recursos para organizaciones como la OCEZ-CNPA, a partir de algunos proyectos que sus líderes han impulsado. Al final se presentan algunas consideraciones generales.[1]

Algunos referentes teóricos: entre participación política y desarrollo

Esta investigación se coloca desde una perspectiva de agencia social (Giddens 1995, Long 2007) para la cual los actores son los que dan sentido a la vida social y cultural que se presenta de manera diversa y fragmentada en los contextos concretos de estudio. Los actores sociales son entendidos como una coalición de individuos y grupos que durante un periodo comparten alguna situación, así como metas, intereses o valores, y que acuerdan explícitamente perseguir ciertos cursos de acción (Long 2007:120).

Consideré como eje de análisis el vínculo de las familias campesinas con una organización que ha posibilitado su participación en arenas políticas, entendidas como espacios de contienda entre actores sobre asuntos, recursos, valores y representaciones (Long 2007).[2] En dichas arenas los

[1] Esta investigación se realizó en el marco del Doctorado en Desarrollo Rural, de la UAM-Xochimilco. Como parte de mi comité de asesores, Luis Rodríguez me alertó de la importancia de atender la acción pública que se genera en los encuentros que relato; dimensión que un grupo de académicos de la UNAM estaba retomando en el proyecto de investigación del cual da cuenta este libro.

[2] La noción es parte de la escuela procesualista de la antropología política (Swartz, Turner y Tuden, 1966, *Political Anthropology*, Chicago, Aldine), que propone que además de atender los cuestionamientos estructurales, es necesario mirar hacia el plano microsocial y analizar las interacciones sociales del proceso político, es decir, poner atención en los actores, sus conflictos, intereses y el sentido de sus acciones.

discursos y recursos de los proyectos de desarrollo y formas de sociabilidad política forman parte de sus oportunidades vitales que, en términos de Dahrendorf (1990 y 1983), son las posibilidades de elección de los individuos y las opciones a las que pueden acceder y que están acotadas por las ligaduras entre ellos, es decir, por su adscripción a estructuras y referentes culturales.

Metodológicamente elegí dos arenas para el análisis: la gestión de recursos y la participación política. En esta se negocian posiciones políticas, en aquella se gestionan recursos materiales y, por tanto, se ofrecen posibilidades para construir proyectos de desarrollo. El argumento es que los actores intervienen en diferentes interfaces[3] y en terrenos políticos diferenciados donde toman decisiones a través de oportunidades vitales que al parecer producen consecuencias no deseadas. La pregunta sobre la participación política de las personas y familias campesinas se plantea a partir de su mundo vital, de cómo se ganan el sustento, de la evaluación que sobre sus decisiones políticas han hecho desde sus propias alternativas de vida y trabajo. Por ello, más que enfatizar en una discusión de carácter conceptual, ubico la participación como el indicador empírico por medio del cual se identifican las opciones a las que pueden acceder las familias campesinas; en las que se recrean los vínculos o repertorios culturales de los actores en relación con la organización, el desarrollo y el Estado. La participación política comprende entonces variadas formas de acción para influir sobre los procesos políticos y sus resultados: desde el voto, pasando por la participación en organizaciones, las movilizaciones, el cabildeo, la lucha por los derechos, la formación de redes, hasta el recurso de la violencia (Huntington y Nelson 1973), que es un concepto abarcador que incluye un espectro de prácticas que involucran diferentes dimensiones.

[3] En estas arenas se dan diferenciados espacios de interfaz, concepto que proporciona una estructura conceptual y metodológica para el análisis de modos de vida y proyectos entrelazados de los actores (Long, 2007), que se enfrentan en batallas por recursos y significados. Se refiere entonces a los puntos conflictivos en el campo social. Se puede hablar entonces de la interfaz del desarrollo al referirse a la relación entre el ámbito de la política pública y las acciones cotidianas, es decir, los vínculos entre actores sociales e instituciones gubernamentales, entre los que se construyen relaciones de poder.

Se puso atención en las diversas interfaces (Long 2007) para observar las posibilidades de agencia de los sujetos como integrantes de una organización campesina; como parte de un entramado social y político que se inscribe en arenas políticas que se han transformado profundamente durante las últimas décadas a partir de la acción colectiva en campos de poder. Esas posibilidades de agencia se valoran entre las condiciones de existencia, las diversas restricciones que enfrentan militancia y liderazgos y el logro de resultados concretos derivados de su acción.

También se analiza el nivel local de organización (como una de las formas que asume la acción colectiva), ligado a procesos sociales más amplios, lo que implica establecer un vínculo entre las formas menos evidentes de acción que realizan los individuos en sus esferas más íntimas de experiencia y las movilizaciones colectivas visibles (Melucci 1999). Con base en la participación política, diferentes actores se encuentran en ámbitos institucionales para obtener control o dominio sobre espacios de representación política formal.

La conexión que proponen Long (2007) y Giddens (1995) entre los planteamientos de la teoría de la acción colectiva con interés de generar una teoría de agencia social (desde sus propios marcos de análisis) se asume desde un enfoque que pone acento en la perspectiva de los actores y en la importancia que se otorga a los significados. Melucci enfatiza en las relaciones entre las experiencias de la vida cotidiana y la acción colectiva; entre las redes ocultas, en las que la gente trata de hallar sentido a su propia existencia, y las manifestaciones públicas en las que expresa sus reclamos, demandas y quejas frente a las autoridades. Así, la acción colectiva implica un juego de cooperación pero a la vez de conflicto; requiere solidaridad y tiene dimensiones de carácter simbólico. Este argumento se vincula con lo que plantea Long en lo tocante a la importancia de explorar cómo los actores sociales se enfrentan en arenas particulares a batallas por recursos, significados y legitimidad institucional.

La acepción de desarrollo en tanto actividad y concepto elaborado por seres humanos enlazados por relaciones sociales, políticas y económicas definidas históricamente y atravesadas por múltiples desigualdades cabe ser definido como la reproducción del colonialismo, pero también puede

abrir nuevas posibilidades para los grupos sociales desfavorecidos (Gimeno y Monreal 1999:123). Se trata entonces de pensar en las posibilidades para mejorar la calidad de vida y el acceso a bienes y recursos (materiales y simbólicos) de las poblaciones más vulnerables, orientadas a la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad de oportunidades para distintos grupos humanos.

Las reflexiones de Abrams (1988) y de Corrigan y Sayer (1985), orientadas a cuestionar la definición convencional que tiende a objetivar al Estado como aparato, son retomadas aquí, incorporando la discusión de las convenciones sobre la formación del Estado como proceso material y simbólico, como «un proceso cultural con consecuencias manifiestas en el mundo material» (Joseph y Nugent 1994:41). Esto significa atender a la ejecución de políticas sociales que permiten la configuración de arenas donde interactúan las familias campesinas (sujetos de estudio) y quienes son identificados como «el Estado» en el ámbito local.

Así, en el marco de los referentes culturales y formas de participación política de los sujetos de estudio, estas familias, como parte de una organización campesina, llegan a ser actores del proceso al incorporar, resistir y resignificar aspectos de un «orden» que se introduce en la vida de los sujetos, pero en el que, como sugiere Domínguez (2011), se trata de no abandonar la mirada a sistemas de poder y autoridad que constituyen órdenes estatales más amplios.

En un contexto socioeconómico con indicadores adversos los individuos buscan mejorar esas condiciones, lo que hipotéticamente los llevaría a contar con más oportunidades vitales en términos de mayor acceso a opciones (bienes materiales) en el marco del fortalecimiento de sus vínculos, ligaduras o referentes culturales y los aspectos simbólico-normativos. Si se tienen estos referentes identitarios, normas y valores, más los referentes territorializados junto a la búsqueda de los sujetos por mejorar sus condiciones de vida, ¿por qué no se alcanzan los resultados esperados?

Si bien para aprehender los procesos sociales y políticos planteados en este estudio, las entrevistas y conversaciones informales constituyen la fuente de información principal, considero que ha sido fundamental en este

proceso la interacción sostenida durante varios años con personas y procesos relacionados con la OCEZ-CNPA.

Para entender el contexto

Chiapas es, junto a los estados de Tabasco, Yucatán, Campeche y Quintana Roo, parte de la frontera sur de México. En términos geográficos, la frontera hace referencia a los límites que históricamente han definido a los países; y estas cinco entidades conforman la parte limítrofe con Guatemala y Belice hacia Centroamérica. Esta singularidad convierte la región en un corredor migratorio para la población del sur del continente que busca entrar a México y a los Estados Unidos, tanto de manera legal como ilegal.

En un contexto de acelerados cambios mundiales, en donde lo que sucede a nivel global impacta en los contextos locales, las fronteras adquieren un carácter cultural o simbólico. Appadurai (2001) habla incluso de fronteras en lo que denomina «una modernidad desbordada», donde la producción de subjetividades se reconfigura por los constantes flujos humanos, lo que da lugar a nuevas atribuciones de sentido. Afirma que incluso las diferentes diásporas inducen la fuerza de la imaginación, como memoria o deseo por la vida en la gente, que en su forma colectiva puede brindar un escenario para la acción.

Las familias campesinas que dan contenido a este estudio viven en localidades rurales del municipio de La Trinitaria,[4] que es parte de la franja de municipios colindantes con Guatemala.[5] Su entorno es parte de una frontera geográfica y cultural, un espacio sociocultural conformado por relaciones de

[4] Ubicado en la parte sur de la ciudad de Comitán, aproximadamente a 15 kilómetros de distancia sobre la carretera internacional, La Trinitaria limita al norte con el municipio de La Independencia, al sur con Frontera Comalapa y Chicomuselo, al oriente con Guatemala y al poniente con Tzimol y Comitán. La población actual del municipio de La Trinitaria es de 72 769 habitantes, mientras que la del estado es de 4 796 580 (INEGI 2010). En la región fronteriza hoy predomina la población mestiza, pero también existe una pluralidad étnica producto de procesos complejos de colonización durante la segunda mitad del siglo XX (Rivera 2005).

[5] Chiapas cuenta con 122 municipios, distribuidos en 15 regiones económicas: Metropolitana (I), Valles Zoque (II), Mezcalapa (III), Llanos (IV), Altos Tsotsil-Tseltal (V), Frailesca (VI), Bosques (VII), Norte (VIII), Istmo-Costa (IX), Soconusco (X), Sierra Mariscal

interdependencia y confrontación con problemáticas históricas y contemporáneas de conflictos, tensiones y negociaciones.

La población de estos lugares es fundamentalmente campesina, se ocupa de la producción para el autoabasto, sobre todo de maíz y frijol; algunos productos como la papaya, la papausa, el jitomate o alguna otra fruta se producen también para el propio consumo, y en ocasiones el excedente sale a la venta en los puntos más cercanos: el mercado y la central de abastos de Comitán, ciudad en torno a la cual converge la población de los municipios que la circundan. Las familias campesinas también cuentan con animales de traspatio y cultivan hortalizas, actividad de la que se ocupan generalmente las mujeres; los hombres se dedican a la milpa y al cuidado del ganado, cuya producción se realiza a muy baja escala.[6]

Se trata de una población cuyos adultos generalmente no cuentan con instrucción escolar, salvo aquellos que han realizado estudios parciales de educación primaria. Esto ha venido transformándose durante los últimos años, pues muchos de los jóvenes, hijos de estos campesinos, actualmente buscan oportunidades de realizar estudios a nivel medio superior o superior en los lugares cercanos, o en diversas ciudades del estado, como una forma de buscar mejores horizontes.

Las condiciones socioeconómicas de estos campesinos se han deteriorado durante los últimos años; por eso siempre está presente la posibilidad de emigrar hacia el norte del país y a los Estados Unidos, pues allá se emplean como ayudantes de cocina en restaurantes, en actividades relacionadas con la agricultura, la construcción, como trabajadores en campos de golf, etc. Quienes han emigrado invitan posteriormente a los padres, hermanos o compadres a irse con ellos.

Las personas con las que realicé esta investigación son parte de familias nucleares que representan el grupo primario de trabajo campesino donde se establecen las relaciones de cooperación, pero también son parte de

(XI), Selva Lacandona (XII), Maya (XIII), Tulijá Tseltal Chol (XIV) y Meseta Comiteca Tojolabal (XV). A esta última pertenece el municipio de La Trinitaria.

[6] En el municipio de La Trinitaria la población se dedica mayoritariamente a las actividades primarias; destaca la agricultura, principalmente la producción de maíz, frijol, jitomate y en menor medida sorgo, cacahuate y café. También se desarrollan actividades forestales. Es importante la producción de ganado bovino, porcino, así como de gallinas (INEGI 2009).

familias extensas que actualmente viven en dos localidades campesinas: Santa Martha y Rubén Jaramillo. El desarrollo del trabajo de investigación propició la relación con otros seis grupos de campesinos (denominados grupos de trabajo), provenientes de igual número de ejidos y rancherías ubicadas en la misma zona de tierras bajas: Guadalupe El Zapote, San Pablo, 13 de Septiembre, Chihuahua, San José Guadalupe y Río Grande El Grijalva.

Las relaciones familiares basadas en la cooperación y ayuda mutua constituyeron el punto de partida para que posteriormente se generaran solidaridades de otro tipo. Por ello, las experiencias organizativas en torno a las demandas agrarias constituyen un sustrato importante que favoreció la articulación de comunidades campesinas.

Las personas mayores relataron experiencias sobre su vida durante el tiempo que estuvieron como peones en fincas y ranchos cercanos[7] cuyo esplendor se remonta al siglo XIX. A sus hijos aún les tocó conocer y vivir parte de esa historia, hasta que fue posible la fundación de comunidades campesinas que conformaron nuevos centros de población ejidal, rancherías, colonias y copropiedades. Particularmente, los ejidos se convertirían después en sustento institucional (económico, social y cultural) de la comunidad (Van der Haar 2001).[8]

Desde los años setenta, sacerdotes y agentes de pastoral de la diócesis de San Cristóbal atendieron un amplio territorio, que comprende desde San Cristóbal de Las Casas y la región Altos hacia las del Norte y Selva, que

[7] Las fincas en la región fronteriza eran en su mayoría explotaciones agroganaderas con estratificación social y división de tareas, con patrones arraigados en sus propiedades y con la presencia de aparceros y mozos colonos, avecindados en la misma finca y enrolados en relaciones serviles de trabajo. Desaparecieron a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado. Los ranchos en que se convirtieron las fincas tradicionales continuaron con las actividades agrícolas y ganaderas pero con mano de obra asalariada en pequeñas cantidades y eventualmente con algunos aparceros que viven en rancherías o ejidos vecinos. A muchos de estos ranchos se les sigue llamando fincas (Ascencio 2009:30, 42-43).

[8] El ejido es una categoría de tenencia de la tierra introducida después de la Revolución; se trata de una forma de tenencia colectiva que permite a los ejidatarios el usufructo de la tierra. En 1992, bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se introdujeron reformas al Artículo 27 constitucional que modificaron las reglas sobre el uso y la transferencia de parcelas ejidales y bienes comunales, que ahora pueden, legalmente, venderse o rentarse, y de ese modo se canceló legalmente la reforma agraria. Según Mendieta y Núñez (1981, en Nugent y Alonso 2004:252), el ejido es un sistema de propiedad de la tierra basado en sistemas indígenas mesoamericanos, pero derivado también de los sistemas que existieron en el sur de Europa, en el siglo XIV.

abarca los municipios colindantes con Tabasco y la frontera con Guatemala, inspirados en la denominada «opción por los pobres».[9] El trabajo de la diócesis, con su estructura y organización territorial, trajo cambios significativos para la vida de la gente ahora ocupada en sobrevivir al margen de la dependencia hacia los «patrones», ya que las personas mayores (hombres y mujeres), y posteriormente los jóvenes, se involucraron de manera importante en el trabajo religioso.

A partir del análisis de las formas de organización social, desde lo que teóricamente Long llama «repertorios culturales», o de las «ligaduras» a las que hace referencia Dahrendorf, planteo que el trabajo que realizó la iglesia católica durante esos años contribuyó de manera significativa a moldear las formas culturales de organización de estas familias de comunidades campesinas de La Trinitaria y de la región.[10]

La Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ) se fundó a inicios de los años ochenta con liderazgos campesinos de las regiones fronteriza, Sierra, Norte y Centro; también con el protagonismo inicial de los comuneros del municipio de Venustiano Carranza, quienes demandaban la restitución de sus tierras comunales e inicialmente formaron una coordinadora provisional.

[9] En el marco de procesos eclesiales que en Latinoamérica venían reivindicando la «preferencialidad» hacia los pobres, y hacia lo indígena, la diócesis de San Cristóbal, a través de su obispo Samuel Ruiz García, pugnaría por la separación geográfica de lo que ahora es la diócesis de Tuxtla, para quedarse con una geografía que, según su decir, es «marcadamente indígena» y «mayoritariamente indígena», aunque estadísticamente no pueda comprobarse el hecho, aun con la acelerada expansión demográfica de los indios a lo largo de los últimos 30 años (Morales Bermúdez 2005:33). Para Estrada (2011:107), en el proyecto de formación de catequistas se pueden distinguir dos periodos: uno inspirado en una visión «asistencialista y desarrollista» (1961-1968) y el segundo con un enfoque «liberacionista» (1969-1999).

[10] Es importante mencionar que el aspecto religioso muchas veces se encuentra imbricado con el ámbito de lo político. En la región fronteriza se registró el incremento de la presencia de las denominaciones no católicas, como las iglesias protestantes históricas, pentecostales y bíblicas no evangélicas, tanto en localidades urbanas como rurales. Estos grupos han protagonizado disputas que colocaron a la región, en la década de los noventa, en el segundo lugar a nivel estatal respecto del panorama del conflicto religioso (Rivera et. al. 2005). Para el año 2000, 67.59 % de la población municipal en La Trinitaria profesaba el catolicismo; 6.93 % el protestantismo y 7.17 % doctrinas bíblicas no evangélicas; 17.14% de la población municipal no profesaba ningún credo (INEGI 2009).

Desde mediados de los años setenta se inició una etapa en el desarrollo de las organizaciones hacia la apropiación de procesos como la producción, el procesamiento y la comercialización, de donde surgieron gran variedad de agrupaciones, entre ellas: uniones de ejidos, sociedades de solidaridad social, sociedades cooperativas, sociedades de producción rural y organizaciones de tercer nivel, como las asociaciones rurales de interés colectivo. Desde su fundación, la OCEZ se integró a la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) esta alineación político-ideológica se dio en el marco de un contexto nacional significativo en torno a la construcción de los movimientos sociales y la izquierda en México. La CNPA aglutinó diversas organizaciones campesinas en el país teniendo como principal bandera la lucha por la tierra.[11]

Los militantes o integrantes de la OCEZ-CNPA de los lugares de estudio son parte de familias nucleares y extensas, con vínculos de vecindad, amistad y/o compadrazgo. La militancia es fluctuante; algunas personas están en la organización desde que esta surgió en 1980; otras han pertenecido a ella desde hace más de cinco, 10 o 20 años, pero hay quienes se han integrado hace poco tiempo, incluso algunos meses. En la región hay otras organizaciones que han surgido de escisiones de la OCEZ-CNPA desde 1989 hasta 2012; estas y los partidos políticos realizan continuamente trabajo entre la población para tratar de ampliar su militancia.[12]

[11] Actualmente la CNPA está formada por más de 20 organizaciones regionales ubicadas en los estados de Campeche, Coahuila, Chiapas, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. A nivel nacional la CNPA impulsó el movimiento «El campo no aguanta más» (MECNAM), firmó el «Acuerdo Nacional para el Campo», en 2003, y actualmente participa en la campaña nacional «Sin maíz no hay país». A nivel internacional, forma parte del Movimiento Indígena y Campesino Mesoamericano (MOICAM), de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC) y de la Vía Campesina.

[12] En 1989 los liderazgos de la OCEZ-CNPA se escindieron, después de varios años de conflictos políticos en torno al rumbo de la organización, como su política de alianzas, su relación con el gobierno estatal y federal y su definición ideológica. Debido a que esta división tuvo correspondencia con las zonas de influencia de dicha organización, a una fracción se le conoció como la «OCEZ Carranza» y a esta se vincularon campesinos de los municipios de Venustiano Carranza, Simojovel y algunas comunidades de Ocosingo. Los liderazgos de la región fronteriza se reorganizaron en lo que se conoció a partir de ese momento como la OCEZ de la frontera, que siguió reivindicando sus vínculos con la CNPA. En 1992 los liderazgos de la OCEZ CNPA, en lucha por su definición ideológica y por la concreción de alianzas con fuerzas nacionales,

La OCEZ-CNPA es parte de un entramado social y político que se inscribe en arenas políticas que se han transformado profundamente durante las últimas décadas a partir de la acción colectiva en campos de poder. Las continuas divisiones que dicha organización ha enfrentado hacen referencia a que las arenas de negociación y de participación están condicionadas, se mueven y transforman a partir de los intereses o sucesos que acaecen en ese campo de poder.

La arena de la gestión de recursos y sus transformaciones

En la coyuntura del levantamiento zapatista se reavivaron las movilizaciones y las invasiones de tierras en el estado de Chiapas, donde el discurso sobre las reivindicaciones agrarias continúa ocupando un lugar central en la agenda y en el imaginario político de la población, particularmente entre las organizaciones sociales.

Precisamente en ese marco, 285 organizaciones formaron el Consejo Estatal Obrero Indígena y Campesino (CEOIC) a instancias del propio gobierno estatal. Entre la acción del EZLN y las presiones del gobierno, dicho consejo terminó por dividirse antes de las elecciones de agosto de 1994 en uno denominado «oficial» y otro «independiente». La mitad de las organizaciones que integraban este último formarían posteriormente la Asamblea Estatal del Pueblo Chiapaneco (AEDPCH), que luego entraría en una fase de fuertes confrontaciones resultado, en parte, de las divergencias suscitadas en el marco de las negociaciones con los gobiernos federal y estatal. Finalmente, en junio de 1997 se anunció su desaparición, por lo que varios de los bloques que se habían formado en su interior integraron, en octubre de 1997, la Coordinadora de Organizaciones Autónomas del Estado de Chiapas (COAECH).[13]

---

sufrirían una nueva escisión, y de ese modo surgió la Organización Proletaria Emiliano Zapata (OPEZ), que más tarde se dividió en OPEZ histórica y OPEZ Bloque de Fuerzas Proletarias (BFP). De esta última surgiría la OPEZ-MLN (Movimiento de Liberación Nacional). En 1994 tendría lugar una nueva división dentro de la OCEZ-CNPA, de la que se desprendió la OCEZ-DI-UNOPI.

[13] Formaron parte de la COAECH, la OCEZ-CNPA, la COAO (Coalición de Organizaciones Autónomas de Ocosingo), la OPEZ (Organización Proletaria «Emiliano Zapata»-MLN), las RAP

En Chiapas la lucha por el acceso al poder político y su ejercicio sufrió un primer punto de inflexión en las elecciones locales de 1995, cuando se registró por vez primera la alternancia en un número importante de ayuntamientos y en el congreso local, con el triunfo de partidos de oposición en algunos distritos electorales, así como en los congresos nacional y estatal. La OCEZ-CNPA comenzó así a participar electoralmente por medio de alianzas cuasicorporativas con partidos políticos, como el de la Revolución Democrática (PRD), precisamente durante la coyuntura del alzamiento zapatista.

Los liderazgos de la COAECH establecieron una alianza política —que contribuyó a su triunfo— con el candidato a la gubernatura de la Alianza por Chiapas: Pablo Salazar Mendiguchía, durante las elecciones del año 2000. Con el triunfo de este partido una coalición de ocho partidos políticos[14] —que ganó la elección a la gubernatura con 51.50 % del total de votos, en tanto que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo 46.68 %, se inauguró formalmente la alternancia en el gobierno estatal que generó grandes expectativas entre la población (Pérez 2005).

Durante la gestión de Salazar los dirigentes de las organizaciones que integraban esa coordinación utilizaron esa instancia como plataforma para fortalecer sus actividades de gestión y negociación de recursos gubernamentales y beneficiar así a sus militantes. De ese modo, instituciones como las Secretarías de Desarrollo Social, de Pueblos Indios, del Campo, de Transporte, de Turismo y el Instituto para la Vivienda, entre otras, otorgaron apoyos diversos para construcción de viviendas, financiamiento de proyectos productivos, recursos para contratación de personal técnico, capacitación y asesoría, etcétera.

También se registró un hecho sin precedentes en el marco de esta alianza: se negociaron puestos políticos dentro de la estructura gubernamental; el caso más notable fue la titularidad de la entonces Secretaría de Pueblos

(Regiones Autónomas Pluriétnicas), Unión Campesina 'Totikes' de Venustiano Carranza y la Unión General Obrero, Campesina y Popular (UGOCP).

[14] Esta coalición estaba formada por el PRD, el PAN, el PT, el PVEM y los partidos Convergencia por la Democracia, Partido del Centro Democrático, Partido de la Sociedad Nacionalista y el de Alianza Social.

Indios (SEPI)[15] con el nombramiento sucesivo de dos indígenas tseltales, miembros de la Coalición de Organizaciones Autónomas de Ocosingo (COAO).

En las elecciones estatales de agosto de 2006 Juan Sabines Guerrero, un político del PRI cuyo padre gobernó el estado en el periodo 1979-1982, se convirtió en el candidato a la gubernatura por la Coalición por el Bien de Todos (integrada por PRD, Convergencia y PT) a partir de la decisión de la cúpula central del PRD y del gobernador Salazar Mendiguchía. Los resultados de esas elecciones fueron muy reñidos, con una diferencia de 0.53 puntos entre el candidato de esta coalición y el de la Alianza por Chiapas, conformada por el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

En este mandato las organizaciones que integraban la COAECH continuaron la alianza con el gobierno del estado; sin embargo, mientras Pablo Salazar construyó desde el tiempo de su campaña una relación política con los líderes de esa coordinación y otras organizaciones sociales, Sabines prácticamente «heredó» una relación que para entonces ya se encontraba debilitada.

Uno de los liderazgos revelados durante esta coyuntura fue el del dirigente estatal de la OCEZ-CNPA, nombrado a finales de 2006 al frente de la Secretaría de Pueblos Indios. Su gestión se vio envuelta en una campaña mediática de protestas en la que ocuparon un papel principal las reivindicaciones y los discursos de carácter étnico, como el reclamo de que el titular de la SDSPI hablara una lengua indígena; elementos fundamentales del imaginario político de una parte de la población chiapaneca y, en un contexto más amplio, de las reivindicaciones de los llamados «derechos culturales». Dichos imaginarios tienden a negar las transformaciones que ha vivido la población indígena y las condiciones históricas que fueron configurando las relaciones entre diversos grupos sociales. Finalmente, los liderazgos de la COAECH no pudieron ejercer un contrapeso significativo para que su dirigente continuara como secretario, ya que las divergencias entre los integrantes de dicha coordinación se habían acentuado.

En 2009 la OCEZ-CNPA enfrenta una nueva división protagonizada por una fracción liderada por un campesino con influencia en la región Sierra

[15] Hoy Secretaría para el Desarrollo Sustentable de los Pueblos Indígenas (SDSPI).

y la CNPA. Las dos fracciones continuarían en esta coordinación pero a la recién escindida se le nombró OCEZ-CNPA-MLN (Movimiento de Liberación Nacional). Es frecuente que para legitimar la posición de los liderazgos se reivindique una especie de «derecho fundante», situación ocurrida con otras organizaciones campesinas en Chiapas que se han dividido y disputan para su fracción un derecho «histórico».

Cuando Sabines nombró, a principios del 2009, secretario de Pueblos Indios a una persona ajena a la COAECH se hizo evidente que el gobierno del estado ponía fin a los acuerdos con dicha coordinación. Es ilustrativo el testimonio de una dirigente estatal de la OCEZ-CNPA cuando habla de lo que significó para la militancia de su organización la gestión gubernamental de Pablo Salazar y Juan Sabines:

> Entre Sabines y Pablo hay una gran diferencia, Pablo tal vez fue represor para algunos, pero para otros no. Nosotros venimos de organizaciones que no creían en elecciones y llega Pablo a convencernos de entrar en esa coyuntura del 2000; nosotros vimos un cambio en el estado, las organizaciones veníamos de una represión, de encarcelamiento, de asesinato de compañeros. La llegada de Pablo era como una transición para que pudiéramos crecer y fortalecernos. Ahorita vemos el retroceso, negociamos mucho mejor con Pablo, a beneficio de las comunidades, solo en La Trinitaria bajamos 400 viviendas, y en las demás regiones recursos para el campo también, con este gobierno no hemos obtenido prácticamente nada, apenas en diciembre (2011) entregarán los paquetes de CODECOA-EZLN[16] Los recursos de 2010 que son para los grupos de trabajo, que son proyectos productivos, todavía no los entregan, menos los del 2011. Vemos que este gobierno es mas de imagen y no de respuesta a la gente.[17]

Un ejidatario de Río Grande, exintegrante del consejo de vigilancia, militante de la OCEZ-CNPA desde 1982, expresó:

[16] El Convenio de Confianza Agropecuaria (CODECOA) es un Programa de la Secretaría del Campo para la atención al productor mediante la entrega de herramientas agrícolas.

[17] Entrevista realizada a una dirigente estatal de la OCEZ-CNPA, efectuada en las oficinas de esta organización, en Comitán, Chiapas, agosto de 2011.

> El gobierno de Pablo Salazar nos dio mucha cobertura, se negociaron muchos proyectos. Hoy con Juan Sabines, en la campaña que hicimos para su elección, se pinta bien bonito pero a la hora de los chingadazos como que ahí vamos desapareciendo del mapa. No ha habido mucha consolidación del trabajo, los proyectos se retienen, los proyectos de 2009 y 2010 no salieron, que porque no hay dinero. Como organización eso nos ha debilitado un poco. La gente dice, 'bueno, dijeron que votáramos por Juan Sabines y dónde está pues lo que nos iban a dar', como que ha habido un poco de jaloneo. Los candidatos aprovechan porque la gente se va con otros, con los que les dan regalitos.[18]

Este testimonio nos muestra cómo las personas se mueven bajo prácticas de neocorporativismo en cuanto a la decisión de por qué candidato votar. En ocasiones se ha hecho bajo la consigna de los dirigentes de las diversas organizaciones que integraban la COAEH, como en el caso de las elecciones a la gubernatura, primero de Pablo Salazar Mendiguchía, y seis años después con Juan Sabines Guerrero.

También muestran la fragilidad y volatilidad de la militancia. Además, las relaciones clientelares resultan ser una práctica común en la arena de la gestión de recursos frente a instituciones gubernamentales, y se presentan de manera recurrente durante las coyunturas electorales.

Algunos proyectos de la OCEZ CNPA

En aquellas circunstancias en que la COAEH (hasta su desaparición) dejó de tener una interlocución directa con el gobierno estatal, cada una de las organizaciones que la integraron tuvo que buscar otras vías para la negociación con las instituciones gubernamentales a partir de la construcción o el fortalecimiento de sus propias redes.

La OCEZ impulsó la formación de la CNPA-Chiapas,[19] una versión estatal de la CNPA nacional que ha servido como 'paraguas' en la negociación de

[18] Entrevista realizada en el ejido Río Grande, en marzo de 2011.

[19] La CNPA-Chiapas se integró por la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ), el Frente Democrático Campesino Popular de La Trinitaria (FDCP-T), la Organización Popular Indígena de la Selva (OPIS), el Frente de Organizaciones Campesinas Indígenas Populares

recursos ante instituciones gubernamentales. La CNPA-Chiapas se constituyó en marzo de 2010 con la finalidad de reivindicar los discursos relacionados con la soberanía alimentaria, la defensa de derechos y cultura indígena, la defensa de la madre tierra y el territorio.

Las instancias de representación de la OCEZ-CNPA son los consejos municipales y los consejos de las regiones Costa, Sierra y Frontera. La organización cuenta con pocos militantes por localidad, esto significa que los consejos municipales, regionales y el consejo estatal están integrados por pocas personas. Las relaciones entre los grupos campesinos en el nivel comunitario, con los consejos regionales y el consejo estatal, son importantes para la negociación de recursos, pues es el último el que gestiona ante el gobierno del estado, principalmente ante la Secretaría del Campo (SECAM), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESO), la SDSPI, la Secretaría de Infraestructura, entre otras instituciones.

Estos recursos corresponden a los programas gubernamentales que cada administración sexenal establece como prioritarios y que cuentan con reglas de operación específicas. Estos ofrecen viviendas, pisos firmes, láminas, tinacos, paquetes de aves, molinos, lotes de ganado o de cerdos, incluso cursos de capacitación. Una vez autorizada la entrega, estos recursos son distribuidos conforme a un padrón que previamente se integra entre la militancia. Así lo expresó una dirigente estatal de la OCEZ-CNPA:

> Los grupos se eligen con base en la participación en la organización y su compromiso; si están constantemente en coordinación participan en todas las actividades de la organización, y si están activos, así se prioriza. No son los mismos cada año, se van rolando y a veces llegan grupos nuevos que se consideran con posibilidades de integrarse a la organización; la dirección regional y la comisión de desarrollo son los que eligen los grupos que van a ser beneficiados (entrevista a dirigente estatal, agosto de 2011).

Autónoma de la Selva (FOCIPAS), Organización de Cafeticultores Emiliano Zapata (OCAEZ), Frente Campesino Democrático (FCD 19 de octubre), Unidad Regional por la Producción Sustentable (URPS).

Algunos campesinos afirmaron que se han registrado casos en que algunos grupos ingresaron en la organización, obtuvieron los proyectos y se retiraron. Estas son pruebas de las prácticas de clientelismo concertado que se dan en la región, en el sentido de que se busca otorgar beneficios materiales a diversos grupos con la intención de incluirlos en la militancia. De esta manera también se van generando lealtades hacia los liderazgos de la organización campesina, por lo que puede decirse que el clientelismo incorpora, como plantea Auyero (2002, 2004), una dimensión simbólica, ya que las redes clientelares existen como esquemas de apreciación, percepción y acción (no solo de política) en las estructuras mentales de los sujetos involucrados en esas relaciones de intercambio.

Durante el sexenio de Sabines la OCEZ-CNPA contó con un techo financiero anual negociado como CNPA Chiapas con el gobierno del estado, orientado hacia la Secretaría del Campo (SECAM). Los dirigentes destinaron estos recursos para activos productivos que fueron repartidos entre militantes de las zonas Costa, Frontera y Sierra. Una dirigente comenta lo siguiente sobre estos recursos:

> Vemos que no es suficiente el poco apoyo que baja y los grupos no quedan satisfechos. Nosotros no nos podemos quejar porque año con año esos tres millones de pesos han servido para orientar hacia las comunidades, pero los grupos no tienen llenadera. Del año 2000 hacia acá se han bajado muchos proyectos. Y si vas a la comunidad ves que no todos han aplicado como debe ser el proyecto, algunos lo venden, otros se lo comen. Por eso creemos que ya no podemos echar a andar proyectitos, sino proyectos estratégicos que generen una economía para la familia o para la comunidad pero con mayor impacto, porque los pocos proyectos de 200, 300 000 pesos se diluyen en la comunidad, si es de ganado les toca de dos o tres cabezas de ganado por persona. Tenemos que hacer un esfuerzo para cambiar la mentalidad de la gente, el tema de estar colgado únicamente de la chichi del gobierno, ir cambiando esa parte. La verdad es que el gobierno de por sí nos ve como sus clientes y todas sus políticas son como medio de control a nuestra misma gente, porque resulta que las mujeres si ese día les pagan del programa Oportunidades no pueden ir a la asamblea, o a la marcha, o no pueden ir a gestionar su proyecto. Todas las políticas del gobierno son un medio de control para tenernos entretenidos y no podernos desarrollar,

> como el pollito de granja, nomás esperando comida, ¿cómo lo vamos a resolver?, a través de la orientación, de la plática, de la formación política, la parte ideológica. No podemos seguir así (entrevista, agosto 2011).

Este y otros testimonios de quienes ejercen funciones de liderazgo dejan ver la importancia que a nivel discursivo le otorgan al trabajo político-ideológico. Sin embargo, no se aprecia una mirada que ponga en el centro la construcción de los proyectos desde los actores, desde intentar cambiar las prácticas (incorporadas como *habitus*[20]) tanto de militantes como de dirigentes. Otra de las dirigentes de la OCEZ-CNPA había reconocido que los proyectos no son gestados desde las propias comunidades, con sus procesos de planificación, sino que es la dirigencia la que tiene el peso de las decisiones.

La relación con la CNPA[21] es importante para la OCEZ como un proceso más en la arena de la gestión de recursos. La dirección nacional de la CNPA negocia directamente con el gobierno federal, como en el caso del mejoramiento de vivienda y vivienda rural, proyectos que se impulsan por medio de las ventanillas de la Secretaría de Reforma Agraria, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), de Financiera Rural. Aquí juegan un papel importante también algunos diputados o exdiputados surgidos de las filas de la coordinadora.

Las organizaciones que integran la CNPA-Chiapas negocian a nivel estatal, con el apoyo de la CNPA nacional, particularmente con la Secretaría del campo, y a nivel federal con la SAGARPA, tanto los recursos etiquetados

[20] Elias (1982:182-183) plantea que los *habitus* denotan la incorporación individual de normas transmitidas por las unidades de pertenencia —familia, aldea, iglesia, nación—. En la formación del *habitus* converge tanto un proceso de inculcación (socialización) de las normas de una unidad social como de incorporación (individuación del *habitus*). En la identidad de un individuo hay un repertorio de capas simbólicas, tantas como sean las unidades de pertenencia en las que esté inserto.

[21] Actualmente la CNPA está formada por más de 20 organizaciones regionales ubicadas en los estados de Campeche, Coahuila, Chiapas, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. A nivel nacional la CNPA impulsó el movimiento «El campo no aguanta más» (MECNAM), firmó en 2003 el «Acuerdo Nacional para el Campo» y actualmente participa en la «Campaña nacional sin maíz no hay país». Forma parte del Movimiento Indígena y Campesino Mesoamericano (MOICAM), de la (CLOC) y de la Vía Campesina.

como los del Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos agrarios (FAPPA), del programa de Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR), de la Secretaría de la Reforma Agraria (hoy Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano [SEDATU]).

La CNPA también es importante como instancia de coordinación para propuestas políticas más amplias, como parte fundamental de la arena política en donde se producen y recrean discursos y prácticas que van conformando una agenda específica como coordinación nacional. Este es el caso de la propuesta de construcción de universidades campesinas en diferentes regiones del país. A través de «Otro mundo es posible» (OMEPAC),[22] y con el respaldo de la CNPA, se planteó el proyecto del Centro de Formación y Aprendizaje para el Desarrollo Campesino e Indígena (CEFADECI) cuyo objetivo buscaba «contribuir al desarrollo rural sustentable de las familias y comunidades del Estado de Chiapas mediante la instalación y el funcionamiento de un centro educativo de formación y capacitación de promotores y líderes campesinos e indígenas».[23]

En tres estados, Zacatecas, Morelos y Guerrero, estas experiencias de universidad campesina ya están funcionando, pero hay otros estados como Michoacán, Veracruz y Chiapas en los que se dificultaron los procesos de negociación con los gobiernos estatales.

La labor de gestión de la OCEZ-CNPA recae en los líderes estatales, que durante más de 20 años han dirigido la organización, ya que no se ha dado un proceso de renovación de liderazgos por lo que, como plantea Estrada (2005) en el estudio de casos similares, los líderes tienen privilegios de orden simbólico que se traducen en beneficios materiales y políticos, al obtener prestigio, influencia y capacidad de mando entre los militantes y crear lealtades personales.

Si analizamos la relación entre liderazgos y militancia como una figuración (Elias 1998) podemos ver que aunque en situaciones concretas los

[22] Una asociación integrada por miembros de la OCEZ CNPA y constituida legalmente en febrero de 2004.

[23] Propuesta para el Centro de Formación y Capacitación para el Desarrollo Campesino e Indígena (Universidad Campesina).

liderazgos ejercen cierto poder sobre los militantes en la búsqueda de intereses como nuevas alianzas, participación en la arena política, disputa de puestos públicos, también existen márgenes de resistencia (Foucault 1988, Elias 1998) y en una balanza de poderes, que se inclina algunas veces de un lado y otras de otro, los militantes presionan para acceder a estos beneficios materiales, como parte de sus oportunidades vitales.

Así que los militantes no son actores pasivos, y aunque las relaciones con los liderazgos no son horizontales pues existe cierto grado de subordinación, también es cierto que se tejen relaciones de poder que son fluctuantes. Dirigir la gestión y las decisiones políticas más amplias coloca los liderazgos en posiciones dominantes, pero al depender del apoyo de los militantes tienen que considerar los intereses de estos y tratar de contar con más adeptos, en un contexto de escisiones recurrentes.

La dependencia entre líderes y militantes constriñe entonces las acciones de ambos; los militantes saben que las acciones de los primeros deben tomarlos en cuenta si quieren gozar de ciertas lealtades para la construcción de la organización campesina en la arena política amplia, y los liderazgos asumen que los militantes tienen intereses particulares respecto de su vida cotidiana, particularmente aquellos involucrados con sus oportunidades vitales.

El proyecto sobre seguridad alimentaria

Los dirigentes de la OCEZ-CNPA reivindican las acciones de formación y capacitación porque desde su perspectiva constituyen recursos estratégicos para lograr una capacidad orientada a la autogestión de las familias campesinas, mejorar sus condiciones de vida y transitar de las estrategias de búsqueda de apoyos externos a otras basadas en sus propios recursos y en su capacidad organizativa.

Entre las experiencias de capacitación —generadas de forma individual, grupal o como organización—, están las relacionadas con aspectos de carácter técnico, como la producción agropecuaria agroecológica, la salud y la elaboración de productos. Voy a centrarme a continuación en el aspecto que

las personas consideran más importante, que es la producción agropecuaria, particularmente desde un enfoque agroecológico.

Una de las primeras experiencias que tuvo lugar al inicio de la década pasada fue la generada con jóvenes estudiantes de la Universidad de Chapingo, del Estado de México, que realizaron servicio social en estos lugares del municipio, impartiendo cursos y talleres sobre abonos orgánicos e injertos, hortalizas y barreras vivas para protección de cultivos. Aunque había experiencias previas en el tema de agroecología, este recibió un nuevo impulso a partir de que se puso en marcha el proyecto «Seguridad alimentaria en comunidades campesinas de Chiapas», de 2008 a 2010, presentado por «Otro mundo es posible» (OMEPAC) y financiado por el Programa de Participación Social en Chiapas (PSCH),[24] a través del fideicomiso Fondo para la Participación Social en Chiapas (FOPASCH), creado a principios de la década pasada con recursos del gobierno del estado de Chiapas y OXFAM-NOVIB.

Es notorio que durante el primer gobierno de alternancia se hizo posible la asociación entre el gobierno del estado y organizaciones con presencia global, pues el PSCH se formó como una iniciativa tripartita compuesta con representantes del gobierno chiapaneco, OXFAM-NOVIB y organizaciones sociales y civiles. El cambio en la gubernatura generó expectativas sobre probables cambios en las relaciones entre gobierno y sociedad, que pusieron de relieve el papel de las llamadas organizaciones de la sociedad civil como promotoras de procesos de organización autónoma y de promoción del desarrollo sustentable. Este programa dio inicio durante el gobierno de Pablo Salazar en el año 2000 y tuvo continuidad con Juan Sabines Guerrero, a partir de 2006.

El proyecto fue presentado por una asociación civil ya que, al concentrarse únicamente en la lucha por la tierra, la OCEZ-CNPA se había quedado al margen de las iniciativas de apropiación de los procesos productivos y

[24] El Programa de Participación Social Chiapas fue orientado a generar y fortalecer procesos de organización autónoma de diferentes actores sociales, a fin de contribuir y promover el desarrollo social sustentable de pueblos y comunidades e incidir en el diseño de políticas públicas, así como en los cambios de prácticas inequitativas y discriminatorias, como una estrategia para garantizar el ejercicio de derechos y promover procesos de reconciliación comunitarios. <www.observacoop.org.mx/ProgramasProyectos.php?id_proyecto=498> [consulta: 4/10/2012].

carecía de figuras jurídicas como sociedades de producción rural o uniones de ejidos. Se tuvo que recurrir a otras organizaciones campesinas en el marco de la promoción de estas figuras jurídicas por el gobierno federal.

El proyecto sobre seguridad alimentaria se planteó «elevar los niveles de seguridad alimentaria y la autogestión de las comunidades campesinas de las regiones Frontera y Sierra del estado de Chiapas, mediante el desarrollo de actividades agropecuarias sustentables y el fortalecimiento de sus capacidades organizativas». El proyecto contó de manera continua con recursos financieros para su ejecución por tres años. Durante la primera etapa se realizaron talleres de capacitación agroecológica para el cultivo de hortalizas y operación de granjas de traspatio en 11 comunidades de los municipios de La Trinitaria y de Frontera Comalapa. Se capacitó directamente a los grupos en sus comunidades. Se elaboraron manuales referidos a abonos líquidos orgánicos, hortalizas y planes de desarrollo comunitario.

En 2009, el proyecto se amplió a seis comunidades de la Sierra y dos del municipio de Mazatán, en el Soconusco. Se instruyó a promotores seleccionados por los grupos de trabajo de las diversas comunidades campesinas para que posteriormente replicaran los aprendizajes, proporcionando para ello asesoría y acompañamiento. Para la tercera etapa, entre 2010 y 2011, se propuso continuar con la estrategia de adiestramiento a 10 promotores, pero con mayor énfasis en la elaboración de abonos e insecticidas orgánicos, mediante la instalación de un módulo regional en Santa Martha.

Igualmente, se crearon 10 módulos comunitarios para desarrollar técnicas de lombricultura, elaboración de biofertilizante con base en hojas del árbol de nim, microorganismos y caldos minerales. Seis módulos fueron instalados en San José Guadalupe, Santa Martha, Guadalupe El Zapote, Chihuahua, Rubén Jaramillo y San Pablo, todas del municipio de La Trinitaria. En 13 de Septiembre, San Francisco Playa Grande, Altamirano y 5 de Mayo únicamente se instalaron módulos de lombricomposta.[25]

En las diversas comunidades los promotores agroecológicos replicaron sus aprendizajes sobre cómo preparar abonos foliares, líquidos para controlar las plagas y la instalación de parcelas demostrativas de cultivo de frijol, calabaza, pepino, entre otros productos. Un caso particular dentro de este

[25] Informe narrativo de proyecto, noviembre de 2011.

proyecto lo constituye el grupo de San José Guadalupe, integrado por familias de diferentes rancherías y ejidos. El promotor agroecológico, además de participar en numerosos cursos y talleres sobre maíz criollo y agroecología, también ha participado en intercambios de experiencias con grupos campesinos locales. Es uno de los pocos promotores que le han dado seguimiento al proyecto y que han replicado con su grupo de trabajo los aprendizajes. El siguiente es su testimonio:

> En el 2006 personal de la SEPI[26] me invitó a recibir talleres de capacitación sobre las semillas nativas de la región, que ya se están perdiendo por adoptar el maíz transgénico; fueron unos compañeros de Cuba que vinieron a dar los talleres, nos enseñaron a hacer diversos tipos de abonos y a conocer algunas plantas que sirven para mejorar el suelo; desde ese tiempo la organización me tomó en cuenta para que fuera a participar y luego para ser promotor agroecológico. Se trata de ser autosuficientes, depender de nosotros mismos y no del mercado; tenemos el conocimiento de cómo producir nuestros propios alimentos de una manera sana. Hemos podido practicar la producción orgánica, los foliares, la lombricomposta. He trabajado una hectárea sin plaguicidas químicos. Y con los animales llevo mi control y sé en qué fechas tengo que vacunarlos y desparasitarlos. Yo no cosecho una gran cantidad de maíz para vender, lo utilizo para comer, para mantener a mis vacas y a las gallinas y marranos; yo lo tengo como una cadena, le doy maíz a mis vacas, y el estiércol lo utilizo para la lombricomposta y lo que esta produce lo utilizo para mis cultivos de maíz.[27]

De 10 promotores que participaron en este proyecto, solo dos son mujeres; y una de ellas, capacitada como promotora de Rubén Jaramillo, ya no forma parte de la OCEZ-CNPA. La promotora de Santa Martha considera que el proyecto de «seguridad alimentaria» le ha dado buenos resultados. Participa en las actividades de la OCEZ-CNPA tanto en Santa Martha como en la región y es parte del Consejo Municipal y Regional. Relató su

[26] Se trata de la Secretaría de Pueblos Indios del gobierno estatal de Chiapas. Durante la última etapa de la gestión de Juan Sabines Guerrero se cambió el nombre a Secretaría de Pueblos y Culturas Indígenas (SEPCI) y en el gobierno de Manuel Velasco Coello se le denominó Secretaría para el Desarrollo Sustentable de los Pueblos Indígenas (SDSPI).

[27] Entrevista realizada al promotor agroecológico en la ranchería San José Guadalupe, agosto de 2012.

experiencia sobre el trabajo colectivo que desarrollaban cuando era catequista y los primeros años que participó en la organización. El promotor del ejido San Pablo también se ha destacado por su entusiasmo en las actividades para dar seguimiento al proyecto.

Es evidente que algunas actividades se han revalorado entre los grupos de trabajo, pero esto no sucede de manera generalizada. Algunas personas expresaron que muchas veces los aprendizajes no se replican, o bien se abordan como temas importantes en alguna asamblea plenaria de la organización campesina pero al no corresponder con las prácticas de la gente en el campo, fácilmente se olvidan.

El proyecto incluyó un programa de visitas de asesoría y acompañamiento de los grupos campesinos, de marzo a octubre de 2011. En las memorias respectivas se documentó que en los grupos de trabajo se encontraron situaciones similares, como el hecho de que el trabajo se limita al ámbito individual y de algunas pocas familias;los vecinos se acercan para comprar productos orgánicos preparados por los promotores y generan conciencia de no utilizar agroquímicos; sin embargo, no se ha logrado fortalecer el trabajo colectivo.[28]

Poco antes de que terminara la ejecución del proyecto, en septiembre de 2011, dirigentes de la organización hicieron una evaluación. Uno de ellos lamentó que «cuando se paga la última beca del proyecto, cada quien se va por su lado». Una dirigente expresó que la organización no había tenido la experiencia para administrar recursos y que fue complicado tratar de extender este trabajo a zonas como la sierra o la costa. Expresó:

> Tal vez es un poco más lento por lo mismo del bombardeo de los medios, la política del gobierno; todo el proyecto que estás construyendo, viene el gobierno y te lo tira. Todos estos procesos que venimos trabajando en las coyunturas políticas nos los pasan manchando por lo de los recursos, porque llegan ofreciendo a la gente, entonces cómo cambias la mentalidad de la gente que tiene que ser por la vía de la agricultura campesina, si les están regalando el fertilizante, ahí no logramos avanzar mucho.

[28] Acompañamiento a los grupos de trabajo, 21 de agosto, 4, 19 y 25 de septiembre y 19 y 22 de octubre de 2011.

Esta dirigente se refiere a las acciones del PVEM, cuyos militantes, en la disputa por tener más adeptos al partido y al gobierno municipal, han repartido sacos de fertilizantes químicos en comunidades rurales de La Trinitaria. En Santa Martha se repartieron dos bolsas por familia, que algunas personas vendieron casi de inmediato, pero otras, incluso quienes participan en el proyecto agroecológico, continúan utilizando.

En la reunión final de evaluación de este proyecto, realizada el 1 de octubre de 2011, en Santa Martha, algunos promotores agroecológicos consideraron que las tres etapas del proyecto impulsadas durante los tres años de financiamiento fueron importantes, destacando su aprendizaje de «no utilizar agroquímicos que tienen alto costo y afectan la salud, para elaborar abonos orgánicos, producir alimentos, rescatando las semillas nativas»; otros, en cambio, valoraron que «hay muy poco cambio, no hay interés en la forma de producir los alimentos más sanos….». Afirmaron que aunque desde las reuniones plenarias de la organización se promovió este proyecto, la gente de las comunidades no tuvo interés por participar. Algunos promotores también expresaron que los dirigentes de la OCEZ-CNPA «no acompañaron al proceso con la parte ideológica […]. No se ha consolidado la capacitación y se siguen privilegiando los recursos y su distribución».

Después de tres años y aun sabiendo que el proceso de reconversión productiva es a largo plazo, el panorama no es alentador. A nivel discursivo existe ahora un mayor posicionamiento de la temática de la seguridad y la soberanía alimentaria y particularmente de la producción agroecológica. Este aparece como tema central en la agenda política de la OCEZ y de la CNPA-Chiapas, una coordinación de organizaciones que se creó en 2010. Los promotores se han apropiado a título individual de los principios de la producción agroecológica, impulsándola en su parcela o con su familia, pero sin lograr hacer extensiva la capacitación a cuando menos una decena de familias de cada comunidad participante, como se tenía previsto, pues las personas no lo hacen una práctica cotidiana.

Una deficiencia que se ha repetido en varios proyectos es que no se ha contemplado un acompañamiento sistemático por parte de los técnicos. Los promotores y grupos campesinos que participaron muestran falta de entusiasmo para inscribir sus resultados o logros en el marco de los intereses

de la organización; en cambio, otros se mostraron interesados cuando una empresa los contactó y ofreció comprar los abonos orgánicos que producen, situación que molestó a los dirigentes estatales porque consideraron que estaban siendo capacitados en el marco de su relación con la OCEZ-CNPA.

Llama la atención que los dirigentes no hayan tomado en cuenta las experiencias previas respecto del trabajo de agroecología. Es el caso de un campesino del ejido Río Grande El Grijalva, militante de la OCEZ-CNPA desde que se fundó, quien entonces se desempeñaba como dirigente regional. Había realizado críticas en cuanto a «la falta de compromiso de la gente» y al hecho de que sus compañeros asistieran a cursos «nada más porque les dan el pasaje, sin apropiarse de los procesos». Durante la coyuntura electoral de julio de 2012 se agudizaron las diferencias políticas entre este y otros dirigentes de la OCEZ-CNPA y finalmente se dividieron.

En el ejido Chihuahua, la persona que se había desempeñado como promotor agroecológico del grupo de trabajo ya no se encontraba ahí; algunas versiones dentro de la OCEZ-CNPA informaban que poco antes de las elecciones de julio de 2012 este campesino pasó a ser parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI). A pesar de esta circunstancia, parte de su familia continúa participando en el grupo e incluso durante una reunión con sus integrantes, en el ejido Chihuahua, el ahora expromotor se acercó para expresar sus puntos de vista sobre la importancia del trabajo agroecológico y ofreció seguir trabajando si el grupo y la organización campesina se lo permitían. Nadie puso objeción a este ofrecimiento, lo que nos deja ver que las oposiciones políticas en el aspecto de las relaciones cotidianas no necesariamente lleva a enconos y confrontaciones, y también puede mostrarnos que los militantes de la OCEZ-CNPA están habituados a las constantes divisiones que han sido parte de la dinámica organizativa.

La revisión de esta experiencia pionera para la OCEZ-CNPA, así como el hecho de haber recogido testimonios de sus participantes, permite tener una lectura sobre las contradicciones entre el discurso y lo que sucede en el terreno del trabajo cotidiano de estas familias campesinas. Así, aunque los grupos campesinos reconocen la importancia de la selección y el cultivo de las semillas nativas, en las condiciones de escasez de recursos como las que viven las comunidades de La Trinitaria suele ser más rentable usar semillas

mejoradas y fertilizantes químicos, debido a que son proporcionados gratuitamente por el gobierno o repartidos por los partidos políticos durante las coyunturas electorales, en la disputa por conseguir votos y lealtades políticas. Aun así, hay campesinos que se esfuerzan por reducir el uso de dichos fertilizantes e incorporar técnicas agroecológicas.

La construcción de un nuevo perfil de los liderazgos de la organización campesina

Las coyunturas políticas, los ámbitos de coordinación más amplios y las fuentes gubernamentales que financian proyectos fueron marcando la acción social de militantes de la OCEZ-CNPA, pero sobre todo de sus líderes, quienes paulatinamente se «engancharon» a los ofrecimientos de las instituciones gubernamentales, lo que derivó en que el perfil de los liderazgos se transformara y estos se convirtieran en gestores de recursos gubernamentales en el marco del agotamiento del discurso de la lucha por la tierra, labor que se nutre ahora de otros discursos, que muchas veces no encuentran sustento en los espacios locales de participación.

Esto puede apreciarse en los temas de equidad de género, autogestión, agroecología y soberanía alimentaria, sustentabilidad y medio ambiente, e incluso con el llamado enfoque territorial, utilizado más en términos ideológicos que en relación con el enfoque de planificación participativa. Por eso, a pesar de la importancia inicial del territorio para la vida de las personas y familias sujetos de este estudio, a partir del espacio de los ejidos, rancherías y copropiedades, actualmente el territorio no ha sido resignificado por los actores en el marco de su participación en la OCEZ-CNPA, para concretar esas «mejores condiciones de vida y de sustento» a las que aspira la población y que los dirigentes denominan un «modelo de desarrollo».

Quienes militan en esta organización reivindican el territorio con fines político-ideológicos, que retoman de un contexto mayor, en el marco de discursos globales de desarrollo con predominio de términos como gobernanza, participación, capital social, en los que, como plantea Trench (2008), se ha procurado destacar las condiciones culturales separadas de

las relaciones políticas, étnicas y sociales, pero como en todo proceso hegemónico son conceptos que han sido domesticados.

Estas diversas reivindicaciones son parte del abanico temático apoyado con recursos por instituciones gubernamentales y organismos civiles nacionales e internacionales; por ello estos discursos son utilizados en las arenas específicas de contienda, en especial donde los actores rivalizan por el control de los recursos en la persecución de las preocupaciones propias de sustento. Como plantea Long (2007:114), los discursos pueden pertenecer a instituciones como el Estado, el Banco Mundial o la comunidad local, pero son los actores (individuos o representantes institucionales) quienes los usan, los manipulan y los transforman.

Todo indica que los dirigentes hacen uso político y simbólico de estos discursos para posicionarse como líderes frente a la militancia y a instancias más amplias, aunque los actores nunca pierden su libertad y capacidad de agencia para actuar, aun acotados por balanzas de poder específicas (Elias 1998). Así nos lo muestra el hecho de que si bien los partidos políticos, el gobierno municipal o los dirigentes pueden decidir sobre las reglas para «bajar» y distribuir proyectos, los campesinos siempre deciden qué hacer, por lo que al final se impone el *habitus* y el pragmatismo.

Considero que el perfil que en los últimos años ha adoptado esta organización campesina se encuentra vinculado a las «políticas de desarrollo» impulsadas desde el Estado. Las políticas públicas y la agenda pública se mueven en los valores del mundo formalmente democrático, pero en un contexto cultural de restricciones la militancia y los liderazgos no han logrado modificar desde su propio horizonte cultural los sentidos de estas políticas y consolidar su propio proyecto de «desarrollo», que parta desde los actores y eso puede ser parte de sus incesantes éxitos parciales.

Consideraciones generales: de contradicciones, ambigüedades y utopías

En esta investigación me adentré en las historias de familias campesinas que se han transformado con la presencia de las iglesias, instituciones gubernamentales, civiles y organizaciones políticas. El zapatismo representó

una coyuntura para reactivar el discurso agrario e impulsar la invasión de tierras, aunque el acceso a estas en las condiciones de precariedad del campo mexicano y chiapaneco no ha solucionado problemas de pobreza y marginación. Participar en política se fue convirtiendo en una estrategia que abrió el acceso a recursos diversos ofrecidos por programas gubernamentales, etcétera.

Hemos visto cómo en un mundo fragmentado no se ha registrado un fortalecimiento de los derechos fundamentales de las familias campesinas en los lugares de estudio, en términos del acceso a bienes, a un mejor sustento, o a una defensa efectiva de los derechos ciudadanos ligados al ámbito de lo público. La búsqueda por incrementar sus oportunidades vitales en ese contexto lleva a estas familias a priorizar intereses de su vida cotidiana, y el apego a la organización depende de su capacidad de gestión. Lo mismo sucede con otras organizaciones en la región y con los partidos políticos, y se observa entonces una clara volatilidad en las militancias. La participación política en su sentido amplio no alcanza a ser la bisagra que contrarreste esa situación, pues no hay una articulación de las oportunidades vitales entendidas como derechos (Dahrendorf 1983, 1990), y no es casual que en este contexto de escasez de recursos prosperen prácticas clientelares.

El hecho de que puedan aumentar los bienes (opciones) y las ligaduras no necesariamente incrementa las oportunidades vitales (Dahrendorf 1983, 1990). Idealmente deberían expandirse las dos y no una a costa de la otra, y de ese modo habría un equilibrio, lo cual, en el plano de lo empírico, tendría que ver con las ideas sobre el *desarrollo* de cada actor colectivo. Sin embargo, el contexto de deficiencias, carencias económicas, educativas y culturales se convierte en estructura estructurante que crea individuos con formas de organización tradicional y pocas capacidades de agencia. Estas disposiciones habituales se trasladan al espacio de la organización campesina; así, los liderazgos podrían estar constreñidos por sus bases, por sus propias disposiciones habituales (horizonte limitado de acción), por sus relaciones con diferentes agentes del Estado y por su idea de Estado (Abrams 1988, Corrigan y Sayer 1985, Nuijten 1998).

El pragmatismo que se observa entre las familias campesinas y los dirigentes corresponde con su participación en la esfera política, a través de

la organización, los partidos políticos y las instituciones gubernamentales. Como en el resto del país, el énfasis se ha puesto en la promoción de los derechos electorales con el consecuente riesgo de vaciar de sentidos más amplios los contenidos de una ciudadanía (García y Basail 2006:177).

De acuerdo con lo observado y documentado, planteo que puede estarse generando una refuncionalización del clientelismo mediante las relaciones que se tejen entre militancia y dirigentes para «bajar» y distribuir recursos particularmente de las instituciones gubernamentales, prácticas que también se presentan en periodos electorales. Esta relación corporativo-clientelar no es fácilmente modificable en el corto plazo (Ramírez 2003) y las organizaciones sociales, políticas, religiosas y armadas no están exentas de estas prácticas, ya que recurren a las instituciones gubernamentales con sus marcos interpretativos para desarrollar sus proyectos, creando acciones y discursos de oposición al «gobierno-Estado». Además, las poblaciones clientes de amplias políticas ahora aceptan y manipulan el lenguaje y los formatos institucionales con nuevos propósitos (Escalona 2011).

Generalmente se asume que los funcionarios son representantes de un aparato centralizado y coherente, imagen que puede estar siendo promovida por los propios liderazgos. En un contexto en el que hay condiciones adversas y restricciones de diferente carácter, y donde la gestión se ha dejado a los liderazgos más fuertes, la idea entre militantes es que para aproximarse a estos funcionarios en los diferentes niveles es necesario recurrir a los dirigentes de la OCEZ-CNPA, vistos como quienes tienen las conexiones correctas (Nuijten 1998) en un proceso de interacción, negociación y disputa.

Las decisiones tomadas por parte de gobernadores, partidos políticos, liderazgos diversos, a partir de negociaciones y acuerdos, dan cuenta de prácticas que devienen en manifestaciones de una actitud de pragmatismo que consiste en privilegiar la obtención de resultados por encima de la discusión democrática (Ramírez 2003:160-161). Otro tipo de pragmatismo que resulta problemático para la consolidación democrática de las organizaciones ciudadanas es aquel que consiste en la transferencia de dirigentes de organismos civiles al gobierno, aun a costa de liderazgos que se trasladan al sistema político. Esta situación fue evidente en Chiapas durante su primer gobierno de alternancia, cuando liderazgos de la COAECH asumieron puestos

como funcionarios públicos, pero sin poder influir en contenidos y formas novedosas para poner en marcha políticas públicas.

Entre las familias campesinas involucradas en este estudio y su participación política en la OCEZ-CNPA encuentro un proceso de notables contradicciones y ambigüedades. Si bien se plantean modelos utópicos a construir, creencias y prácticas planteadas en forma coherente, la vida cotidiana de las personas y los diferentes ámbitos de acción de la organización campesina están atravesadas por esas contradicciones en las que se conjugan un contexto económico de escasez y un contexto cultural de restricciones.

Al construir la acción colectiva, las lógicas de los liderazgos y de los militantes no siempre coinciden; estos, como responsables del sustento de familias campesinas y aquellos con una agenda política más amplia. La relación entre estos constituye una figuración (Elias 1998), pues son interdependientes; unos presionan incluso con salirse si no obtienen ciertos beneficios materiales, pero los otros exigen que para que esto sea posible deben involucrarse en las actividades de la organización.

La OCEZ-CNPA constituye un actor colectivo; en su acción permanente como organización existe solidaridad, pero también, al mismo tiempo, juegos de poder y, como plantea Melucci (1999), momentos de latencia y otros de movilización. De ese modo se construyen relaciones de cooperación, pero también de conflicto. La manera de entender la acción colectiva planteada por Melucci (1988, 1999) coincide más con las formas mediante las cuales la gente se mostró dispuesta a involucrarse en política, a partir de «redes sumergidas en la vida cotidiana», de sus legítimas aspiraciones de «mejores condiciones de vida y de sustento».

Escuchar los deseos, expectativas y propuestas de los militantes, enfrentados cotidianamente a los problemas que les afectan, y hurgar en el territorio de la organización campesina producto de la lucha de tantos años podría motivar la construcción de nuevas formas de ser ciudadano en un contexto de grandes asimetrías sociales y económicas, como el de un Chiapas contemporáneo, enganchado a lógicas de carácter nacional, que la han marginado históricamente de los procesos de desarrollo del centro y norte del país, pero enlazado también a dinámicas de carácter global, a partir de fenómenos que están reconfigurando la región fronteriza de México,

como el narcotráfico, la migración creciente, los procesos de integración económica. En la actual situación de una economía crecientemente global y un aumento de la movilidad espacial de las personas, la extensión de una cultura mundial del consumo y la impresionante capacidad de penetración de los medios de comunicación son procesos que impactan profundamente en la vida de las personas, por lo que es difícil entender las culturas locales sin conexión con el exterior (Gupta y Ferguson 1992).

Al considerar que debe ser la propia gente la protagonista del desarrollo, los actores implicados en los proyectos tendrían que obligarse a lograr un grado mayor de apropiación, de continuidad y de sostenibilidad. Se trata de partir de la capacidad de acción de los individuos y grupos sociales, sin romanticismos, y de que vean las luchas locales en términos de redefinir sus vidas, tanto como sean capaces en función de sus intereses. Con frecuencia esas luchas no toman la forma de una oposición política a los capitalistas o al Estado, pero esto no significa, sin embargo, que sus esfuerzos no se extiendan más allá de la comunidad (Gimeno y Monreal 1999).

Estos actores podrían ubicar su participación en diversos proyectos en términos de las necesidades identificadas desde un enfoque territorial del desarrollo, entendiendo el territorio como espacio de vida comprendido por su multidimensionalidad, pensando así el desarrollo territorial como una totalidad de dimensiones políticas, sociales, culturales, ambientales y económicas, como un conjunto inseparable (Manzano 2009). Asimismo, desde la perspectiva de los actores (Long 2007) sería posible que estas familias campesinas se asumieran, más que como beneficiarios, con una actitud de corresponsabilidad en el diseño, operación y evaluación de esos proyectos de desarrollo, en la construcción de espacios de autonomía (individual, familiar y organizativa). De esta manera la participación de las personas no se limitaría a ser un aporte a lo que Ferguson (1990), al enfatizar la importancia de analizar los efectos de los programas de desarrollo, define como la *máquina antipolítica* del desarrollo, sino que se asumiría como un derecho fundamental, como un punto de partida para el reconocimiento de otros derechos.

SECCIÓN IV

ACCION PÚBLICA Y DESARROLLO EN EL SALVADOR

FOMILENIO: acción pública y desarrollo social en El Salvador

Problematización antropológica de una política pública

Luis Rodríguez Castillo
Universidad Nacional Autónoma de México-CIMSUR

Introducción

En este trabajo problematizo, desde la perspectiva de la antropología de la acción pública (Rodríguez 2014, 2014*b*), el acuerdo de asistencia técnica y cooperación «Convenio del Reto del Milenio», realizado entre los gobiernos de la República de El Salvador y de los Estados Unidos de América por medio de la Millennium Challenge Corporation (MCC), mejor conocido como FOMILENIO, suscrito el 29 de noviembre del 2006 y formalmente concluido el 20 de septiembre de 2012 con sendas declaraciones de «éxito» por las partes firmantes. No obstante tales manifestaciones, a lo largo de la operación de planes y proyectos se presentaron diversos obstáculos, modificaciones sobre la marcha y, al final, algunas muestras de insatisfacción por parte de los beneficiarios.

Este convenio, que para fines analíticos llamo «mecanismo de política pública», nos muestra que la fe en las capacidades de regulación y

conducción de los procesos sociales por parte del Estado hacia el desarrollo, a través de las políticas públicas, se revela como una promesa incumplida. No obstante, la interrogante que se eleva ante esa paradoja es por qué la idea de desarrollo aún es capaz de despertar expectativas de transformación social y se mantiene como uno de los horizontes utópicos compartidos.

Esta problematización —si bien incipiente— resulta de interés para aportar documentación con fines comparativos sobre políticas públicas en Centroamérica, desde nuevas explicaciones antropológicas en torno a los factores culturales que condicionan el éxito o fracaso de acciones que tienen como *policy frame* los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), suscritos por la Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tal como ha sido el caso de la Agenda Chiapas-ONU de FOMILENIO-Honduras y de FOMILENIO-Nicaragua.

FOMILENIO: un mecanismo de política pública

La MCC fue creada en 2004 como parte de la estrategia del gobierno estadounidense A New Vision for Development, y tenía como objeto administrar la Cuenta del Reto del Milenio y seleccionar los países que podrían acceder a dichos fondos en calidad de donación. Son tres los criterios de elegibilidad que reflejan la institucionalidad democrática: *a*) el gobierno con justicia, *b*) la promoción de la libertad económica y *c*) la inversión social en las personas.

La Comisión Nacional de Desarrollo (CND) fue la encargada de iniciar el proceso para presentar la candidatura de El Salvador a dichos fondos —a través de «un proceso amplio, representativo y participativo de consultas […] con el sector privado y la sociedad civil […] a fin de identificar las prioridades nacionales para la utilización de la ayuda» (Convenio 2006)—, la cual fue sometida a consideración de la MCC en mayo de 2006.

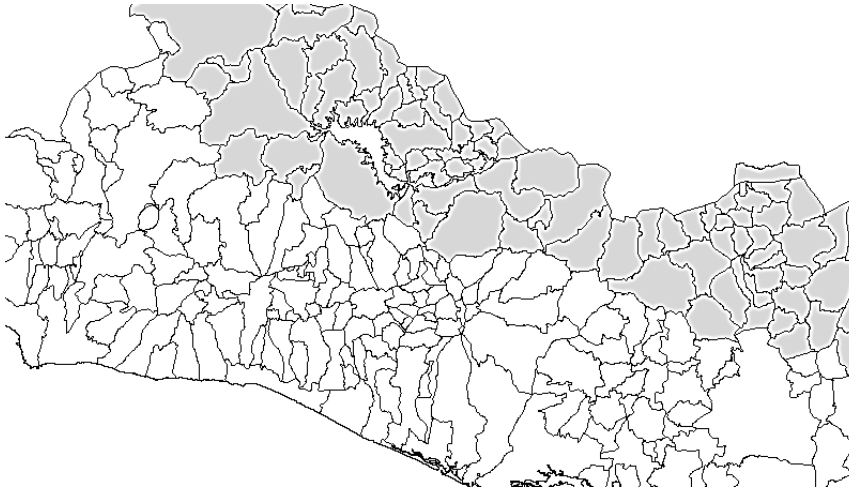
Así, con esa propuesta, el 29 de noviembre del 2006 se suscribió el acuerdo de asistencia técnica y cooperación «Convenio del Reto del Milenio» entre el gobierno de la República de El Salvador, encabezado por Elías Antonio Sacca González (2004-2009), del partido Alianza Republicana

Nacionalista (ARENA), y el de los Estados Unidos, por vía de la Millennium Challenge Corporation (MCC), que llevó a la creación del «Fondo para el Milenio» por medio del decreto 189 de la Asamblea Legislativa, publicado en el *Diario Oficial* el 4 de enero de 2007, una entidad autónoma de derecho público y de carácter técnico, mejor conocida como FOMILENIO.

FOMILENIO fue el mecanismo institucional de política pública para el diseño, ejecución y la evaluación de programas, planes y proyectos que tendría como misión la reducción de la pobreza entre los habitantes de las zonas más deprimidas de El Salvador, mediante el impulso al crecimiento económico y una gestión de políticas de desarrollo integral, efectiva y transparente. La visión de este mecanismo institucional era generar una población con oportunidades, que fuera protagonista de su desarrollo.

Este mecanismo de política pública delimitó originalmente su impacto sobre 850 000 habitantes, es decir, 12 % de la población total del país, en un área de acción de 92 municipalidades de ocho departamentos (Santa Ana, Chalatenango, Cuscatlán, La Libertad, Cabañas, Morazán, San Miguel y La Unión) de las zonas geográficas Norte y Oriente del país, que corresponde a 7 500 km², es decir, 36 % del territorio salvadoreño.

Ilustración 5. Área de operación de FOMILENIO.



Fuente: Elaboración propia con información de FOMILENIO.

Este mecanismo de política pública incluyó la ejecución de tres programas, cada uno integrado por diversos planes:

- Desarrollo humano
  a) Educación y capacitación para el empleo
  b) Desarrollo comunitario
- Desarrollo productivo
  a) Asesoría de preinversión
  b) Apoyo a la inversión
  c) Servicios financieros
- Conectividad vial
  a) Calle Longitudinal del Norte (CLN)
  b) Red de calles transversales

Cada uno de esos componentes contribuyó al impulso a diversos proyectos en múltiples localidades, que iban desde acciones a escala microsocial, como los huertos de traspatio bajo la perspectiva de seguridad alimentaria, hasta megaproyectos de infraestructura, en donde quizá la obra más publicitada fue la CLN.

Luego de los estudios técnicos de preinversión, y de acuerdo con el Convenio (2006), la Millennium Challenge Corporation estableció que aportaría una cantidad no superior a $490 040 000 dólares, aunque al momento del arranque de esta política pública se informó que su inversión total fue de 460.9 millones de dólares, que sería distribuida entre los programas de la siguiente manera: conectividad vial: 233 millones; desarrollo humano: 95 millones; desarrollo productivo: 88 millones. Cerca de 10 % del monto total aportado fue destinado a gastos de operación divididos entre los 25 millones de dólares para rendición de cuentas y 20 millones para administración y fortalecimiento institucional.

No obstante, más allá de la simpleza de mencionar los montos financieros se debe reconocer, con fines analíticos, que desde el diseño, pero sobre todo desde la ejecución de los proyectos FOMILENIO, se involucró a una compleja red de agentes, acciones y producción de significados. En cuanto a los agentes, además de los que provenían de las agencias de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), se encontró a los de diferentes instancias

gubernamentales como el Ministerio de Educación (MINED), el Ministerio de Salud (MINSAL), el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP), el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) y de la ahora extinta Comisión Nacional de Desarrollo (CND) (1997-2009), entre otras. Hubo agentes de la banca de desarrollo, de instituciones públicas como el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) y de multilaterales como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Se requirieron también agentes de consorcios constructores privados (nacionales e internacionales) que ejecutaron la obra pública proyectada; organizaciones y fundaciones privadas que administraron acciones concretas, por ejemplo, la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) en el «Programa de Becas para Educación Media 2010», o aquellas que se comprometieron a darles continuidad, como la Fundación Gloria de Kriete en materia de cofinanciamiento de becas educativas en tercer ciclo, así como organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que operaron proyectos específicos por conducto de «convenios de donación», por ejemplo, la Fundación Segundo Montes en el componente de productividad agrícola y microempresarial en diversas localidades del departamento de Morazán.

Finalmente, también participaron agentes organizados, locales y nacionales vinculados a redes trasnacionales, que muchas veces elevaron algunas voces (generalmente acalladas por quienes operaron los programas) en contra de la intervención del FOMILENIO, en territorios de la región Norte.

En cuanto al diseño y ejecución de los proyectos específicos en las localidades, de acuerdo con esta visión de política pública, se contempló la inclusión de mecanismos y prácticas de participación de la ciudadanía para generar nuevas formas de asociación y capital social que fomentaran la emergencia de procesos de democratización y fortalecimiento de lo local. La intervención de esa multiplicidad de agentes se sustentó en un discurso técnico especializado, aparentemente neutral, cuyas metas eran «fomentar la integración nacional y el desarrollo socioeconómico sostenible […], el crecimiento económico y la reducción de la pobreza» (2006). Todo esto alineado

con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que fueron suscritos por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ODM-ONU).[1]

Al respecto, el *Suplemento de Cierre 2006-2012*, suscrito por FOMILENIO-El Salvador y la MCC (2012), reporta que la inversión en el programa de Desarrollo Productivo fue de 71 millones de dólares en beneficio de 17 423 personas; aunque 17 millones de dólares menos que lo proyectado, pudieron generarse 57 millones de dólares de inversión privada.

En este sentido, el programa de Conectividad vial requirió 45 millones de dólares más de lo inicialmente pactado para los 223 km de calle construidos o rehabilitados (66 km menos que los proyectados); 91 familias fueron reubicadas en casas nuevas, 2560 en parcelas liberadas; se realizaron 57 proyectos sociales; hubo 9500 capacitados en talleres de educación vial, así como un número indeterminado de beneficiarios en el «Plan de prevención de transmisión de ITC/VIH-sida.

Así, el Proyecto de Desarrollo Humano terminó con los siguientes logros: un saldo de 77 proyectos de infraestructura en favor de 81696 personas; 6649 familias beneficiadas con proyectos de saneamiento; 45 proyectos de agua para 6324 hogares; 1435 kilómetros de líneas eléctricas construidas en beneficio de 25992 familias; 3409 personas recibieron con becas de educación media, 921 en educación tecnológica y superior, 564 capacitaciones a docentes, 11856 pudieron inscribirse en talleres de formación profesional y 22 instituciones educativas fueron reconstruidas, todo ello en favor de 30632 estudiantes de la zona.

Según información del MINED se realizaron acciones en nueve municipios del departamento de Cabañas (Cinquera, Guacotecti, Ilobasco, Jutiapa, San Isidro, Sensuntepeque, Tejutepeque, Villa Dolores y Villa Victoria); en 26 municipios del departamento de Morazán (Arambala, Cacaopera, Chilanga, Corinto, Delicias de Concepción, El Divisadero, El Rosario, Gualococti, Guatajiagua, Joateca, Jocoaitique, Jocoro, Lolotiquillo, Meanguera, Osicala, Perquín, San Carlos, San Fernando, San Francisco

[1] Resultado de la Cumbre del Milenio realizada del 6 al 8 de septiembre de 2000: *1*) erradicar la pobreza extrema y el hambre; *2*) lograr la enseñanza primaria universal; *3*) promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer; *4*) reducir la mortalidad infantil; *5*) mejorar la salud materna; *6*) combatir el VIH-sida, el paludismo y otras enfermedades; *7*) sostenibilidad del medio ambiente y *8*) fomentar una asociación global para el desarrollo.

Gotera, San Isidro, San Simón, Sensembra, Torola, Yamabal, Yoloaquín y Sociedad); en un municipio del departamento de Cuscatlán (Suchitoto); en el municipio de San Pablo Tacachico del departamento de La Libertad; en nueve municipios del departamento de La Unión (Anamorós, Bolívar, Concepción de Oriente, El Sauce, Lislique, Nueva Esparta, Polorós, San José y Santa Rosa de Lima); en ocho municipios del departamento de San Miguel (Carolina, Chapeltique, Ciudad Barrios, Nuevo Edén de San Juan, San Antonio del Mosco, San Gerardo, San Luis de La Reina y Sesori); en los municipios de Aguilares y El Paisanal del departamento de San Salvador; en cinco municipios del departamento de Santa Ana (Masahuat, Metapán, Santa Rosa Guachipilín, San Antonio Pajonal, Santiago de la Frontera), así como en 33 municipios del departamento de Chalatenango (Agua Caliente, Arcatao, Azacualpa, Chalatenango, Citalá, Comalapa, Concepción Quezaltepeque, Dulce Nombre de María, El Carrizal, El Paraíso, La Laguna, La Palma, La Reina, Las Vueltas, Nombre de Jesús, Nueva Concepción, Nueva Trinidad, Ojos de Agua, Potonico, San Antonio de la Cruz, San Antonio de Los Ranchos, Santa Rita, San Fernando, San Francisco Lempa, San Francisco Morazán, San Ignacio, San Isidro Labrador, San José Cancasque, San José Las Flores, San Luis del Carmen, San Miguel de Mercedes, San Rafael y Tejutla).

El entonces presidente Carlos Mauricio Funes Cartagena (2009-2014), del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), en su discurso oficial de cierre del llamado primer compacto aseguró que «la aplicación del FOMILENIO I había transformado la dinámica social y económica […], cambiado el rostro de la zona Norte del país y marcado un antes y un después para la vida de 850 000 personas». A su espalda tenía como escenario el lema escrito con grandes letras blancas sobre un cintillo verde: «Misión cumplida. Zona Norte, tierra de oportunidades».

De los números a los procesos políticos

Este mecanismo de política pública resulta, entonces, de gran interés para el análisis antropológico no solo por el número de beneficiarios, las obras y

los proyectos ejecutados —que influyeron en la transformación de las condiciones de vida de los habitantes de la región, así como en el cambio de factores culturales, concepciones y comportamiento cuyos montos de inversión despertaron el imaginario social en relación con los recursos disponibles—, sino porque experimentó diversos procesos políticos y de resignificación que abrieron distintas arenas políticas.

Por un lado, superó una alternancia política de un gobierno de ARENA a otro encabezado por el FMLN. Asimismo, pasó por la consecuente reorganización institucional del cambio gubernamental, como la desaparición de la CND, instancia que realizó las gestiones y el diseño de programas planteados a la MCC, que fue sustituida por una «Secretaría Técnica de la Presidencia», instancia centralizada que levantó sospechas de una reorientación de corte patrimonialista de los programas y proyectos del FOMILENIO.

Esto fue acompañado con el anuncio con bombo y platillo por parte del gobierno de la alternancia de una «reorientación estratégica» de las políticas públicas del Estado hacia un enfoque «territorial del desarrollo», combinado con una «política de austeridad» y la ejecución de diversas medidas de política social cobijadas bajo el rótulo de «plan global anticrisis» que hizo temer a algunos analistas políticos de un giro populista en las políticas gubernamentales.

Las negociaciones y los ligeros cambios que denotan la apertura de nuevas arenas políticas se observan en hechos como que en la iniciativa original se hablaba de la aplicación de los programas y proyectos en 92 municipalidades, y que luego se incrementaron, no sin resistencias, a 94 para la inclusión de dos municipios del departamento de San Salvador, desde luego, fuera de los parámetros de lejanía y aislamiento que se presentaron como justificación de la selección del área de aplicación.

Aun con la incertidumbre, este mecanismo de política pública continuó hasta su feliz término el 20 de septiembre de 2012, día en que fue reconocido como exitoso por las partes firmantes del Convenio[2] y cuando

[2] Subrayo formalmente: debido a que agentes del propio gobierno reconocieron la existencia de obras inconclusas. El caso ejemplar es la CLN, en la cual, según reportaje de Efrén Lemus (2012), «A dos días del fin de FOMILENIO, la Longitudinal carece de la red vial de apoyo, el gobierno no ha cumplido con rehabilitar y ampliar tramos que ya existían, y las conexiones internacionales se esfumaron».

el entonces presidente Carlos Mauricio Funes Cartagena (2009-2014), del FMLN, anunció que se encontraban avanzadas las gestiones del acuerdo FOMILENIO II para su aplicación en la zona Marino-Costera.

No obstante, Mary A. O'Grady, columnista de *The Wall Street Journal,* presentó, el 30 de junio de 2013, un panorama diametralmente distinto pues aseveraba que:

> […] hoy en día El Salvador es un país más pobre, más violento y más endeudado que cuando la MCC empezó a distribuir ayuda bajo el convenio en 2007. Durante las gestiones de los presidentes Tony Saca, del partido de centro-derecha Arena (2004-2009) y del actual mandatario del izquierdista FMLN, Mauricio Funes, el Estado de derecho ha sido pisoteado y el clima empresarial se ha vuelto abiertamente hostil (O'Grady 2013).

Dicha afirmación fue sustentada por la columnista con base en interesantes contrastes, como el hecho de que para la firma de los Acuerdos de Paz en 2006 «la cantidad de salvadoreños que vivían en la pobreza disminuyó de 66 % a 30 % entre 1989 y 2006», mientras que «desde 2006 las tasas de pobreza habían subido a 47.5 % en 2012». En lo que respecta a uno de los indicadores de la variable «gobierno con justicia» se observaba que «entre 2004 y 2012 El Salvador se precipitó de la posición 51 a la 83 en el índice de corrupción gubernamental elaborado por Transparencia Internacional». Mientras que de la variable de libertades económicas la columnista destacaba el mal desempeño de los gobiernos, pues «en 2000, El Salvador era la novena economía más libre del mundo, según el índice de libertad económica elaborado por la Heritage Foundation y *The Wall Street Journal*. Hoy ocupa el puesto 45. En 2004 el Foro Económico Mundial situó a ese país en el lugar 48 de las economías más competitivas. Ocho años después se ubicaba en el lugar 101» (O'Grady 2013).

Según información del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el tiempo de la firma de los Acuerdos de Paz de 2006 el país había ascendido más de 10 posiciones en el índice de desarrollo humano (IDH) y ocupaba la posición 101 en la clasificación de 177 países (UNPD 2006). Para 2012 y 2013 aumentó levemente de 0.660 a 0.662 en IDH y fue

ubicado en el lugar 115 de 187 países clasificados (UNPD 2014). A pesar de esta aparente baja la misma nota metodológica del informe señala que no es factible la comparación con ediciones anteriores debido a las nuevas variables existentes.

Unos meses después de aquel dato que suscitó un fuerte debate tanto en El Salvador como entre ciertos sectores conservadores de los Estados Unidos, el 15 de septiembre de 2013 se anunciaba en un comunicado de la Presidencia que «Después de 21 meses de negociaciones, [se abrían] las puertas a nuevas oportunidades para un nuevo presente y futuro para esta rica zona [marino-costera] de [ese] país», pues la Junta Directiva de la CMM había aprobado una propuesta técnica que implicaba un donativo de 277 millones de dólares y una contrapartida de 88 millones de dólares por parte de El Salvador.

El 24 de marzo de 2014, la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia anunció que solo faltaba acordar la fecha para la firma del convenio; sin embargo, ya se había filtrado a los medios la información que entre las altas esferas de la política estadounidense el acuerdo se condicionó a la aprobación de la «Ley de Asocio Público-Privado» y a la «Ley de Lavado de Dinero». También para entonces el presidente electo de la República, Salvador Sánchez Cerén (2014-2019), del FMLN, había declarado públicamente su voluntad para trabajar en la aprobación del FOMILENIO II, proclama que reiteró en su discurso de toma de protesta. Para septiembre de 2014 no se había realizado nada aún. Sin duda todas esas tensiones y arenas políticas en el ámbito de lo que Migdal (2011) llama «las alturas dominantes» serán de gran interés y marcarán senderos importantes para futuras investigaciones, ya que las tensiones y negociaciones no solo ocurren en las altas esferas del poder político, sino en los procesos de ejecución «sobre el terreno».

En el caso del primer condensado de este mecanismo de política pública, un indicador de las negociaciones y los procesos políticos subyacentes se encuentra en que las acciones se ejecutaron finalmente sobre 94 municipios de nueve departamentos; es decir, en localidades de las tres zonas geográficas del país: Norte, Central y Oriente, aunque el eslogan y la publicidad generada siempre hicieron énfasis en la zona Norte. Asimismo, surgieron desaguisados no solo entre los encargados de ponerlas en práctica, sino entre

estos y los «beneficiarios», las autoridades locales y los grupos organizados. No bien se había declarado el fin del proyecto cuando ya se habían presentado algunas inconformidades en relación con obras y procesos inconclusos o mal ejecutados, o bien que los encargados de ejecutar las acciones hacían oídos sordos a las necesidades de la población local, cobijados en sus propios intereses y criterios técnico-financieros. En particular sobre la CLN, por ejemplo, se debatía sobre las prometidas «conexiones transnacionales» con Guatemala y Honduras, o las solicitudes de un canal de derivación en lugares que, según el trazo planteado, atravesaría esas localidades. Incluso se expusieron problemas con el abandono de la obra por parte del consorcio internacional (de origen colombiano) al que se asignó un segmento de la obra.

Durante el proceso de ejecución FOMILENIO mostró sus limitaciones como política pública. Un «mecanismo de política pública», a decir de Enrique Cabrero (2005), son las instituciones, normas y regulaciones que adoptan diferentes organizaciones e individuos, públicos y privados, para propiciar los consensos, la coordinación de acciones y una visión común de desarrollo que se convertirá en política de Estado. En este caso la falta de coordinación se hizo evidente cuando en el municipio de Aguilares la alcaldía, con financiamiento de la embajada francesa y el respaldo del MOP, inició la construcción de un desarrollo habitacional en apoyo a un grupo de damnificados de la tormenta tropical Ida, que azotó a El Salvador en noviembre de 2009 y que afectó un área del complejo arqueológico de Cihuatán.

Luego de la denuncia pública hecha por la Fundación Nacional de Arqueología de El Salvador (FUNDAR), un organismo no gubernamental, se dio a conocer que ni FOMILENIO ni el Viceministerio de Vivienda del MOP ni la Secretaría de Cultura tuvieron conocimiento de dichas obras, que se realizaron en un contexto de coincidencia ideológico-política de partidos gobernantes, en donde según mis informantes los mayores dividendos políticos serían para Wilfredo Peña, quien buscaba su tercera reelección a la alcaldía. Cabe decir que ninguna de las instancias directamente involucradas (alcaldía, embajada y MOP) reconoció su responsabilidad. Esta disputa política recibió «órdenes superiores» de ser dirimida por el Viceministerio de

Vivienda y la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural, en donde coincidieron funcionarios de esas dependencias.

Aunado a ello, y por las características sociopolíticas de la zona, se pudieron advertir tensiones con proyectos de autogestión preexistentes que fueron ejecutados de conformidad con los Acuerdos de Paz. También se elevaron algunas voces de agentes organizados con vínculos a redes trasnacionales que destacaban tanto aspectos negativos de la intervención para la localidad como la lógica imperialista y de beneficio al gran capital de las obras realizadas, así como su articulación a viejas estrategias tanto militares como de explotación de recursos naturales.

Por ejemplo, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), en su boletín *Resistencia y Soberanía*, publicó que la CLN:

> es uno de los megaproyectos incluidos en la iniciativa de integración vial del Plan Puebla Panamá (PPP) […] que vincularía los centros de abastecimiento de materias primas (fuentes de recursos naturales) con las ciudades de ensamblaje y los puntos de exportación […] la apuesta del gobierno salvadoreño de promover transformar al país en una «plataforma logística» al servicio de las corporaciones trasnacionales (FESPAD 2008).

Como puede observarse en la ilustración 6 —que retoma un informe del Centro Salvadoreño de Tecnología Apropiada (CESTA)—, existen 14 probables focos rojos y «se ha dado en concesión el 6 % de nuestro territorio, con 37 áreas para la exploración minera metálica (oro, plata y cobre) cuyas licencias han sido otorgadas por la Dirección de Hidrocarburos y Minas del Ministerio de Economía a 15 empresas de capital norteamericano y canadiense». Por otro lado, la ya citada columna de O'Grady menciona a los contribuyentes estadounidenses que participaron en la gran inversión para un «puente que va a ninguna parte», pues se trata de obras de infraestructura en «terrenos que no son propicios para la agricultura, pero que ofrecen buenas perspectivas para la explotación del oro. Por desgracia los políticos salvadoreños prácticamente han prohibido la minería» (2013).

La ejecución de planes y proyectos en las localidades de la zona Norte ha dejado un buen cúmulo de «resultados no esperados». Las denuncias

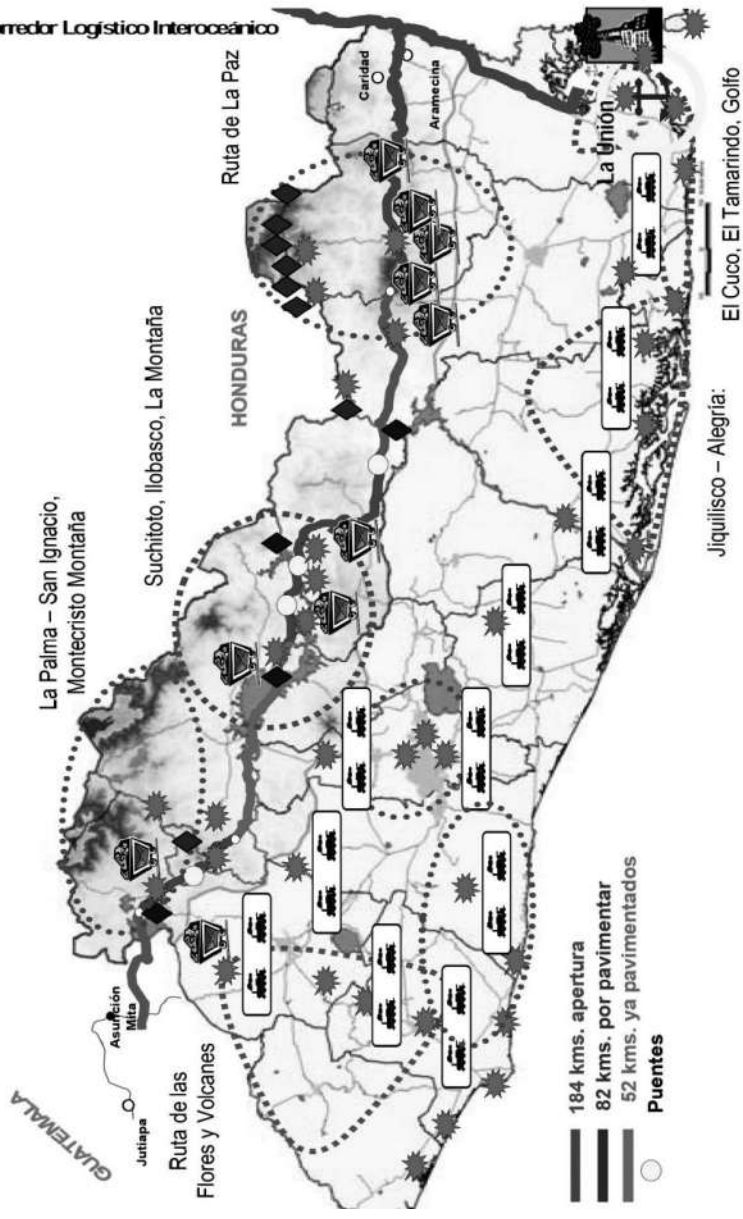


Ilustración 6. Megaproyectos: conflicto social y vulnerabilidad ambiental.

Fuente: FESPAD 2008.

anteriores encabezadas por FESPAD y CESTA son apenas un ejemplo de las muchas organizaciones no gubernamentales que se unen al señalamiento de intereses subyacentes en los megaproyectos. Las sospechas sobre el «favoritismo político», como en el caso de Aguilares, también se han multiplicado.

De cualquier modo, el contexto de «gobiernos yuxtapuestos» (Remes 1999) también ha marcado su huella en los objetivos alcanzados. Tal es el caso de la cooperativa de ganaderos de la Montañona, cuya área de influencia abarcó municipalidades históricamente leales a ARENA, que ha aprovechado las oportunidades abiertas por el componente de desarrollo productivo para, en una zona con tierras que no cuentan con condiciones óptimas para pastos, mejorar, con el apoyo de la transferencia de tecnología, la calidad de su producto a categoría «A», lo que le valió la adjudicación de entrega al programa social «Vaso de Leche» del gobierno del Estado y que fue de aplicación nacional.

FOMILENIO: ¿un mecanismo institucional innovador?

La operación de proyectos conjuntos que persiguen el desarrollo de la sociedad salvadoreña tiene, desde luego, precedentes. El FOMILENIO arrastra una larga historia de relaciones y convenios de cooperación entre el gobierno salvadoreño con otros gobiernos o con las multilaterales. En efecto, desde la Alianza para el Progreso, encabezada por los Estados Unidos en el contexto de la guerra fría, proliferaron los convenios y se afianzaron las ideas del *financiamiento para el desarrollo* y la necesidad de *modernización* en el entonces llamado Tercer Mundo. Estas fueron ideas y conceptos aplicables para toda América Latina, África y parte del sureste asiático (Rodríguez 2014*b*).

En lo concerniente a Latinoamérica, la «ayuda» estadounidense estuvo orientada, en claros contextos nacionales de gobiernos de dictadura militar y como consecuencia de la Revolución cubana, por la lucha contra los movimientos sociopolíticos de izquierda y por el temor al ascenso del «comunismo». En esa lucha, las ideas de desarrollo y progreso fueron parte del marco ideológico que legitimaba la intervención de aquella potencia y

se contraponía con otras como la del «imperialismo yanqui». Dicho marco ideológico se relacionaba con el sistema proposicional de teorías sociales como las del desarrollo y la dependencia latinoamericana. Fueron momentos en que términos como «revolución verde» y «sustitución de importaciones» dieron patente de corso a esa modalidad de intervencionismo (Rodríguez 2014*b*).

Fue así como la asistencia de los Estados Unidos, luego del triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, el 19 de julio de 1979, tuvo un giro ideológico-discursivo hacia el respaldo a la «transición democrática». En el caso salvadoreño y centroamericano gran parte del financiamiento y la asistencia técnica estuvo dirigida a las fuerzas armadas, tendencia que se reforzó a mediados de la década de los ochenta en el contexto de las guerras civiles en la región y de la llamada «década perdida latinoamericana» (Rodríguez 2014*b*) que motivó políticas tripartitas: de «mano dura» hacia las poblaciones organizadas y de «tierra arrasada» contra las guerrillas; en materia económica, de apoyo al capital y de políticas intervencionistas favorables al «imperialismo estadounidense»; mientras que en política, de desarrollo social con tintes paternalistas y compra de voluntades políticas para los fieles al régimen.

En la década de los noventa, en el contexto del reordenamiento de las hegemonías mundiales ante la caída del «socialismo real», emerge una nueva orientación de las políticas de cooperación con un viraje al concepto de Asistencia Técnica Internacional (ATI) para el desarrollo; esto llega a ser posible debido a las políticas encaminadas a adoptar lo que John Williamson (1990) denominó «Consenso de Washington», y más tarde, George Soros (1998), «fundamentalismo del mercado».

Es decir, ATI significaba el respaldo técnico y financiero a los gobiernos de los países rebautizados como «en vías del desarrollo» para que adpotaran medidas como la disciplina fiscal; la privatización de las empresas estatales; la liberalización de los tipos de interés, los tipos de cambio, el comercio y la inversión extranjera directa; la desreglamentación de los obstáculos a la libre competencia; la reforma fiscal y la garantía de los derechos sobre los bienes. Todo lo cual empujaría a los gobiernos a la utilización del gasto público

para promover un alto crecimiento económico, y a una consecuente redistribución de los ingresos.

Esta tendencia hacia el mercado se retroalimentó ideológicamente con las reflexiones en las ciencias sociales que afirmaban el «fin de la historia» (Fukuyama 1992) en un contexto donde las corrientes de análisis de las relaciones internacionales ensalzaban un «nuevo orden mundial» como resultado de la posguerra fría. En materia de gobierno se fue imponiendo el neoinstitucionalismo económico; es decir, aquella suposición de que el «individuo maximizador de ganancias» solo requería las normas y los mecanismos de coordinación adecuados, fraguados por el Estado democrático-liberal para la consecución de sus fines y la generación del bienestar social; ideas que finalmente se condensarían en el concepto de «gobernanza» o «gobernabilidad».

Así, las décadas de los ochenta y noventa estuvieron marcadas para Latinoamérica con lo que algunos analistas llamarían la «doble transición» (Gwynne y Kay 1999): orientaciones de economía política de «ajuste estructural» y (mayormente en los noventa) con la égida política de la «transición democrática» en el contexto de la llamada globalización. No obstante, para El Salvador y Centroamérica esas décadas estuvieron particularmente influenciadas por los procesos de negociación y construcción de paz (Rouquie 1994, Salinas y Oswald 2002).

En los noventa, justo con la firma de los Acuerdos de paz en Centroamérica, y particularmente para los casos de Guatemala y El Salvador, se hizo notoria la presencia que desde años atrás tenían las diferentes agencias de la ONU en la región. En esos años se puso en marcha el War-Torn Societies Project (WSP), cuyo origen se vincula a las diferentes acciones que emprendió la ONU en respuesta a las limitaciones y a la mala coordinación de la cooperación internacional en situaciones posconflicto. Este mecanismo de política pública fue utilizado en Guatemala, Eritrea, Somalia y Mozambique, y se guiaba por una intención política que buscaba la consolidación de la paz y la promoción del desarrollo (Osler y Tschirgi 1998). Una iniciativa que —según los informes oficiales— tuvo gran aceptación y éxito, por lo que la ONU la renombró como International Peacebuilding Alliance.

Si durante los ochenta se fueron fraguando lentamente los programas de integración al fundamentalismo de mercado, fue en los noventa cuando se generaron aquellos que conjuntaron una nueva generación de lo que llamo «políticas públicas translocales» (Rodríguez 2011), cuya principal característica es tener como marco político el concepto de *seguridad humana* según la definición los ODM-ONU, con el propósito, como fue anunciado por el entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan en su informe ante la Asamblea del Milenio (2000), de «lograr el bienestar global» y tener en el «centro a la persona».

En esa última configuración de fundamentalismo de la seguridad humana, parafraseando a Soros, se erige la MCC y se aplican recursos para el cambio institucional que ocurrió en el mundo, y que en Centroamérica, particularmente en El Salvador, Honduras y Nicaragua, originó el *partnerships*, un programa que tenía en el «centro a la persona», mas no por ello dejó de estar regulado desde las perspectivas (conocimientos) y sospechas (sentimientos y veleidades) de los agentes que lo dirigían. Un programa, en fin, con un fundamentalismo de mercado que mantuvo un solo horizonte utópico: el desarrollo neoliberal.

No obstante, así como los componentes institucionales y culturales cuentan con antecedentes sociohistóricos, también los tiene la selección de la zona de aplicación del mecanismo. Si bien el gobierno de Antonio Sacca firmó el convenio, fue la CND, cuando estuvo encargada de los estudios para generar la propuesta a la MCC, la que desempolvó los contenidos del Plan de Nación presentado por Armando Calderón Sol (1994-1999), que no se consolidó por carecer de originalidad.

La necesidad de poner los ojos y la acción gubernamental sobre la zona Norte apareció en las décadas de los sesenta y setenta; estuvo orientada por la doctrina de seguridad nacional y las incidencias de conflictos nacionales, como la radicalización del movimiento campesino, e internacionales, como la llamada «guerra del futbol». En efecto, afirma Lemus (2012), «la carretera que describe el convenio de cooperación no dista mucho de la idea que visualizaron funcionarios de obras públicas entre 1976-1977, cuando era presidente el coronel Arturo Armando Molina» (véase Cárdenas, Olmedo y Salguero 2012:20 y ss).

Estas condiciones propiciaron la radicalización del movimiento campesino (Cabarrús 1983), su alianza en lo que se constituyó como el Bloque Popular Revolucionario (BPR) y el conflicto armado que tuvo a la zona Norte como escenario crucial. En lo tocante a este último evento Kandel, Gómez y Cuéllar (2009) afirman:

> Estuvo dividida en áreas controladas por la guerrilla, cuya presencia fue sostenida por una red de apoyos sociales vinculados a las organizaciones de base del movimiento campesino y áreas bajo el control del ejército, sobre todo las zonas urbanas y los municipios […] la zona sufría operativos militares de gran envergadura, lo que desarticuló la vida productiva y social, produjo desplazamientos masivos de población, abrió la migración al extranjero y volvió inhabitable buena parte del territorio [pero] al finalizar la guerra, refugiados y excombatientes se reasientan en el territorio (2009:2).

En suma, a pesar de la construcción de las presas hidroeléctricas «5 de Noviembre» en 1954 y «Cerrón Grande» en 1977 sobre las afluentes del río Lempa, la zona Norte fue considerada estratégica en la construcción de obras que garantizarían el suministro eléctrico para una creciente concentración urbana en San Salvador. Las condiciones de falta de «integración a la nación» se mantuvieron y fueron las que legitimaron la idea de esta región como un área estratégica para el desarrollo.

Problematizar la realidad: el caso de FOMILENIO-El Salvador

El mecanismo de política pública FOMILENIO-El Salvador y los programas, planes y proyectos asociados se sustentan en un discurso técnico especializado aparentemente neutral y apolítico. En este sentido, y según los modelos y criterios de la vertiente del diseño y análisis de las políticas públicas (fomentadas por politólogos), así como los documentos oficiales generados por grupos de alto nivel y los reportes de operadores, los programas diseñados y las acciones adoptadas se integraron con las mejores y más racionales opciones de política para abatir la pobreza y lograr el desarrollo social.

No obstante, en el caso FOMILENIO-El Salvador el nítido recorrido ideado en los modelos, a saber, la identificación del problema público; la generación de la agenda; el diseño de políticas públicas; la selección de programas y proyectos y la adopción y evaluación no ocurrió a pie juntillas; es decir, parafraseando a Bourdieu (1990), hubo una planificación en papel que tuvo en cuenta la teoría propia de las políticas públicas, que permitía explicar y prever las prácticas y propiedades de los programas y proyectos que serían instaurados, así como los comportamientos de los beneficiarios, pero solamente desde un punto de vista empírico. Esto no garantizaba el funcionamiento del programa, más bien generaba una tensión, por la diferencia entre el modelo y el comportamiento real, que requiere explicaciones.

En ese papel del mecanismo de política pública, y siguiendo la metáfora propuesta por Geertz (2001), se escriben textos culturales: una especie de libreto a seguir en donde diversos agentes encuentran una guía para sus prácticas y comportamientos. Así, FOMILENIO-El Salvador precisó un enfoque multisectorial y multiescalas que implicó no solo el rediseño organizacional de las instancias del Estado, sino los comportamientos de sus agentes para generar relaciones interinstitucionales e intergubernamentales, así como para la participación de diversos agentes sociales y de los beneficiarios. No obstante, dicha coordinación e integración también se quedó en el papel, toda vez que —como se ha señalado— los desencuentros generaron nuevas arenas políticas.

Es en esos «lugares antropológicos» (Augé 1994) donde se construye un panorama de incertidumbre y tensiones, tanto en las altas esferas entre políticos de primer nivel como en medio de agentes sociales involucrados y beneficiarios de las políticas públicas. Desde luego, los procesos, al ponerse en marcha las políticas llaman la atención sobre las arraigadas prácticas de carácter político-cultural vigentes en el contexto político: el uso de recursos públicos —sobre todo los provenientes del renglón de bienestar social— para alimentar los intercambios de prebendas por lealtad política, que en la literatura antropológica ha merecido una amplia atención bajo los conceptos de caciquismo y clientelismo (Paré 1972, Salmerón 1984, 1988). Más recientemente, Javier Auyero (2007), al referirse al marco de las transiciones democráticas, expresa que no se ha puesto atención a la continuidad, los vínculos

y enlaces que existen entre el componente formal-institucional y el informal de la política que denominará la «zona gris».

A pesar de reconocerse su importancia, no se ha generado una investigación antropológica en torno a este tema durante la operación de los programas y proyectos implantados en el marco de políticas públicas como FOMILENIO-El Salvador para dilucidar sus particularidades. Algunos teóricos de la antropología (Wolf 1966, 2001, Adams 1975, 1978, Turner 1975, Varela 2005) han opinado que esos procesos discurren sobre la tramoya de una estructura de poder y ponen sobre la escena social los recursos significativos en disputa que generan los *dramas sociales*.

En ese sentido, el mecanismo de política pública FOMILENIO-El Salvador, formulado bajo el discurso del derecho a contar con mejores condiciones de vida en términos de urbanización, conectividad, educación, trabajo y sustentabilidad, entre otros, genera resultados no esperados o dramas sociales. Sin embargo, el desarrollo social en el que participan agentes representativos de las actuales dinámicas del capitalismo global (Rodríguez 2011) se revela como un elemento cultural efectivo para orientar las prácticas y disposiciones habituales de una multiplicidad de agentes que, no obstante, no generan los efectos esperados en las políticas públicas en el papel. Es por ello que resulta necesario generar investigación antropológica que nos ayude a explicar por qué estas políticas públicas, a pesar de las limitaciones y los resultados no esperados, han sido efectivas para mantener la idea del desarrollo como un horizonte utópico de las sociedades contemporáneas.

Al respecto opino que si la capacidad de nombrar entraña la capacidad de simbolizar, tal como establecen las teorías antropológicas de la cultura, el nombre indica el tipo de desarrollo deseado por los agentes involucrados en los proyectos de política pública. El nombre remite y genera ciertos factores culturales en relación con el ideal de bienestar humano esperado, lo cual, según la nueva doctrina de las multilaterales, se centra en el concepto integral de seguridad humana y en la persona como individuo que integra un Estado-nación.

Esto despierta múltiples inquietudes antropológicas con relación al cúmulo de símbolos y significados que se generan sobre la transformación social lograda y guiada por el Estado y sus socios. Símbolos y signos que se

hallan incorporados en muchos discursos triunfalistas o lemas de cierre de campaña que muestran una visión utópica de la sociedad, como aquel de: «Misión cumplida: zona Norte, tierra de oportunidades». Al respecto, una parte de las pesquisas se dirigirá a identificar si, más allá de las condiciones materiales, el énfasis en la zona Norte se debe al esfuerzo por reavivar significados en torno a los territorios liberados y a estimular la imaginación geográfica asociada con el periodo de la guerra civil (Derek y Urry 1987, Soja 1990, Massey y Jess 1995, Ó'Tuathail 1996).

En ese sentido planteo que, en su carácter dramático-procesual, la adopción de políticas públicas genera nuevas arenas de lucha, no solo en cuanto a nuevos escenarios del desarrollo y agentes que participan en ellas, o a las diferencias materiales y simbólicas de los agentes involucrados, sino sobre la construcción misma de los significados que se atribuyan al desarrollo social. De ese modo, considero el mecanismo de política pública FOMILENIO-El Salvador como un modelo civilizatorio que vincula acciones y significados del desarrollo y el futuro a sucesos del pasado, que resignifican las intervenciones del Estado sobre el territorio.

Entonces, mi hipótesis de trabajo respecto del cumplimiento o de los resultados no esperados es que el curso que tomaron las acciones en cada unidad espacial o lugar antropológico en el que se aplicaron recursos y se ejecutaron acciones de FOMILENIO fue resultado no solo de las alianzas estratégicas con agentes de las políticas (prácticas sociales) y el control de recursos significativos de cada grupo en un contexto local (condiciones estructurales y materiales), sino de la construcción contingente de nuevos significados y normas, valoraciones y horizontes utópicos (cultura) sobre el reordenamiento de diferencias y desigualdades que orientan disposiciones habituales e interpretaciones sobre el desarrollo humano o el bienestar social en el proceso de formación del Estado-nación.

En dicho proceso de formación debemos ubicar las políticas públicas; esto no quiere decir que FOMILENIO-El Salvador emerja con todos sus componentes en esta última fase de construcción que implica la agenda pública y el diseño de políticas públicas translocales (Rodríguez 2011); un informante que participó en la guerrilla lo deja claro cuando señala: «no partimos de cero […] las prácticas organizativas por acá [zona Norte] son muy viejas

[…] antes de esas babosadas [FOMILENIO] ya tenemos claro qué es participación». Esto implica que, al igual que a ras de tierra, las personas construyen sus prácticas y significados desde el pasado, también lo hacen en las alturas dominantes de ese Estado. Un funcionario del área de política pública de la Secretaría Técnica de la Presidencia observaba que «tenemos mucha experiencia acumulada de relación con la gente de la ONU; desde los Acuerdos de Paz los hemos tenido metidos hasta los tuétanos […] además hay experiencia mundial, tenemos asesores de Cuba, México y otros lugares». En ese tenor, una investigación seria debiera preguntarse cuáles son las prácticas y los significados de las etapas anteriores que constituyeron la «ayuda para el desarrollo», las variables que influyen, los factores culturales que posibilitan, condicionan o constriñen la acción social en el marco de FOMILENIO.

Así, una comprensión cabal de la producción de significados culturales en torno al desarrollo y a políticas públicas como FOMILENIO no debe situarse, tal como lo sugieren y hacen los modelos de evaluación de políticas públicas, en los resultados o en el acontecimiento, sino en la mirada antropológica tanto del presente etnográfico como de las narrativas de la coyuntura y las de mediano aliento (Braudel 1968), a fin de identificar continuidades y discontinuidades en los modelos de políticas públicas y en las prácticas y los significados que dichos modelos generan por medio de sus proyectos. El presente etnográfico y la coyuntura permitirán, pues, identificar comunidades o proyectos de mayor éxito o fracaso en la adopción de proyectos específicos, pero situados en ese contexto sociohistórico que permita identificar los significados y prácticas culturales que influyen sobre el comportamiento de los agentes que intervienen. Los analistas de las políticas públicas desde el punto de vista de las ciencias políticas coinciden en considerarlas como instrumento del Estado para el ejercicio del gobierno y, junto a otras condiciones institucionales en el marco de la democracia, como condiciones para la gobernabilidad o gobernanza (véase Aguilar 1992, 1993, 1994, 2001; Cabrero 2005, Moran, Rein y Gooding 2006, Parsons 2007, entre otros). Este es el caso de los planteamientos de FOMILENIO que respaldan una amplia reforma para garantizar la transparencia gubernamental y la democratización política, así como dirigir los esfuerzos de desarrollo desde las estructuras institucionales hasta el comportamiento del individuo.

Aun así, bajo los discursos de lo moral y de lo políticamente deseable, como la democracia o el combate a la corrupción, o de lo que Migdal (2011) llama los «discursos de la redención», está, por ejemplo, la siguiente afirmación: «después de haber sido históricamente abandonada, la zona Norte es ahora tierra de oportunidades», o en torno a los discursos de la revelación: «lo que un proyecto de país bien diseñado es capaz de lograr al haber reunido agendas de diversas personas, instituciones y comunidades». Es muy complicado observar que ahí se encuentran las más efectivas formas de dominación y las dinámicas más interesantes del poder.

FOMILENIO ilustra ambos discursos y representa una vía que propongo para la investigación antropológica. El discurso y los proyectos pueden producir nuevos sujetos capaces de actuar, en tanto ciudadanos, por sus propios intereses; la llamada gobernanza, generar nuevas subjetividades aptas para gobernarse a sí mismas; es decir, formas de lo que Foucault llamó gubernamentalidad.

En ese sentido, los casos de inconformidades, errores o acciones que sobrepasan el marco institucional, como ilustra lo ocurrido en Cihuatán, nos demuestran lo que ya algunos antropólogos han destacado en sus estudios sobre el Estado: su porosidad y sus fronteras borrosas; esto es fácilmente atribuible a los mecanismos de las políticas públicas. Ante esos sucesos el poder está oculto y no presenta objetivos visibles para exigir la reparación del daño, la oposición y la resistencia, porque no se puede identificar a una autoridad o agente detrás de una acción pública.

Esa mirada no solo debe ser puesta sobre las organizaciones del Estado, sino también sobre los cooperantes para el desarrollo, las multilaterales y las organizaciones que se sitúan en el lado de la resistencia. En este último grupo la perspectiva aquí sugerida nos ayudará a lograr una comprensión más cabal de la necesidad de articular un discurso en que el enemigo sea una entidad omnipresente y omnipotente, como el neoliberalismo y los megaproyectos, pero que difícilmente adquiere rostro.

A este respecto hay que señalar con claridad que los conflictos y oposiciones —o al menos las tensiones— solo se presentan en la relación del mecanismo de política con la población local. Ese tipo de relaciones ocurren también al interior del propio Estado, ya que estamos ante un mecanismo

multiescalas y multinstitucional. Falta entonces impulsar investigación antropológica en relación con el tipo de relaciones (complementariedad, concomitancia, oposición o resistencia) que se producen en las interagencias gubernamentales y su contraparte, pero también con las orientaciones estratégicas de las políticas públicas del Estado, tales como: el enfoque territorial del desarrollo, la política de austeridad, el plan global anticrisis y —desde mi punto de vista— las municipalidades y la operación del FISDL.

Debe avanzarse, por lo demás, en el estudio de las implicaciones materiales y simbólicas de la insistencia en implantar mecanismos participativos para la ciudadanía; mecanismos de interinstitucionalidad e intergubernamentales para el Estado, así como los de asocio público-privado y los llamados *partnerships* en este tipo de políticas. Si volvemos los ojos sobre FOMILENIO y sus componentes, bien podríamos preguntarnos dónde comienzan y dónde terminan las políticas, pues ¿qué hace a una hortaliza de traspatio, o a una asociación de mujeres artesanas reunidas con un proyecto dirigido a revivir tradiciones, parte del desarrollo productivo?, o quizás más sorprendentemente, ¿cómo se justifica que el Plan de prevención de transmisión de ITC/VIH-sida sea considerado un componente de conectividad? Esto reitera mi argumento presentado en otros momentos (2010, 2011, 2014) en el sentido de que el mundo de las políticas no es tan congruente como aparece (o alguien pretende hacernos creer) a primera vista.

Asimismo, cabe insistir en que —como bien se plantea en los modelos de la ciencia política— las instituciones constituyen un aspecto central para el éxito o fracaso de las políticas públicas (véase Ostrom 2000, Cabrero 2005). Por ello, un espacio social fundamental para la comprensión de los procesos sociales puestos bajo observación en investigaciones de mecanismos de política pública como FOMILENIO deberán ser aquellos instituidos con la finalidad de dirigir y ejecutar los programas y proyectos (coordinaciones interinstitucionales de programas, secretarías técnicas, comités ciudadanos, consejos consultivos, entre otros) de cada componente.

Es, asimismo, tan necesario antropologizar el concepto de *acción pública* (Rodríguez 2010, 2011, 2014*c*), como el de *mecanismo*. Encuentro una sugerente veta para su investigación en los postulados de lo que Foucault llama *aparato* o, mejor, *dispositivo*, en la inteligencia de que son espacios de

relaciones sociales en los que se incorporan discursos, instituciones, arreglos institucionales, decisiones políticas, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos y proposiciones filosóficas y morales.

Reflexiones finales: el inicio de una investigación

Una antropología de la acción pública es útil para entender mecanismos de políticas públicas como FOMILENIO. Esta conceptualización es útil y surgió con la finalidad de deslindarme de las corrientes anglosajonas de la antropología de las políticas públicas, cuyos intereses se mueven en un ambiguo camino entre dilucidar los servicios que puede prestar la antropología a la ciencia política, o explicar el papel del antropólogo como operador de políticas públicas; así como de aquellos que, desde una posición moral, pretenden legitimar el apoyo a los sectores marginales y sin voz, o para ofrecer modelos para la creación de proyectos de desarrollo alternativos como quehacer fundamental de la antropología en relación con la política pública.

La orientación de la acción pública nos permite observar que la aplicación de políticas públicas asociadas con el mecanismo de coordinación de FOMILENIO-El Salvador ha requerido la intervención de diversos agentes sociales que no pueden considerarse como entidades homogéneas y discretas. En particular, sobre el Estado (Rodríguez 2006) debe ponerse énfasis en la necesidad de seguir una perspectiva relacional y atender la propuesta que Abrams llamó Estado-sistema (1988), aspecto que Migdal (2011), por su parte, rebautizó recientemente como Estado en la sociedad.

Por lo anterior, considero que la investigación sobre este tipo de políticas públicas debe calar en tres ámbitos: por un lado, en el de las multilaterales. Por otro, en el del Estado. Ambos son entes compuestos de organizaciones diversas y, en sus ámbitos de operación de abajo a arriba, «las trincheras, las oficinas locales dispersas, las oficinas centrales del organismo y las alturas dominantes» (Migdal 2011:154), pero finalmente las encargadas de adelantar las políticas públicas como si fueran una organización compacta. El tercer escenario lo constituyen los grupos de la sociedad a los que el Estado pretende gobernar y que establecen relaciones sociohistóricas

de oposición, negociación, resistencia o concomitancia con las diferentes organizaciones y agentes que impulsan políticas públicas y proyectos de desarrollo.

En suma, es preciso analizar la producción de símbolos y significados que orientan el comportamiento en el encuentro entre diversos agentes policéntricos que se mueven en un mundo global y un mundo localizado en la definición de aquellos factores culturales (conocimientos e información, sentimientos y emociones, normas y valores, ilusiones y utopías) que marcan buena parte del imaginario social y político en torno al desarrollo social impulsado por el mecanismo de política pública FOMILENIO-El Salvador.

Nuevos agentes, viejas necesidades y el lenguaje de los derechos: las condiciones de posibilidad de la LEPINA en El Salvador (San Ramón, Mejicanos, 2013-2014)[1]

Marta Eugenia Zavaleta Lemus
Universidad de El Salvador

Introducción

Mis primeras preguntas de investigación se orientaron a la situación de la infancia en El Salvador, en especial a aquella imagen de la niñez desprotegida y vulnerable que proyectaban los medios impresos. Al iniciar indagaciones en campo me enteré de que se estaba gestando una política pública para la infancia desde el enfoque de «protección integral», principal estandarte de la Unicef. Decidí entonces que valía la pena adentrarme en el tema. Dejé de lado mis primeras inquietudes y puse atención en el esfuerzo nacional e intermunicipal que se estaba realizando para el diseño de una Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PNPNA). Esta tarea implicaba documentar el registro hemerográfico de la

[1] Las ideas desarrolladas durante mi trabajo de investigación han sido discutidas y consensuadas con el doctor Luis Rodríguez Castillo, a quien agradezco su asesoría y el tiempo dedicado en cada etapa de esta investigación.

formulación de la agenda pública para preparar el terreno a la política de la LEPINA. El estudio, en consecuencia, comprende tres etapas de la política, según lo ha descrito Aguilar Villanueva (1993): la formulación de la agenda pública, la formulación y el diseño de la política pública respectiva y su instauración.

Mi propósito era saber cómo se diseñó e implantó esta política y qué reacciones, opiniones e interpretaciones despertó en la sociedad civil. Al elaborar la etnografía fui descubriendo que durante el lanzamiento de la política no solamente la ciudadanía tuvo interpretaciones varias sobre lo que pasaba a nivel de terreno; los diseñadores y operadores de la política nacional y de organizaciones no gubernamentales (ONG) en las localidades también asumían su propia versión de los derechos de la infancia, más allá de sus papeles dentro de la burocracia estatal o no gubernamental, así como que las condiciones de posibilidad en sus lugares de trabajo les marcaban senderos para pensar y actuar. Comprendí que las políticas públicas no son algo que se reciba solamente de parte de una población heterogénea de beneficiarios, o que dependan de las reacciones y acciones del Estado, sino que se planifican, esperan, producen y se opina sobre ellas. Empecé a documentar entonces flujos de recursos que eran movilizados a partir del discurso de protección a la infancia.

Todos estos hallazgos etnográficos se conjugaban simultáneamente con un marco teórico de referencia: la antropología política procesualista.

Fui comprendiendo la política pública como un

> 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 y representaciones discursivas que tienen que ver con relaciones de dominación (Gupta 1995 citado en Rodríguez 2012*a*:6)

Con esta cita abro mi investigación para aventurarme en el universo heterogéneo que propone la acción pública en el marco de una política nacional de protección a la infancia.

Del problema social al problema de investigación

En este apartado describiré cómo formulé el problema de investigación a partir de una preocupación social. Fue en 2012 cuando decidí embarcarme en este análisis de la situación de la infancia en El Salvador. De modo que recolecté las noticias de la prensa nacional en que se mostraba una población infantil «desprotegida» ante el Estado y las organizaciones que discursivamente y bajo la práctica cotidiana intentaban luchar por el respeto de sus derechos. Pude ver que si bien la visión oficial respondía a las necesidades que se avecinaban tras la aprobación de la Ley de Protección Integral para la Niñez y la Adolescencia (LEPINA) en 2009, y la consiguiente puesta en vigencia parcial durante 2011, a mediados de 2012 se emprendía el diseño de la primera política pública de la infancia.

Hice, en consecuencia, incursiones en campo. Visité una ONG ubicada en la localidad de San Ramón (municipio de Mejicanos, San Salvador). Encontré que ahí manejan un discurso sobre la situación de la infancia parecido al de la prensa que justifica sus acciones y programas de bienestar social para las familias de San Ramón, teniendo a estas como su población de beneficiarios. Empecé a visitar las escuelas locales, hice entrevistas tanto a las promotoras de salud como a representantes y beneficiarios de otras asociaciones de la sociedad civil. Con esta primera etapa exploratoria pude darme cuenta de que, al amparo de lo que llamaban el «olvido» del Estado (por medio del gobierno central y las municipalidades), extendían discursos sobre el desarrollo social que justificaban las acciones de cada una de las organizaciones en San Ramón.

Pude afinar entonces mis percepciones sobre este tema. Las concepciones asumidas por las asociaciones de la sociedad civil contemplaban una población marginada y excluida material y simbólicamente del desarrollo social, imagen que los gobiernos locales y centrales habían impulsado durante las campañas políticas. Si bien al visitar la localidad comprendí los estándares de pobreza y marginalidad de esta población, tuve la necesidad de plantear otras preguntas para delinear mis inquietudes académicas. ¿Cómo se podía explicar la emergencia e intervención de tantas organizaciones privadas, multilaterales, de la sociedad, públicas que estaban extendiendo sus

programas bajo el estandarte del desarrollo social y los derechos humanos? ¿Qué tanta legitimidad tendrían estos programas ante la población beneficiaria? Más aún, por medio de la primera ONG que visité me enteré de que se estaba gestando la política nacional de la infancia, lo cual venía a involucrar una serie de organismos de la sociedad civil para la defensa y el cumplimiento de los derechos de la infancia. Uno de los esfuerzos nacionales para el diseño de la política sería la planificación y ejecución de una consulta nacional popular, la cual se daría en dos niveles: local y regional. Con el interés de saber si se incluiría en esta consulta pública a la población de San Ramón decidí involucrarme para conocer las interpretaciones que sobre el proceso de la política tendría no solo la población beneficiaria, sino también la población de diseñadores de la política (funcionarios de gobierno, representantes de autoridades locales, representantes de ONG, etcétera).

La interlocución con agentes sociales involucrados en la protección de la infancia me fue aclarando sus expectativas en relación con los derechos de la infancia, sus sentimientos y emociones ante las realidades de la niñez salvadoreña, que revelaban a la vez las condiciones de posibilidad en que estos agentes debían operar. Mientras examinaba mis impresiones respecto de la situación de la niñez dentro de la plural burocracia y dentro de la localidad de San Ramón inferí que necesitaba un marco teórico-metodológico que iluminara las vías para resolver inquietudes propiamente antropológicas.

Mis intereses de investigación se fueron delineando y en esa vía adopté la perspectiva de la antropología política con un abordaje procesual. Así, formulé la siguiente hipótesis: existe un conjunto de organizaciones multilaterales, estatales y de la sociedad civil que están compitiendo por poder y legitimidad (en diferentes escalas: nacional, regional, departamental, municipal, local) en el marco del diseño de una política de protección a la infancia. De lo anterior se desprendió mi pregunta de investigación que terminaría por condensar mis inquietudes antropológicas: ¿por qué la construcción de una política pública se convierte en un campo social abierto en el cual diversos agentes se disputan discursos y recursos significativos? ¿Por qué en la realidad empírica no se cumple un curso transparente de eventos desde la visualización de un problema social hasta la formulación, el diseño y la operación de una política pública como lo dicen los manuales?

Las teorías sociales para la comprensión de una realidad concreta

Desde la perspectiva adoptada, los procesos sociales se caracterizan por reunir a un grupo de agentes que mantienen relaciones de tensión y conflicto para competir por premios y recursos escasos (Swartz et al. 1994). Siguiendo esta misma línea, opté por basarme en una de las teorías sociales mejor acopladas a la realidad sociocultural que observaba: la concepción de los campos sociales según William Roseberry (1998). De ese modo pude visualizar algo que relacionaba a los agentes de interés en cada organización representada. Por ejemplo, la directora de una ONG que trabaja en defensa de los derechos de la infancia me presentó a una activista local vinculada a diversas organizaciones feministas. Así, cuando fui con ellas a una de las escuelas locales, una de las maestras reconoció a ambas. En la otra escuela local también pude conversar con la subdirectora sobre las alianzas con ONG para clases de repaso, quien declaró que eran de «gran ayuda» para los estudiantes que obtenían malas calificaciones. Estos eventos me llevaron a pensar en la sociedad local como un campo social similar al que describe Roseberry basado en postulados teóricos que se desprenden de la vena de la antropología británica y el materialismo histórico.

La idea de ver esos «hatos de relaciones» (Wolf 1993:15) o grupos sociales «inextricablemente ligados con otros grupos», como decía Roseberry siguiendo a Lesser (Roseberry 1998:83), me ayudó a analizar cómo la activista feminista sostenía alianzas de trabajo tanto con la ONG local como con una comunidad eclesial aliada de las organizaciones feministas que no estaban instaladas en San Ramón pero con las que mantenía vínculos. Cabe resaltar que esta persona era conocida por todas estas organizaciones por su «representatividad» en la localidad: «todo mundo la conoce, ella es quien está con los programas» (Diarios de campo, San Ramón, octubre de 2012).

La categoría de campo social me fue muy útil, ya que como el mismo Roseberry argumenta:

> Una localidad ocupa, empero, una posición particular y específica dentro de los tejidos y redes, y los sujetos generalmente actúan desde estas posiciones particulares (aunque sus acciones puedan trascenderlas). A medida que actúan,

> rutinariamente entablan relaciones con otros sujetos, individual y colectivamente, marcadas por tensiones características de la estructuración del campo mismo. El campo se mantiene en una especie de tensión (Roseberry 1998:97).

Esto me permitió analizar el diseño de la política nacional de la infancia como un campo social; en este sentido propongo un análisis relacional (Roseberry 1998) que a su vez retoma las arenas de la política social concebidas como «ámbitos de condensación» en donde se definen negociaciones, acuerdos, conflictos, fricciones o complicidades (Rodríguez Domínguez 2013) entre los organismos involucrados en la política.

Para la metodología retomo la «antropología de la acción pública», la cual concibe como labor de la antropología

> examinar la producción de símbolos y significados que orientan el comportamiento de una multiplicidad de agentes de diversas esferas (del Estado, el sector privado, los organismos civiles, los organismos multilaterales, etcétera) en escalas desiguales (local, municipal, regional, estatal, nacional, internacional). Tales agentes se mueven en espacios sociales policéntricos, pero se expresan y tienen impactos en espacios localizados y sobre factores y normas culturales (conocimientos e información, sentimientos, y emociones, normas y valores, ilusiones y utopías) que marcan buena parte del imaginario social y del comportamiento político de los agentes en torno al desarrollo social (Rodríguez 2011:132).

Esta metodología considera que debe priorizarse tanto a los agentes que apoyan como a los que bloquean la política, sean representantes del Estado o de la sociedad civil, en el sentido de que debe deshacerse la visión institucional de los procesos políticos. Esto se vincula con la reflexión de Migdal (2011), quien aduce que en la antropología de Estado es necesario dejar de considerar a este último como un agente monolítico y magnánimo; al contrario, hay muchos agentes sociales que están luchando tanto por legitimar sus marcos de regulación moral como por establecer sus jerarquías. En mi caso, las asociaciones de la sociedad civil en San Ramón, Mejicanos, son buenos ejemplos. El mismo autor a su vez propone analizar al Estado desde su estructura interna en cuatro jerarquías específicas: trincheras, oficinas

dispersas, oficinas centrales del organismo y alturas dominantes, sometidas a presiones, intereses y compromisos divergentes que impulsan un orden moral.

Tal como mencioné anteriormente, mi interés es explicar esas interpretaciones sobre la LEPINA que se han construido con la cotidianidad y que descubro por medio del presente etnográfico. Partiendo de la concepción de cultura de Varela, comparto la noción de cultura política del autor cuando «el conjunto de signos y símbolos compartidos transmiten conocimientos e información, portan valoraciones, suscitan sentimientos y emociones, expresan ilusiones y utopías que afectan y dan significado a las estructuras de poder» (Varela 2005:166).

Basándome en las etapas de la política pública según Aguilar Villanueva (1993, 2003, 2007) establezco las etapas de formulación de la agenda pública, diseño y ejecución de la política pública y programas de protección a la infancia como parte de mi interés antropológico, marco contextual de esta investigación.

Una etnografía de la acción pública: etapas de investigación, escalas y agentes policéntricos

Realicé el trabajo de campo en tres etapas. La primera, de octubre a diciembre de 2012, consistió en visitar la ONG Fundación Silencio (Fundasil), que proyecta programas educativos y de bienestar social (salud mental y educación) a población infantil de la municipalidad de San Ramón cuyas familias constituyen su objetivo. Con el afán de influir en el desarrollo de la niñez local extienden sus programas al grupo familiar. Asimismo, visité dos de las tres escuelas locales para hacer entrevistas a profundidad al personal docente sobre sus concepciones, opiniones y experiencias en relación con la LEPINA. También hice visitas domiciliarias a líderes de organizaciones civiles conformadas después del conflicto armado a fin de conocer sus opiniones y valoraciones sobre los proyectos de desarrollo y bienestar social, así como su acceso a la toma de decisiones políticas a nivel local y su incidencia en espacios nacionales. Esta última se daba muchas veces por medio de la

afiliación a una organización político-religiosa (comunidad eclesial de base), dado que mantenía vínculos con el partido de gobierno en turno (FMLN) y en otras ocasiones dependía de los discursos movilizados por las organizaciones de la sociedad civil. Es necesario comentar que esta organización también es muy útil para el partido; no se trata de una relación unidireccional sino dinámica y multidireccional en cuanto a esfuerzos de movilización de masas, recursos y discursos.

La primera etapa de trabajo de campo fue muy enriquecedora; consistió en recolectar las interpretaciones de la LEPINA en la localidad de San Ramón. Descubrí mis primeras informantes clave entre maestras de escuelas locales, promotoras de salud, de derechos de las mujeres, empleados de ONG y operadores de proyectos comunitarios. Todos ellos desarrollaban programas de bienestar social en la localidad en diferentes ramas de organizaciones sociales; también guardaban relación con diferentes asociaciones de distinta escala (Estado, asociaciones de la sociedad civil, multilaterales, etc.) y conocían el funcionamiento tanto de las estructuras jerarquizadas del gobierno y de asociaciones de la sociedad civil como del movimiento de los recursos y discursos de carácter global.

En la segunda etapa, en los meses de julio, noviembre y diciembre de 2012, me orienté a indagar cómo (desde qué instancias y quiénes) se estaba llevando a cabo el diseño de la política de la LEPINA. La organización Fundasil participaba nuevamente en este proceso a nivel nacional impulsado por el gobierno en turno (2009-2014), por lo que aproveché los lazos para involucrarme en este nuevo espacio de interés en el que se había convocado a todas las organizaciones de la sociedad civil, de capital privado y estatal, a que se involucraran en la planificación y logística de un proceso de consulta ciudadana a realizarse en 55 municipios del país para conocer las principales vulneraciones hacia la niñez salvadoreña.

Mi posición en este terreno fue como parte del voluntariado de la ONG y mi función era ser integrante del equipo «facilitador de consultas» o, más bien, de la dirección u orientación de grupos focales en consultas. Por medio de este acercamiento logré registrar de primera mano las formas de hacer política gubernamental en los eventos oficiales, a través del registro del desempeño político de los discursos y prácticas que tanto los funcionarios

de gobierno como los responsables de poner en operación programas para la niñez (en tanto población diseñadora de la política social) revelaban en todo el proceso. Así, también me interesaron los marcos de interpretación (opiniones, reacciones e imaginarios) que la población consultada revelaba.

Estas consultas comprenderían dos fases: las locales y las regionales. En la medida en que fui parte del cuerpo multidisciplinario y organizacional que estuvo a cargo del proceso, como «técnica voluntaria» de la ONG, descubrí muchas de las relaciones de tensión y las fuertes alianzas entre las asociaciones del Estado, la sociedad civil y los organismos multilaterales. Para internarme en esta lógica fue necesario adquirir conocimientos e información, sentimientos y veleidades, valores y valoraciones, ilusiones y utopías específicos en torno a la política pública para alimentar estas relaciones con los organismos oficiales de la política.

La tercera y última etapa del trabajo de campo se dio en los meses de marzo a junio, y septiembre de 2013, en que volví a San Ramón, Mejicanos, para documentar a profundidad los programas educativos que operaban en dos de las organizaciones con más fuerte incidencia e impacto en la localidad. San Ramón, por sus rasgos de exclusión material y simbólica, y por las secuelas del conflicto armado que permitió el surgimiento de una serie de organizaciones civiles seguidoras de los discursos del desarrollo social y los macrodiscursos de la modernidad para emprender programas de bienestar, era un territorio idóneo para la operación de programas sociales.

Así, mi investigación se dio en el marco de una diversidad de agentes policéntricos (con diferentes escalas de acción pública) que están interpretando la política de la infancia de forma diferencial según sus condiciones materiales de vida, sus posiciones y sus marcos de interpretación cultural.

La agenda legislativa: los debates al interior de la comisión *ad hoc* de la LEPINA y en la sociedad civil

La LEPINA fue aprobada el 26 de marzo de 2009. Un mes antes se libró un debate en la comisión *ad hoc* de la Asamblea Legislativa que estaría a cargo de estudiar el anteproyecto. En este apartado explicaré los principales

debates que se dieron en 2009 y 2010 y por los cuales se retrasó la puesta en vigencia de la LEPINA hasta el 2011. Los hechos que sucedían al interior de esta comisión también generaron diversas reacciones en la ciudadanía y las organizaciones defensoras de la niñez.

Debate legislativo 2009

La comisión *ad hoc* estaba conformada por cinco diputados, liderada por Antonio Almendáriz, del Partido de Conciliación Nacional (PCN). Mientras se discutían las fuentes de financiamiento para los mecanismos de coordinación entre las municipalidades, en el diario *La Prensa Gráfica* del 12 de febrero de 2009 se cuestionaba la creación de los juzgados especializados en familia, pues se temía que hicieran colapsar el sistema de justicia. En la siguiente semana, cuando debía pasar al pleno el anteproyecto de la LEPINA, la Iglesia evangélica se pronunció en contra «por considerar que se le brindaba demasiadas atribuciones al Estado y se relegaba el rol de los padres en la atención de los hijos». Ese hecho provocó que la comisión *ad hoc* estudiara con mayor rigurosidad los artículos que quedaron pendientes. En el mismo periódico se publicó, el 16 de ese mes, que Unicef, la PDDH y la Red para la Infancia fueron organismos que respaldaron el proceso de la comisión.

Es aquí cuando se desata el debate alrededor de la necesidad de penalizar el castigo corporal cuando es infligido en el hogar o la escuela, tradicionalmente concebido como un correctivo disciplinar adecuado. Mientras que diversos grupos religiosos se manifestaron en contra de su prohibición, organismos como la Procuraduría Adjunta para los Derechos de la Niñez, Unicef y el sector educativo expresaron su adhesión y pidieron a los diputados no dejar «ventanas abiertas para el maltrato» (*La Prensa Gráfica* 2009, 22 de febrero).

El presidente Almendáriz, por su parte, insistió en lo siguiente: «La verdad es que hay que corregir al niño en su niñez para que no tenga consecuencias después». Uno de los diputados de Cambio Democrático la calificó como «medida contracultural», y como una «traición», y que era imposible

despojar a los salvadoreños de su forma de crianza. En otro tenor Jeremías Bolaños Anaya, superintendente general de la Conferencia Evangélica de las Asambleas de Dios, opinó:

> Pero tampoco podemos obviar lo que está escrito en la Biblia. Antes que nada, los padres deben cumplir con sus responsabilidades […] criar en disciplina y ser guías, orientadores, jamás capataces de los hijos. Si llega el momento de aplicar un correctivo físico, hay que explicarles antes por qué se les castigará (*La Prensa Gráfica* 2009, 22 de febrero).

Este debate culminó en la prensa escrita con las declaraciones de Luis Salazar, procurador adjunto de Derechos de la Niñez, quien declaró eso de que dejar la ventana abierta para el maltrato sería un atraso y no un avance. Asimismo, Miriam de Figueroa, representante de Unicef, insistió:

> No sé por qué no se logra comprender que los casos extremos de maltrato infantil son una realidad que sufren los niños en El Salvador. No sé por qué hay malas interpretaciones. Hay padres ya diciendo que ya no van a poder educar a sus hijos, que ya no van a poder corregirlos. Nosotros estamos en contra del castigo físico en esas dimensiones. […] El Salvador tiene que madurar mucho (*La Prensa Gráfica* 2009, 22 de febrero).

Así, mientras las instituciones defensoras de los derechos de la niñez insistían en que el país debía madurar para comprender la LEPINA, los diputados encargados de aprobar y decretar leyes y medidas para toda la población salvadoreña se resistían a la prohibición del castigo físico como medida disciplinaria dentro de las familias.

Si al nivel de las altas cúpulas dominantes del Estado se tienen estas reacciones, opiniones y decisiones sobre la prohibición o la permisividad del maltrato infantil, amparadas en la concepción de que son prácticas culturales disciplinarias, ¿qué reacciones se esperan de la población que recibe, interpreta y reproduce tanto el discurso conservador de los diputados como el que rompe los esquemas tradicionales de la crianza proveniente de los profesionales de la protección a la infancia? ¿Qué problemas se pueden

presentar en el diseño de la política si los funcionarios que ratifican los convenios internacionales no tienen el mismo interés que los funcionarios que aprueban o posponen las leyes? ¿Por qué, en un Estado que se proclama oficialmente laico, las iglesias tienen el poder y la legitimidad de pronunciarse en contra de una ley diseñada para defender derechos humanos?

Transición 2009-2010: la ley millonaria

En julio de 2009 la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos organizó el foro «Retos de la Implementación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia», en el que se explicó en qué consistía esta. En la reunión, convocada por la PDDH y la Mesa Permanente por los Derechos de la Niñez y la Juventud, nuevamente se tocó el tema del maltrato infantil como pauta de crianza ilegal, y el tema presupuestario como un obstáculo para su puesta en vigor y la falta de un ministerio u organismo gubernamental a cargo de dirigir el Sistema Nacional de Protección Integral y de diseñar la política.

La LEPINA comenzó a conocerse, gracias a uno de los diarios impresos de mayor cobertura en el país, como una de las leyes millonarias, que necesitaría $1 602 090 dólares para funcionar. Además, Guillermo Ávila Qüel (presidente de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales) declaró que era posible poner en vigor la LEPINA dados los ahorros presupuestarios de la Corte Suprema de Justicia, los cuales andaban por los $15.2 millones de dólares. Bajo ese supuesto podría comenzar a funcionar desde el 16 de abril de 2010, como se había acordado un año antes, y el presupuesto se ocuparía en infraestructura, capacitación y contratación de personal técnico, jurídico y administrativo (*La Prensa Gráfica* 2009, 11 de diciembre).

Debate 2010

El 14 de abril de 2010 se publicó: «PDDH señala negligencias por la LEPINA» en el periódico matutino *La Prensa Gráfica*. Se informaba de lo ocurrido un

día antes en la Asamblea Legislativa. A dos días de la posible aprobación de la ley los diputados decidían si ponerla en vigencia o prorrogarla nuevamente. El diputado Antonio Almendáriz (PCN) manifestó su descontento: «Con prórrogas llegamos a 10 años y sin ley. No hay que prorrogar. La vigencia obliga a hacer lo que dicta la ley.» La diputada del FMLN, Emma Julia Fabián, argumentó: «Con la vigencia, ya no se puede retrasar su instalación. El FMLN está a favor de que la ley entre en vigor ya». A lo que la diputada del partido ARENA, Mariella Peña Pinto, respondió: «Podemos prorrogar si el presidente, ministros y demás aclaran al país por qué no han hecho nada luego de un año» (*La Prensa Gráfica* 2010, 14 de abril).

Lo que pasaba en la Asamblea Legislativa era resultado de varias arenas específicas conformadas por las pugnas entre los partidos políticos (recordemos que eran los primeros meses de gobierno del presidente Mauricio Funes) y de que tampoco el gobierno anterior de ARENA hubiera trabajado para crear e instalar el Sistema de Protección Integral.

El procurador de Derechos Humanos, Óscar Humberto Luna, expresó:

> Tenemos todavía un tipo de cultura en el que estos temas no son prioritarios en la agenda pública. Ha habido un descuido, no quiero decir que ha sido intencionado, pero ha habido un descuido, negligencia, de no buscarle el financiamiento adecuado, de no instar a las instituciones sobre cómo van a implementar la ley.

Posteriormente, el procurador Luna introdujo una solicitud a los 84 diputados para prorrogar la LEPINA; instó a las autoridades responsables a convocar a «los representantes de las distintas instituciones responsables en la ley para que informen si están listas o no para que entre en vigor la LEPINA, y que luego los diputados tomen una decisión». A esto la Corte Suprema de Justicia declaró que no existía el decreto ejecutivo necesario para autorizar el nombramiento de los jueces que debían estar en los supuestos juzgados especializados en niñez para ponerla en operación; el CONNA tampoco había sido conformado y mucho menos las Juntas Departamentales y los Comités Locales de Protección (*La Prensa Gráfica* 2010, 14 de abril).

Ese mismo día en el periódico digital *Contrapunto* una noticia titulada «País no está preparado para la LEPINA» reportó que el presidente Funes había solicitado que los diputados de la Asamblea Legislativa emitieran un decreto para que la parte de la LEPINA que se refiere a la creación de infraestructura institucional no se pusiera en vigor hasta el siguiente año: «Se trata de la prórroga de la vigencia de todo el Libro Segundo y los artículos del 248 al 257, el literal *d* del artículo 258 y el artículo 259 del Libro Tercero de la ley, que contienen aspectos como la creación del Sistema de Protección Integral que deberá estar integrado por nueve instituciones ya existentes o por crear». Según la publicación tampoco se habló de lo referente a la asignación de recursos, pues en ese momento se desconocía el monto de dinero que sería necesario para echarla a andar. La moción del procurador fue retomada por los diputados en la siguiente plenaria (*Contrapunto* 2010, 14 de abril).

Ante las opiniones de Luna sobre la negligencia del gobierno de Funes respecto de la LEPINA este argumentó que no provenía de su gobierno, puesto que tampoco los anteriores se habían preocupado por generar las condiciones para que el Sistema de Protección funcionara a la mayor brevedad. Las acciones del presidente Funes también tuvieron otras repercusiones: «Esta prórroga, que tendrá duración hasta el 31 de diciembre de 2010, fue respaldada por 63 legisladores del FMLN, GANA, PDC y PCN, con la oposición de la fracción de ARENA, partido que calificó de irresponsable la actitud de Casa Presidencial que esperó hasta último minuto para enviar la petición». La diputada María Elena Peña, de ARENA, se quejó porque dicha petición del presidente fue hecha con apenas dos días de anticipación a la puesta en vigencia que se había acordado un año antes. En su defensa, el presidente declaró que era necesaria la prórroga «debido a que el establecimiento del Sistema Nacional requería de un esfuerzo gradual organizado y sostenible, de creación de los nuevos integrantes del Sistema, así como de la reconversión de los actuales, que permita un adecuado proceso de transición institucional…» (*La Prensa Gráfica* 2010, 15 de abril).

En este contexto, los diputados opositores de la Asamblea aprovecharon la oportunidad para deslegitimar al gobierno en turno, a la vez que

buscaron ganar legitimidad política para su partido. Más que los intereses superiores por la niñez, se jugaban los intereses entre partidos políticos.

En esos días la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) lanzó un mensaje titulado «Comunicado ante la prórroga en la aplicación de la LEPINA». La UCA se manifestó en contra de dicha medida así como del retraso en el señalamiento de la Corte Suprema de Justicia en relación con la falta de presupuesto para la operación de dicha ley. También culpó a la «clase política» por los retrasos y el poco interés en la población infantil y presionó para la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Para ello insistió en la necesidad de convocar a los diferentes organismos de la sociedad civil que trabajaban con la niñez en el país para tener un proceso transparente, dinámico, participativo y más democrático.

En esos días los periódicos se llenaron de artículos de opinión donde se plasmaban los sentires y pensares de diferentes sectores de la ciudadanía, como lo fue el sector magisterial. Encontré dos noticias: «La LEPINA entra en vigencia o se posterga» y «Los jóvenes en la LEPINA»; aunque ambas hacen hincapié en los temas de disciplina y autoridad, la primera critica la tradición cultural entendida como la estrategia nociva en que se ha disciplinado a la niñez y que es antecedente de una sociedad violenta, puesto que la violencia tiene su origen en los hogares de bajos recursos económicos y, en consecuencia, la solución debe ser la conquista de valores modernos en la sociedad salvadoreña.

Según estos contenidos existe un puente natural entre la violencia y la pobreza, y por su parte las prácticas más aceptables que conllevan valores pacíficos devienen por inercia de familias con altos ingresos económicos, como aquellas que siguen patrones de crianza modernos. Este tipo de concepciones también permean los documentos programáticos nacionales e internacionales, e incluso las concepciones de algunos informantes clave sobre los valores familiares. Al parecer, la tradición vista como un atraso cultural para la modernidad y el buen vivir, en vez de establecer un puente de comunicación entre dos o más mundos de interpretación, los pone de espaldas, como antagonistas. Según Rodríguez Castillo (comunicación personal,

diciembre de 2013) esto «devela las ideologías de clase vigentes al apelar a los valores modernos para suprimir la violencia, pero no la pobreza».

Viñetas etnográficas: la materialidad del Estado, el performance político y los macrodiscursos de la modernidad en el diseño de una política nacional de la infancia

En este apartado se muestra un análisis sobre las arenas de la política social que se presentaron en el transcurso de la investigación: las reuniones de planificación de consultas locales y regionales con la Comisión de Política Ampliada del CONNA; las consultas locales; las consultas regionales y el performance político durante los eventos oficiales y los programas educativos desarrollados en la sociedad local.

Las reuniones de planificación de las consultas locales y regionales: la comisión de política ampliada del CONNA

Según lo mandataba la LEPINA en su artículo 114:

> en la elaboración, aprobación y vigilancia de la PNPNA deberán participar la familia, la sociedad civil y el Estado, de conformidad con las disposiciones de esta Ley. La participación de la sociedad civil en la formulación de la política deberá incluir, prioritariamente, la consulta a las niñas, niños y adolescentes. Las formas y procesos de participación serán definidas vía reglamentaria (CONNA 2013:51).

Siguiendo estas líneas cabe decir que se realizaron consultas a niños, niñas, adolescentes, padres, madres de familia y empleados locales de todos los sectores (salud, educación, seguridad, etcétera).

El proceso de consulta ciudadana por el que se definiría el diseño de la política pública de la infancia obedece también a la LEPINA. Estas reuniones fueron convocadas por el CONNA hacia todas las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil en que extendieran programas de

protección integral a la infancia a nivel nacional, pero fueron coordinadas por las municipalidades.

Una de mis informantes clave, empleada de una ONG de San Ramón, Mejicanos, comentó que su inserción en el proceso de la política fue por medio de la Red de Educación Inicial de El Salvador (REINSAL). Ella fue invitada a esta organización en la que se reunían periódicamente varias ONG que trabajaban con niñez en el municipio de Mejicanos. Y no tomó la determinación de asistir hasta que logró identificar que quien extendía la convocatoria era una colega, a la que calificaba como «confiable» en cuanto a su trayectoria. En el primer encuentro se sorprendió porque era la única, de las redes de atención a la infancia, que había acudido. Esto revela que las relaciones interpersonales pueden ser más determinantes que las interinstitucionales ya establecidas. Esta ONG, representante de la localidad de San Ramón, fue de las que más se involucraron en el proceso y diseño de la política pública.

Para enero de 2012 eran 20 las personas que se reunían para tomar decisiones sobre la planificación de consultas públicas para la política, las cuales representaban a 15 asociaciones de la sociedad civil, organismos estatales y multilaterales. Dentro de estas instituciones estaban miembros de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), quienes también estuvieron presentes en el debate público para aprobar la LEPINA a lo largo del 2010; la Red para la Infancia y la Adolescencia (RIA); el Ministerio de Salud (MINSAL); la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH); el Instituto de Estudios de la Mujer «Norma Virginia Guirola de Herrera» (CEMUJER) y por parte de los organismos estatales, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP). De las organizaciones multilaterales figuraban Plan El Salvador y Visión Mundial (World Vision) e Intervida. Entre las organizaciones de la sociedad civil aparecían Alianza; Viva Juntos por la Niñez y Adolescencia, Fundación Pestalozzi y Fundación Silencio. En resumen, podemos decir que había una corporación de municipalidades, una red para infancia, cinco organizaciones del Estado, tres multilaterales y cuatro de la sociedad civil. A esta colectividad se le nombró la Comisión de Política Ampliada, la cual estaba a cargo la Subdirección de Política del CONNA.

Las reuniones de la Comisión de Política Ampliada comenzaron trabajando en la elección de los 55 municipios en donde se darían las consultas. Estas tendrían la cobertura para 120 personas por municipio (60 adultos y 60 niñas, niños y adolescentes). Para poder definir la metodología a utilizar se contaría con el apoyo de dos consultoras internacionales, las doctoras Gloria Perdomo[2] y María Gracia Morais, ambas contratadas por la Unicef. Con la primera de ellas se había establecido comunicación desde finales de 2011 para la coordinación de las actividades de 2012, año al que corresponde parte del presente etnográfico.

Las juntas iniciales se caracterizaron por la escasez de recursos como mesas, sillas, agua, etc. Los mismos integrantes de dicha comisión suspendían sus actividades rutinarias en sus lugares de trabajo para echar a andar los primeros pasos de la política. Para entonces se podría estimar que el CONNA estaba conformado por 10 personas o menos (diarios de campo, San Salvador, octubre de 2012).

> En esos días solo había una mesa como con seis sillas, y nosotros solo nos levantábamos para ir al baño y cuando veíamos, ya no había mesa ni silla porque en otro lugar había otra reunión [risas]. Entonces así andábamos, era chistoso porque nos decían «aquí, en esta nos vamos a reunir», y llegábamos, y estaba vacío, y todo el mundo empezaba a buscar sillas y se las traían, pero el que las descuidaba se las volvían a llevar y así, amontonados, apiñados (comunicación personal con Amaranta Avendaño, San Salvador, 29 de noviembre de 2012).

Cuando Gloria Perdomo anunció su próxima visita se requería una mayor coordinación para tener todos los recursos necesarios durante su estancia. En este sentido se acordó que la organización Plan Internacional

[2] Gloria Perdomo es una consultora venezolana, especialista en políticas públicas de la infancia y profesora investigadora de la Universidad Andrés Bello. También trabajó en la capacitación de personal jurídico durante 2006, en el diseño de la LEPINA. Es una pedagoga con tiene experiencia en el proceso de diseño de las políticas públicas, en su caso, sobre la Ley Orgánica de Protección al Niño, Niña o Adolescente (LOPNA) en Venezuela. Además, es directora de una Fundación para proteger a la infancia y hacer cumplir sus derechos. Ha publicado algunos libros sobre pedagogía infantil. María Gracia Morais también es investigadora de la Universidad Católica Andrés Bello. Ambas son consideradas las referentes en el tema de políticas públicas a nivel latinoamericano (diarios de campo, San Salvador, octubre de 2012).

pondría a su disponibilidad uno de sus vehículos para las visitas a las localidades y cada institución se haría responsable de movilizar a sus empleados y a la población infantil y adolescente que comenzaría a ser consultada. Todos estos mecanismos de coordinación implicaban el funcionamiento de redes interconectadas que se movían en distintas escalas locales y que a su vez conformaban una red de apoyo para la institución del gobierno encargada de echar a andar un proyecto de carácter nacional.

Los criterios de selección de los 55 municipios de consulta, considerados como 20 % de los municipios del país llegaron a concretarse en: *a*) Representación poblacional y geográfica (porcentaje de población de niñas, niños, adolescentes a nivel municipal, zona urbana y rural, zonas costera y fronteriza); *b*) Niveles de pobreza e Indicadores de Desarrollo Humano (IDH) a nivel municipal; *c*) Principales vulneraciones a derechos humanos de niñas, niños, y adolescentes; y *d*) Nivel de avances en materia de políticas, planes y acciones públicas en favor de la niñez y la adolescencia a nivel local (CONNA 2013:34).

Finalmente, las consultas locales solamente se llevaron a cabo por medio de la participación de ocho organizaciones estatales y de la sociedad civil que fueron las más constantes. La celebración de cada una de las consultas se dio bajo la coordinación de la Comisión de Política Ampliada y los gobiernos locales y era responsabilidad de estos últimos garantizar los espacios para su realización (la misma alcaldía, iglesias, unidades de salud, escuelas, parques, etc.), así como la difusión de la convocatoria, la cual debía ser cuantiosa y heterogénea. En un principio se había planeado, por recomendaciones de la consultora Gloria Perdomo, que se hicieran campañas de concientización y sensibilización antes de las consultas para generar un ambiente adecuado que permitiera el levantamiento de diagnósticos locales a efecto de establecer las alianzas concretas con la sociedad local; sin embargo, ni el tiempo ni los recursos dieron para más. Mientras se tomaba el parecer de los funcionarios de Estado se levantaban las primeras consultas locales y se preparaba el material de las siguientes, por lo que, dadas las condiciones reales de posibilidad del Estado salvadoreño en 2012 (la mayoría de ellas con grandes carencias de financiamiento y de personal de trabajo asignado) no se pudo trazar el proceso como se había pensado desde

los diálogos de la consultora internacional con la Comisión de Política Ampliada.

Los gastos en refrigerios corrían por cuenta de las alcaldías o de alguna ONG que trabajara simultáneamente en la Comisión de Política y en la localidad; el material y los recursos didácticos (papelería para consultas) eran proporcionados por el CONNA, aunque algunas organizaciones también llevaban los suyos. Entre más personas se sumaran al esfuerzo, mejor; de allí que hubiera varios casos de voluntariado abierto en las ONG que colaboraron con el proceso y aportaron además a sus empleados; el transporte también corrió por cuenta de cada organización.

Así, las condiciones de posibilidad para el desarrollo de consultas debieron reacomodarse a las circunstancias reales que sacaron a relucir las aspiraciones, expectativas, ilusiones y utopías que tenía el colectivo de organizaciones que conformaban la Comisión de Política Ampliada.

La inauguración del proceso de consultas: la de San Salvador

La inauguración del proceso de consultas públicas o ciudadanas se dio en San Salvador, la ciudad capital. Dado que era la consulta inaugural, el Profesor Salvador Sánchez Cerén, ministro de Educación *ad honorem* (2009-2010) y vicepresidente de la República (2009-2014) por el partido FMLN, se hizo presente aunque con tres horas de retraso, por lo que el evento comenzó tarde. La consulta se celebró en el Complejo Deportivo Katya Miranda.[3] Norman Quijano, alcalde de la comuna por el partido ARENA, no asistió a pesar de ser el acto inaugural. Aun así, una de mis informantes declaró que dicho evento se celebró con bombo y platillo; sin embargo, la convocatoria no cumplió con las expectativas de la Comisión de Política.

Según esta informante los asistentes a las consultas dijeron haber sido invitados esa misma mañana con la intención de llenar los cupos. Esto lo confirmé en mis posteriores comunicaciones con la gente:

[3] Katya Miranda (1990-1999) fue una niña violada y asesinada en 1999, a la edad de nueve años, en la propiedad de su familia paterna mientras varios de sus familiares estaban presentes (*El Diario de Hoy*).

> Cuando llegó la gente, no sabía a qué iba a llegar, pocos tenían claro de qué se trataba la situación, y como les hablaron sobre la LEPINA, dijo un señor: «mire, yo soy sincero, yo doy servicio de mantenimiento a los camiones de la alcaldía, eso hago, y a mí me dijeron: 'mire, véngase', y cuando a mí me dijeron eso de LEPINA yo pensé que una medicina estaban promoviendo… Yo ni idea de qué era la LEPINA ni sé para qué era esto» (entrevista a informante 1, San Salvador, julio de 2014).

Durante la entrevista la informante manifestó estar muy decepcionada por el inicio de las consultas, especialmente porque como Comisión de Política hubieran podido coordinar muchas actividades con anticipación y la alcaldía no se responsabilizó de la logística de los eventos. Esto, a su parecer, se dio en cada una de las consultas; sin embargo, se sintió reconfortada con los resultados, a pesar de que no fueron los que esperaba. Sus sentimientos obedecen a que, según la consultora internacional María Gracia Morais, «para hablar de derechos de la niñez no se necesitan 'niñólogos', sino que cualquier persona puede estar capacitada para interesarse en el tema de niñez y para dar su aporte. Entonces, es bienvenida toda la gente».

Las consultas regionales y el performance político durante los eventos oficiales

Las consultas regionales se caracterizaron por sostener performances políticos que dejaban al descubierto la cultura política de los altos funcionarios de gobierno; entre ellos puedo mencionar a uno de los gobernadores departamentales, quien durante la inauguración de las consultas regionales en la zona occidental no llevó preparado su discurso para el acto inaugural, sino que lo improvisó retomando datos del folleto que entregaban a la entrada. Así dio datos verídicos y aprovechó para adular personalmente a la directora ejecutiva del CONNA, Zaira Navas, por el proceso de consultas, e ignoró absolutamente el esfuerzo de todas las demás organizaciones. Navas respondió con un rostro avergonzado desde la mesa de honor.

Un ejemplo similar se dio durante la consulta regional de la zona oriental; el gobernador de la ciudad sede comenzó su discurso extendiéndole un «piropo» a Navas para después hacer proselitismo político a favor del partido en turno, el FMLN. Poca o nula importancia le dieron estos gobernantes locales a los derechos de la infancia.

Por otro lado, en los casos de las consultas regionales en la zona central sobresale el que se celebró en un hotel de la ciudad de Santa Elena, La Libertad, y que contó con la presencia de la doctora Violeta Menjívar, viceministra de Salud Pública, quien representaba al gobierno en turno. En este evento ella instó a la población a luchar por los derechos de la infancia y para que el futuro de los niños y niñas violentados fuera un compromiso del país. Tras escuchar el diagnóstico situacional resultado de las consultas locales de esta zona manifestó que no sabía si sentirse bien, considerando que los esfuerzos del Estado eran promisorios, o sentirse decepcionada con lo que los datos duros arrojaban. La presencia de esta viceministra provocó un sentimiento de compromiso del gobierno en turno hacia el cumplimiento de los derechos de la infancia, especialmente porque a pesar de que no llevó un discurso escrito su argumentación fue muy sincera.

En los cuatro eventos, la directora ejecutiva del CONNA se mostró muy entusiasta al dar su discurso de bienvenida; igualmente lo hizo la subdirectora de la Política cuando explicó los resultados de las consultas locales con bastante seriedad y minuciosidad. La mesa de honor siempre tuvo un representante local adulto y uno joven (tomado de las Unidades Juveniles de la PDDH). Aunque el acto fue presenciado por lugareños de todas las edades, no en todas las ocasiones el público puso atención.

La consulta regional a la que menos gente asistió fue la de la zona occidental, particularmente la que se desarrolló en el área de adolescentes a la que solamente asistieron cuatro jóvenes. Esto demostró que los gobiernos locales no se habían responsabilizado de la gestión del transporte. Durante una sobremesa, un facilitador del Ministerio de Salud expresó que se había decepcionado por la baja asistencia a esta consulta en particular.

En el curso de las sesiones surgieron debates, veleidades y utopías. En la zona occidental un joven de Sonsonate debatió con otro, que venía de uno de los municipios de San Salvador, sobre el derecho de toda persona

a la vida. Dijo que nadie les puede quitar ese que es el más importante de todos, y sin el cual se anulan todos los demás. Mientras que el joven de la ciudad capital dijo que más bien se debía luchar por una vida digna. Dentro de esto pude notar que el de Sonsonate tenía habilidades para el discurso y la argumentación, y que su opinión se basaba en creencias religiosas, mientras que el citadino era uno de los hijos de una empleada del CONNA, por lo que su discurso era más desarrollista. Este debate puede ser una muestra a escala de los que se realizaron en la Asamblea Legislativa.

En la consulta de la zona paracentral fui testigo de las interpretaciones de dos jóvenes sobre los derechos. Uno, originario de Ilobasco, manifestó que las leyes debían ser practicadas con la pena de muerte; aunque no lo habló con estos términos, argumentó que tal como sucede en las pandillas se debía castigar con la muerte a quien transgrediera la ley establecida. Todo esto basado en un pensamiento a favor de la disciplina. También se pronunció a favor de la práctica de castigos corporales como correctivos disciplinarios: «si mi papá no me tuviera como me tiene yo ya estuviera en las pandillas, yo ya no estaría estudiando…» (diario de campo, La Libertad, 5 de diciembre de 2012).

Los programas y apuestas al desarrollo de las asociaciones de la sociedad civil en San Ramón, Mejicanos

San Ramón es una localidad de Mejicanos que consta de 80 asentamientos marginales cuyos habitantes combinan diferentes ocupaciones para lograr la subsistencia del grupo familiar. Cuenta con población urbana, rural y semirrural. Entre las actividades económicas predominantes están las ventas en negocios o ambulantes. Hay cabida para obreros/as, empleadas para servicio doméstico y jornaleros (que venden su mano de obra para el cultivo de café, flores y frutos en las faldas del volcán). La mayor parte de las familias que viven en el volcán ocupan ilegalmente esos terrenos, de allí que no tengan acceso a servicios de agua potable ni energía eléctrica.

En los años setenta se dio la formación de Comunidades Eclesiales de Base (CEBES) a partir de tres sacerdotes belgas que se organizaron en

la localidad. Al mismo tiempo de esta conformación y de los Acuerdos de Paz se construyó la iglesia El Buen Pastor, que al principio apoyó a estas comunidades de base pero poco a poco, mientras se instalaban ahí otros párrocos, fueron perdiendo poder en las decisiones de la institución religiosa frente al catolicismo oficial, hasta que terminaron por consolidarse como una disidencia.

Amparados en la LEPINA y en otras convenciones internacionales (como la CEBES de San Ramón) se extendieron programas de bienestar social para la infancia, los cuales tomaron de base los discursos globales en favor del desarrollo social combinados con marcos de interpretación de los discursos de las ideologías de izquierda latinoamericanas.

La Comunidad Eclesial de Base de San Ramón es una organización político-religiosa que tuvo sus orígenes en la organización de grupos de reflexión cristiana y grupos armados durante el conflicto, y que actualmente provee programas de desarrollo enfocados a mejorar las condiciones de vida materiales de la población, y por ende las condiciones de desarrollo de la infancia. Por ejemplo, se puso en marcha un programa de microcréditos enfocado a las mujeres emprendedoras de la localidad. El dinero era donado por misioneros laicos estadounidenses que profesaban la teología de la liberación. En la práctica ese dinero no se usó para emprender negocios sino para pagar deudas y reforzar gastos en salud y alimentación de los hogares y constituyó un ingreso importante para algunas familias de San Ramón. También se ofrecieron programas para mejorar las viviendas, la instalación eléctrica, la gestión de pipas para familias que no contaban con el servicio de agua potable, la organización comunitaria, etcétera.

Esto da cuenta de que los proyectos ofrecidos desde la CEBES fueron útiles para paliar las necesidades básicas de las familias. La población de beneficiarios de esta organización es heterogénea; por un lado está la población que comparte el sistema de valores basado en la teología de la liberación y los movimientos sociales, y por el otro aquella (la mayoría) que vive en condiciones paupérrimas y necesita estos programas de bienestar para sobrevivir y que, aunque no asiste a sus celebraciones religiosas, es una «ciudadanía cliente» que a cambio de los beneficios recibidos se mantiene dispuesta a colaborar en manifestaciones políticas.

Este colectivo está relacionado con el Programa de la Soya, el cual es financiado por organizaciones como Plenty International e International Partners in Mission (IPM), y proporciona alimentos derivados de la soya a 50 familias de la localidad a cambio de una pequeña cantidad de dinero semanal o mensual. La mayor parte de las familias lo entregan de forma semanal ya que no cuentan con ingresos mensuales fijos. Existen testimonios de jóvenes que declaran que han crecido con buena salud gracias al control nutrimental de este programa, el cual es coordinado por una misionera marryknoll estadounidense. Esta sede es también una fuente de empleo para mujeres de la localidad, sea en la planta de elaboración de productos de soya o en un comedor que funciona diariamente.[4] Tanto la directora de este programa como sus empleadas se reúnen en las ceremonias religiosas de la comunidad de base local y también apoyan los programas de esta CEB, pues las monjas marryknoll tienen relación con la conformación de CEBES en todo el país. Otra de las asociaciones existentes es el Centro de Desarrollo Infantil local que se fundó poco antes del conflicto armado, cuando algunas mujeres madres se organizaron para adoptar a niños y niñas que habían quedado huérfanos después de la guerra, amparadas en el concepto de fundar un hogar para niños y niñas. Sin embargo, este colectivo no tuvo la capacidad de gestionar los fondos necesarios. Con el tiempo los mismos compañeros adoptaron por su cuenta a estos niños y niñas y fundaron el Centro de Desarrollo Infantil con ayuda de los sacerdotes belgas. Ahí mismo funcionaba una clínica de atención para la gente local, una tienda de productos agrícolas y cereales cultivados en una finca propiedad del centro. Como puede verse, son diferentes los proyectos de desarrollo social y bienestar que surgieron con la población organizada de la localidad para superar las necesidades básicas en un contexto de posguerra. Niños y niñas usuarios del centro infantil pueden solicitar una beca de apadrinamiento en la ONG Fundasil, mencionada más arriba.

Dicha ONG fue fundada en 2001 y extiende su accionar en la localidad de Sensuntepeque, departamento de Cabañas. Para 2006 se fundó una

[4] El comedor dejó de funcionar en 2013 tras una serie de asaltos efectuados en los últimos años a la sede, por lo que la directora del programa decidió solamente dar el servicio de nutrición a las familias.

segunda sede de esta organización en San Salvador, Mejicanos. La población beneficiaria de sus programas (educativos, comunitarios, nutrimentales) fue de 35 familias de la comunidad Las Lajas. En 2009 esta organización cambió su sede y se instaló en San Ramón, donde atendió a una población más numerosa, alrededor de 60 familias, hacia quienes se ofrecieron programas educativos y de atención psicológica.

Esta ONG ofrece específicamente la biblioteca comunitaria, la terapia psicológica, la terapia educativa (o refuerzo escolar) y el programa de becas/apadrinamiento. Generalmente todos los niños y niñas transitan en dos o tres programas a la vez debido a sus condiciones materiales. La directora de esta ONG comentó en una entrevista que a pesar de que el programa de la biblioteca está orientado a complementar la formación escolar de las escuelas locales, en la realidad concreta muchos de los niños y niñas no llegan después de clases a seguir con sus actividades escolares, sino que adoptan la fundación como un espacio de juego y recreación seguro.

En este momento vemos que la afluencia de niños es cada vez mayor; tenemos alrededor de 30 a 40 que llegan diariamente a consultar, tanto en la mañana como en la tarde, pero también que varios de los que acuden no van ni por hacer las tareas ni por la lectura, sino porque es un espacio donde se sienten protegidos, que los pueden escuchar y nadie les grita ni los regaña (entrevista, San Ramón, 23 de septiembre de 2013).

La realidad cotidiana de esta población infantil está determinada por la inseguridad en las calles y la hostilidad de los grupos pandilleros. Las organizaciones tienen plena conciencia de ello y por esta razón muchas veces han tenido que reorientar los esfuerzos y objetivos de los programas para acoplarse a las necesidades de la «población meta». La directora de Fundasil comenta sobre un taller que evidenció cómo los niños están familiarizados con la muerte en su día a día:

> Y todos los que estaban allí, 12 niños, todos ellos, principalmente los papás hombres, habían sido muertos o asesinados. Todos habían tenido una muerte violenta, algunos hasta la mamá, entonces son situaciones que ya escapan de ofrecer el libro o de ofrecer la tarea, sino que son otras situaciones. Entonces es allí donde entran los otros proyectos de la fundación, que es la terapia psicológica, etcétera.

Como vemos, la declarante siente que su proyecto educativo para la localidad se transformó en una guardería (resultado a todas luces inesperado), pero debe aceptar ese cambio dadas las condiciones locales, en que padres y madres —cuando los hay— no pueden cuidar de sus hijos a causa de sus labores cotidianas (comercio informal) y deben dejarlos en la ONG por la confianza de que estarán en un lugar protegido y no en las calles. Y por otro lado, aunque el programa de becas fue creado para financiar los estudios de jóvenes de bachillerato, el monto de dinero no se destina a cubrir gastos exclusivos de su educación.

Consideraciones finales

La antropología de la acción pública es una metodología que ofrece una abstracción para asir las realidades concretas a un universo de explicaciones posibles. Permite y facilita la manifestación de culturas políticas que provienen de fuentes diversas y deja abierta una ventana para la definición de espacios de interacción, lucha y contradicción.

La interacción de recursos y discursos que responden a viejas prácticas políticas (clientelismo, amiguismo, adulaciones) demuestra la forma de escapar a la supuesta y plural democracia establecida. La democracia salvadoreña se vuelve un artificio extensible al servicio de relaciones de poder que se renuevan, de estructuras jerárquicas que se regeneran y reconstruyen según arenas de lucha, intereses políticos y conflictos de clase. Las políticas públicas proporcionan esos escenarios de reflexión cultural en que la ciudadanía en conjunto, por medio de agentes institucionalizados y organizados, se expresa.

A pesar de que gran parte de la niñez salvadoreña vive en condiciones de exclusión social (como ocurre en San Ramón), la evidencia etnográfica demuestra que la LEPINA y la política de la infancia fueron temas marginales en la agenda nacional, municipal y local desde sus inicios. El diseño y la realización de consultas públicas se caracterizó por contar con un escaso presupuesto, exiguos mecanismos de coordinación entre los gobiernos

locales, donde el desarrollo integral de la infancia no figuró entre los intereses públicos; y al contrario, sí hubo espacio para el proselitismo político.

El debate para posponer la LEPINA en 2010 se caracterizó por un conjunto de sentires y pensares que llenaron los periódicos con críticas al Estado salvadoreño, al afirmar que el «país no está preparado para la LEPINA» por ser un Estado negligente, o porque se vive un tipo de cultura en que estos temas no son prioritarios, donde los partidos políticos se enfrentaron para disputarse cuotas de legitimidad ante la ciudadanía antes de darle la importancia necesaria a la situación de la niñez.

Ejemplo de ello es la polémica de los valores culturales (disciplina y autoridad) que se dio al interior de la agenda legislativa durante dos años consecutivos y se evidenció en las columnas editoriales. Los principales debates se enfocaban en cómo concebir el castigo corporal como un delito —cuando había sido ejercido cotidianamente por maestros y padres y madres de familia como una estrategia necesaria «para los tiempos de hoy»— , especialmente a la luz de los altos índices de violencia a nivel nacional. Esas reacciones que legitiman la violencia física como práctica cultural disciplinar fue reivindicada tanto por legisladores como por agentes que participaron en la consulta ciudadana para el diseño de la política.

Este debate legislativo y ciudadano es importante porque confirma que los valores culturales del nuevo paradigma de la protección integral de la infancia no pueden entenderse o aplicarse como un proyecto homogéneo, que más bien está lleno de resistencias y negociaciones. Como refiere Rodríguez (2012:5), «Esos valores no son aceptados de manera generalizada ni lineal; […] son proyectos culturales observables a través de las prácticas, contradicciones y conflictos que tienen las instituciones y organizaciones estatales en espacios y tiempos específicos».

Ello confirma cómo diseñadores, ejecutores y beneficiarios de políticas siguen pensando en la infancia bajo un marco de interpretación de una situación irregular en vez de retomar el nuevo enfoque de protección integral de la infancia. Lo cual es una clara contradicción con los convenios y tratados internacionales firmados y ratificados por los mismos gobernantes.

Por medio de los discursos del desarrollo social, entre ellos los de protección de la infancia, se movilizan programas sociales en la localidad de

San Ramón que provienen de colectivos con un pasado organizacional relacionado con el pensamiento de la opción preferencial por los pobres.

A pesar de la divergencia ideológica con que estos programas son concebidos, se encuentran en la realidad concreta negociando sus espacios de poder y legitimidad ante una sola comunidad de beneficiarios. A pesar de que las comunidades de base, con la teología de la liberación como fundamento, impliquen una crítica hacia el desarrollo occidental como la única alternativa viable para un desarrollo humano y digno, en la práctica están utilizando las concepciones sobre dignidad humana, igualdad de género y justicia social para legitimar sus programas a nivel local. Y a pesar de que durante mis estancias de campo pregunté sobre las apreciaciones hacia la LEPINA, especialmente en el marco de su política pública, algunos representantes de organizaciones dijeron no saber nada de este esfuerzo nacional, pero por otro lado mostraban su opinión sobre dicha ley: «la LEPINA no cabe aquí… es una ley importada».

Los conocimientos y las informaciones que los diversos agentes emiten responden a intereses y a la búsqueda de legitimidades expresadas en diferentes escalas de acción, que además explican y justifican ideologías de clase, relaciones de poder y capacidad de acción en arenas concretas. Sentimientos y emociones responden a utopías forjadas en un pasado histórico reciente, en especial un pasado organizacional que generó los mecanismos de participación política actuales. Las ilusiones y utopías de los movimientos sociales de la niñez y la teología de la liberación contienen convicciones muy fuertes, como un rechazo claro, en el caso de la acción pública local, al sistema capitalista. Es un movimiento de crítica constante al capitalismo global como sistema económico y simbólico imperante, pero también de aceptación y adaptación de su poder y de su influencia global y cotidiana para gestionar los programas y proyectos a favor de la infancia. En este sentido los discursos globales del desarrollo occidental son adaptados por los mismos agentes sociales a las formas de hacer política a niveles locales.

La noción del desarrollo que traen las políticas públicas en sus discursos globales se redefinen en campos y arenas sociales a nivel localizado en las regiones en que se pretenden instaurar, en este caso en El Salvador.

Como demuestra Rodríguez Castillo, en los procesos de análisis de «formación del Estado» de Abrams (citado en Rodríguez 2012) se diferencia entre Estado-sistema y el Estado-idea. El Estado-sistema tiene que ver con la multiplicidad de agencias gubernamentales y de la sociedad civil que materializan e impulsan el proyecto ideológico del Estado (Estado-idea), el cual a su vez legitima un tipo de desarrollo occidental (Rodríguez 2012*a*:5).

La modernidad y el desarrollo occidental, concebidos como la única fuente de bienestar material y simbólico, son cuestionados en mi estudio por diversas organizaciones de la sociedad civil. Rodríguez considera erróneo que los Estados planteen los modelos de política pública como un proyecto en sí mismo que busca legitimar un orden social (el desarrollo occidental o la protección integral de la infancia), ya que estos proyectos se redefinen en espacios locales y regionales específicos a partir de la tensión y la negociación de actores, que pertenecen a determinados contextos sociohistóricos, condiciones materiales específicas de vida, luchas reivindicativas y campos de poder. Más bien se debe tratar de documentar estos procesos de políticas para atender las interpretaciones que de estos se hacen como proyectos culturales en sí.

En este sentido, cuando desde las alturas dominantes del Estado se quiso diseñar y poner en operación la LEPINA había una gama de interpretaciones que se gestaban a nivel local. Es decir, fue la realidad cotidiana local la que ejerció mayor presión para la operación de sus programas. Asimismo, esas realidades son tan diversas que no se dio una aceptación mecánica al paradigma de protección integral, como los organismos internacionales y sus aparatos replicadores pretendían; al contrario, surgió un debate, un cuestionamiento, incluso un diálogo y muchas resistencias hacia la aplicación de la nueva ley y las nuevas concepciones de crianza. Por otro lado, los programas sociales de operación local se vieron forzados a acomodarse a lo que las localidades necesitaban en cuanto a derechos de la infancia. A pesar de que «en el papel» los programas proyectaran ciertos objetivos, estos pueden cambiar de dirección para proporcionar servicios que respondan a las necesidades reales de la localidad y que al final resultan de mayor impacto que para lo que fueron diseñados.

Por tanto, considero necesario repensar los modelos de políticas públicas, de modo que no sean guías irrefutables a seguir, sino más bien herramientas que recojan el andamiaje cultural (conocimientos e información, sentimientos y emociones, valores y valoraciones, ilusiones y utopías) de los diversos agentes involucrados en su diseño y ejecución en todas las escalas de intervención posibles.

Bibliografía

Abrams, Philip

1988 «Notes on the Difficulty of Studying the State», *Journal of Historical Sociology,* 1(1), marzo, pp. 58-89.

Adams, Richard N.

1975 *Energy and Structure. A theory of social power*, Austin, University of Texas Press.

1978 *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, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (ciesas) (Ediciones de La Casa Chata).

Agamben, Giorgio

2013 *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida,* España, Pre-Textos.

Aguilar Ortega Teodoro

2013 «Migración y dinámica poblacional en Michoacán, México», *Ketzalcalli*, 1, pp. 63-72.

Aguilar Villanueva, Luis F.

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).

1996 *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de política pública).

Aguilar Villanueva, Luis F.
2003 *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de política pública).
2006 *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica (fce).
2012 «Política pública: una mirada al presente y al futuro», *Ópera*, 12, pp. 31-61.
2012*a* «Introducción» en *Política pública*, México, Siglo XXI Editores, pp. 17-60 (Biblioteca básica de administración pública).

Alarcón González, Diana
1994 «La evolución de la pobreza en México durante la década de los ochenta», *Frontera Norte*, número especial: Pobreza, pp. 133-140.

Andrade, Karla
2013 *Excluidos y estigmatizados. Los jornaleros migratorios en Tamaulipas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Annan, Kofi A.
2000 *Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Informe del Secretario General a la Asamblea General, Asamblea del milenio, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas (onu).

Appadurai, Arjun
2001 *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la modernización*, Buenos Aires, fce / Trilce.

Arias, Patricia
2009 «La pluriactividad rural a debate», en Hubert Carton de Grammont y Luciano Martínez (coords.), *La pluriactividad en el campo latinoamericano*, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (flacso)-Ecuador.

Arteaga Basurto, Carlos y Silvia Solís San Vicente (coords.)
2001 *La política social en la transición*, México, Plaza y Valdés / unam.

Ascencio Franco, Gabriel
2009 *Los rancheros de Chiapas durante el siglo xx. El mito de la oligarquía latifundista*, San Cristóbal de Las Casas, Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste (proimmse)-unam.

Aspe, Pedro y Javier Beristain

1984 «Distribution of Education and Health Opportunities and Services» en Pedro Aspe y Paul E. Sigmund (eds.), *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Nueva York, Holmes & Meier Publishers.

Augé, Marc

1994 *Los «no lugares» espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Barcelona, Gedisa (Comunicación y Sociología).

Auyero, Javier

2002 «Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva», *Perfiles latinoamericanos*, 20, junio, pp. 33-52.

2004 «Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea. Un ensayo etnográfico», *Nueva sociedad, desarrollo y desigualdad*, 193, septiembre-octubre, pp. 133-145.

2007 *La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Ayuntamiento Constitucional de Los Reyes

2007 «Reglamento de Participación Ciudadana», *Periódico Oficial del Estado*, Morelia, 12 de junio.

2013 *Segundo informe de gobierno*, en <http://www.losreyesmichoacan.gob.mx/transparencia/infotransparencia/informe_2013.pdf> [consulta: 15/10/2014].

Barajas, Gabriela

2000 «Política y administración pública en México: una relación desde donde pensar los programas y las agencias públicas encargadas de la atención a la pobreza, 1970-1982» en *Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (clacso).

Barba Solano, Carlos

2007 «Claroscuros de la reforma social en México y América Latina», *Estudios sobre Estado y Sociedad*, 13(39), mayo-agosto, pp. 35-76.

Bardach, Eugene

1977 *The implementation game*, Cambridge, MIT Press.

Barroso, José Pablo (productor), Dean Wright (director)

2012 *Cristiada* [película], México, Dos Corazones Films.

Bascopé J., Andrés
2013 *Realidad productiva de la frambuesa EE.UU y México*, Informativo producido y editado por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Santiago de Chile, <http://www.agrimundo.cl/?publicacion=realidad-productiva-del-arandano-en-ee-uu-y-mexico> [consulta: 20/01/2014].

Bauman, Zygmunt
2005 *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias,* España, Paidós.

Bellinghausen, Hermann
2010 «Se busca desactivar caracoles al impulsar ciudades rurales sustentables: experta», en *La Jornada*, lunes 15 de marzo, México, pp. 16.

Bello, Álvaro
2009 «Multiculturalismo, ciudadanía y pueblos indígenas. ¿Un debate pendiente en América Latina?», en Laura Valladares, Maya Lorena Pérez y Margarita Zárate (coord.), *Estados plurales. Los retos de la diversidad y la diferencia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa / Juan Pablos Editor, pp. 79-116.

Bengoa, José
2009 «¿Una segunda etapa de la emergencia indígena en América Latina?», *Cuadernos de Antropología social*, 29, pp. 7-22.
2000 *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago de Chile, FCE.

Bermann, Marshall
2001 *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*, México, Siglo XXI Editores.

Boltvinik, Julio
2004 «Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progresa/Oportunidades» en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.), *La pobreza en México y el Mundo: Realidades y Desafíos,* México, Siglo XXI Editores, pp. 315-347.

Bourdieu, Pierre
1999 *Meditaciones Pascalianas*, Barcelona, Anagrama (Argumentos).
1990 *Sociología y cultura*, México, Grijalbo / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Los Noventa).

Brabo, Sandra
2008 «La garra del capitalismo en los desastres naturales», *Rebeldía*, 5(61), agosto, pp. 21-26.

Brachet-Márquez, Viviane

2001 *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México.

Braudel, Fernand

1968 *La historia y las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial (El Libro de Bolsillo).

Burguete Cal y Mayor, Araceli, Jaime Torres y Regino Álvarez

2006 *Santiago el Pinar,* Tuxtla Gutiérrez, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas (Biblioteca Popular de Chiapas).

Cabarrús P., Carlos Rafael

1983 *Génesis de una revolución. Análisis del surgimiento y desarrollo de la organización campesina en El Salvador*, México, ciesas (Ediciones de la Casa Chata, 16).

Cabrero, Enrique

2005 *Acción pública y desarrollo local*, México, fcer (Administración Pública).

Cambio de Michoacán

2012 «Capacita cedh a pueblos indígenas michoacanos», 13 de septiembre de 2012.

Cárdenas Mayorga, Germaín Alberto et al.

2012 «Aproximación a las condicionantes de fomilenio para el desarrollo rural de la zona norte de El Salvador», tesis de licenciatura inédita, Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas».

Carrillo Huerta Mario

2001 «La teoría neoclásica de la convergencia y la realidad del desarrollo regional en México», *Problemas del desarrollo*, 32(127), octubre-diciembre, pp. 107-127.

2002 «Estudios regionales en México, selección de teoría y evidencia empírica: desarrollo regional», México, Unipuebla fondo editorial.

Casar, María Amparo y Claudia Maldonado

2008 *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política* [documento de trabajo, 207], México, cide.

Casillas Mendoza, Sayra

2007 «Dejará el alcalde deuda de poco más de 2mdp», *Cambio de Michoacán*, jueves 20 de diciembre.

Casillas Mendoza, Sayra
2007 «El retorno del edil provoca despidos en varias áreas del Ayuntamiento», *Cambio de Michoacán*, miércoles 14 de noviembre.
2007 «Las mujeres de Los Reyes marcharon a favor del pri», *Cambio de Michoacán*, lunes 5 de noviembre.
2008 «Comuneros se posicionan de huertas de aguacate», *Cambio de Michoacán*, miércoles 6 de agosto.
2008 «No utilicé dinero del narco: Ricardo Espinosa Valencia», *Cambio de Michoacán*, martes 8 de enero.

Ceja Murillo, José de Jesús
2012 «Imagen urbana y turística para la ciudad, es gestionada ante los gobiernos estatales y federal», *El Sol de Morelia*, 11 de julio.

Cejudo, Guillermo
2008 *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista* [documento de trabajo, 205], México, cide.

Centro de Investigación para el Desarrollo (cidac)
1990 *Infraestructura y desincorporación. Fundamentos para el desarrollo económico de México*, México, cidac / Diana.

Chinoy, Ely
2003 *La sociedad. Una introducción a la sociología*, caps. x y xiii, México, fce, pp. 198- 216 y 265-291.

Comaroff, John y Jean Comaroff
2011 *Etnicidad S.A,* España, Katz.

Comín Comín, Francisco
2007 «El surgimiento y desarrollo del Estado del bienestar (1883-1980)» en Salvador Salort i Vives y Ramiro Muñoz Haedo (eds.), *El estado del bienestar en la encrucijada*, Alicante, Universidad de Alicante, pp. 67-128.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal)
2013 *Panorama Social de América Latina 2013*, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social y División de Estadísticas de la cepal.

Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo
2001 «Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo», *Periódico oficial del estado de Michoacán de Ocampo*, 31 de diciembre, Morelia.

Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (cieps)

2010 *Política Integral de Combate a la Desigualdad Social en el Estado de México*, México, cieps.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (coneval)

2010 *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, coneval.

2012 *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*, México, coneval.

2012*a* *Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2010*, México, coneval.

2012*b*, *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Chiapas 2012*, México, coneval.

2012*c* *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Michoacán 2012*, México, coneval.

2015 *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014,* México, coneval.

Consejo Nacional de Población (conapo)

1994 *Desigualdad regional y marginación municipal en México* 1990, México, conapo.

1996 *Índices de marginación 1995*, México, conapo.

2001 *Índices de marginación 2000*, México, conapo.

2006 *Índices de marginación, 2005*, México, conapo.

2010 *Intensidad migratoria a nivel estatal y municipal. México*, en <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/IIM_Estatal_y_Municipal.pdf> [consulta: 03/06/2015].

2011 *Índice de marginación por entidad federativa y municipios, 2010*, México, conapo.

2013 *Índices absolutos de marginación, 2000-2010*, México, conapo.

Constitución Política del Estado de Chiapas (cpech)

2012 «De los pueblos indígenas» Capítulo IV, artículo 7, *Periódico oficial del Gobierno Libre y Soberano de Chiapas,* 339, 13 de noviembre.

Cordera Campos, Rolando

2001 «La sociedad mexicana hoy», en *Política Económica*, México. Disponible en <www.rolandocordera.org.mx>.

Cordera Campos, Rolando y Carlos Javier Cabrera Adame (coords.)

2007 *La política social en México: tendencias y perspectivas*, México, Facultad de Economía, unam.

Cordera Campos, Rolando y Carlos Javier Cabrera Adame (coords.)
2008 *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, México, unam / fce (Lecturas Trimestre Económico, 99).

Corrigan, Philip y Derek Sayer
1985 *The great arch. English state formation as Cultural Revolution*, Oxford / Nueva York, Blackwell.

Cortés Cáceres, Fernando et al.
2002 *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo xx* [serie Documentos de Investigación, 2], México, Secretaría de Desarrollo Social, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Dahrendorf Ralf
1983 *Oportunidades vitales, Notas para una teoría social y política*, Madrid, Espasa-Calpe.
1990 *El conflicto social moderno*, Madrid, Mondadori.

Damatta, Roberto
2002 *Carnavales, malandros y héroes, Hacia una sociología del dilema brasileño*, México, fce (Obras de Sociología).

Delgadillo Macías, Javier, Felipe Torres Torres y José Gasca Zamora
2001 *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*, México, unam (Textos Breves de Economía).

Derek, Gregory y John Urry (eds.)
1987 *Social relations and spatial structures*, Londres, MacMillan Education.

Díaz Cayeros, Enrique
1995 *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, cidac / Fundación Friedrich Naumann / Porrúa.

Díaz Romo, Patricia
1994 *Huicholes y plaguicidas* [documental en DVD], 27 minutos, México.

Domínguez Mejía, Marta Isabel
2011 «La consolidación de un nuevo orden estatal en el pacífico colombiano: titulación colectiva y nuevas identidades negras en Buaventura», en Alejandro Agudo Sanchíz y Marco Estrada Saavedra (eds.), *(Trans) formaciones del Estado en los márgenes de Latinoa-*

mérica: imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales, México, El Colegio de México (Colmex) / Universidad Iberoamericana (UI), pp. 179- 229.

Donzelot, Jacques
2007 *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión.

Doyle Peregrina, Cynthia Jennifer
2006 *Voces de Sahuayo: Historia de sus Fiestas Patronales*, México, Casa de la Cultura Sahuayense Mtra. Petra Cortés de Sahagún

Duhau, Emilio
1997 «Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?» *Revista Mexicana de Sociología*, LIX(2), México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, pp. 185-207.

Ejea Mendoza, Tomás
2008 «La política cultural de México en los últimos años», *Casa del Tiempo*, 1(5-6), época IV, marzo-abril.

Elias, Norbert
1998 *Sociología fundamental*, Barcelona, Gedisa.

Escalante Gonzalbo, Fernando
2011 «Prólogo» en Joel S. Migdal, *Estados débiles, Estados fuertes,* México, FCE (Umbrales).

Escalona, Victoria
2011 «El incompleto imaginario del orden, la inacabada maquinaria burocrática y el espacio de lucha. Antropología del Estado desde el sureste de México», en Alejandro Agudo Sanchíz y Marco Estrada Saavedra (eds.), *(Trans) formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica: imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*, México, Colmex / UI, pp. 45-86.

Escobar, Arturo
2014 *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre el desarrollo, territorio y diferencia,* Colombia, Unaula.

Esping-Andersen, Gosta
1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.

Estrada Saavedra, Marco
2005 «Republicanismo en la selva lacandona. Historia de la constitución de las organizaciones campesinas en las cañadas tojolabales, 1975-1990», *Estudios Sociológicos xxiii*, 69.
2011 «Teocracia para la liberación: la disputa por la hegemonía estatal desde la fe. La experiencia de la diócesis de SCLC y el pueblo creyente en la selva lacandona», en Alejandro Agudo Sanchíz y Marco Estrada Saavedra (eds.), *(Trans) formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica: imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*, México, Colmex / ui, pp.87-121.

Evans, Peter
2001 «El Estado como problema y como solución» en Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad,* México, Plaza y Valdés.

Fazio, Carlos
2015 «La catástrofe que viene», *La Jornada*, Opinión, abril 27, México.

Ferguson, James
1990 *The Anti-politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ferguson, James y Akhil Gupta
2002 «Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality», *American Ethnologist,* 29(4), pp. 981-1002.

Fondo del Milenio-El Salvador y Millennium Challenge Corporation
2012 *Suplemento de Cierre 2006-2012*, San Salvador, Dirección de Imprenta Nacional.

Foucault, Michel
1988 «El sujeto y el poder», en *Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, editado por Hubert L. Dreyfus y Paul Rabinow, México, unam.
1992 *Microfísica del poder*, Madrid, Ediciones de la Piqueta,
1999 «La gubernamentalidad», en *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales*, vol. III, Barcelona, Paidós, pp. 175-197.
2003 *Hay que defender la sociedad. Curso del College de France (1975-1976)*, Madrid, Ediciones Akal.
2006 *Seguridad, territorio y población: Curso en el college de France 1977-1978,* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica

Foucault, Michel

2007 *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*, México, FCE (Sección de obras de Sociología).

2009 Vigilar *y castigar. Nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI Editores.

Fraser, Nancy

2003 «¿De la disciplina hacia la flexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales,* vol. XLVI, enero-abril, pp. 15-33.

Fuentes, Antonio y Guillermo Paleta

2015 «Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán», *Íconos*, 53.

Fukuyama, Francis

1992 *The End of History and the Last Man*, Free Press

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)

2008 *Boletín Resistencia y Soberanía. La «longitudinal del norte»: hacia un sistema de transporte en función de las corporaciones*, San Salvador, Área de Investigación y monitoreo-FESPAD.

Gandarilla Salgado, José

2000 «El proceso de globalización en dimensión histórica: ¿nueva etapa del capitalismo o nueva forma histórica?», *Revista Economía Informa*, 292, noviembre.

García Aguilar, María del Carmen y Alain Basail Rodríguez

2006 «Democracia y ciudadanía en Chiapas», en *Anuario del CESMECA-UNICACH*, San Cristóbal de Las Casas, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

García Aguilar, María del Carmen et al.

2014 «Chiapas, elecciones 2012», en Margarita Jiménez Badillo (coord.), *Calidad de la democracia en elecciones para gobernador en el sur-sureste de México*, México, Plaza y Valdés.

Garfinkel, Harold

1967 *Studies in ethnomethodology,* Nueva Jersey, Prentice Hall

Gasca Zamora, José

2004 «Desmitificando el desarrollo regional. Alcances y límites de los programas regionales estratégicos en el actual sexenio», en Javier

Delgadillo (coord.), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México,* México, CRIM-UNAM, pp. 79-94.

Geertz, Clifford
2001 *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa.

Giddens, Anthony
1995 *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Bueno Aires, Amorrortu.

Gimeno, Juan Carlos y Pilar Monreal
1999 «El problema del desarrollo: Atajos y callejones sin salida», en J. C. Gimeno y P. Monreal (eds.), *La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología*, Madrid, La Catarata, pp. 239-263.

Gobierno de la República de El Salvador y Millennium Challenge Corporation
2006 *Convenio del Reto del Milenio entre el gobierno de la República de El Salvador y los Estados Unidos de América, a través de la Millennium Challenge Corporation*, San Salvador, Dirección de Imprenta Nacional.

Gobierno de la República Mexicana
2015 *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México, en <http://pnd.gob.mx/> [consulta: 3/06/2015].

Gobierno del Estado de Chiapas (GECH)
2006 *Plan estatal de desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012*, Gobierno del estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez.
2009 «Decreto no. 268. Minuta de proyecto por el que se adiciones diversas disposiciones de la Constitución Política del estado de Chiapas», *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, viernes 24 de julio, t. III, 177, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas.
2010 *Paquete hacendario 2010*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas.

Gobierno del Estado de Michoacán
2013 Sistema producto zarzamora de Michoacán. SEDRU, en <http://www.oeidrus-portal.gob.mx/oeidrus _mic/docs/Plan_Rector_Zarzamora_2013.pdf> [consulta: 04/04/2014).

González Méndez, Vicente y Héctor Ortiz
1980 *Los Reyes, Tingüindín, Tancítaro, Tocumbo y Peribán*, Monografías Municipales, Gobierno del Estado de Michoacán.

González Tiburcio, Enrique

1991 *Reforma de Estado y política social. Aspectos teóricos y prácticos*, Cuajimalpa, Instituto Nacional de Administración Pública.

Gordon, Sara

1999 «Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México» en Martha Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres de América Latina*, México, Global Urban Research Iniciative / Miguel Ángel Porrúa, pp. 49-80.

Guadarrama, Rocío

1986 «Los inicios de la estabilización» Cristina Puga et al. (coords.), *Evolución del Estado mexicano,* 3. La Consolidación 1940-1983, México, El Caballito.

Gupta, Akhil y James Ferguson

1992 «Beyond «Culture»: Space, Identity, and the Politics of Difference» *Cultural Anthropology*, 7(1), febrero, pp. 6-23.

Gutiérrez Martínez, Daniel

2006 «Prólogo. El espíritu del tiempo: del mundo diverso al mestizaje» en Daniel Gutiérrez Martínez (coord.), *Multiculturalismo desafíos y perspectivas,* , México Siglo XXI Editores / Colmex / unam, pp. 9-22.

Gwynne, Robert N. y Cristobal Kay (eds.)

1999 *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, Londres / Sydney-Auckland, Arnold, Taylor & Francis.

Haar, Gemma van der

2000 «El fin de las fincas comitecas de la zona alta tojolabal: historia de un desenlace», *Anuario de Estudios Indígenas VII*, Tuxtla Gutiérrez, iei-unach, pp. 105-126.

Hale, Charles

2007 «*¿Puede el multiculturalismo ser una amenaza?* Gobernanza, derechos culturales y política de la identidad en Guatemala», en María Lagos y Pamela Calla (comps.), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina* [Cuaderno de futuro, 23. Informe sobre desarrollo humano], Bolivia, pnud, pp. 286-346.

Hansen, Roger D.
1971 *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores.

Harvey, David
2004 *El nuevo imperialismo,* España, Akal.
2006 «La Acumulación por desposesión», en Carmen Bueno y Margarita Pérez (coords.), *Espacios globales*, México, Plaza y Valdés / UI.

Hernández Laos, Enrique
1994 «Alternativas de largo plazo para erradicar la pobreza en México», *Frontera Norte*, número especial: Pobreza, pp. 155-169.

Hernández Rodríguez, Rogelio
2005 «Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México» *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 21(1), invierno 2005, pp. 183-211.

Hiernaux Nicolás, Daniel
1998 «Reestructuración económica y cambios territoriales en México, un balance 1982-1995», en Carlos Mattos (coord.), *Globalización y territorio. Impactos y perspectivas*, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile / FCE, pp. 92-119.

Huntington Samuel P. y Joan M. Nelson
1973 «Socio-economic change and political participation», *Report to the Civic Participation Division of the Agency for International Development*.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol)
2012 *Microrregiones*, en http://www.microrregiones.gob.mx [consulta: 02/10/2012].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
2009 *Anuario estadístico de Chiapas 2009*, tomos I y II, Tuxtla Gutiérrez, INEGI / Gobierno del Estado de Chiapas.
2010 *Censo de Población y vivienda 2010*, en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27303&s=est> [consulta: 02/10/2012].

Instituto para la Economía y la Paz
2015 Índice de paz México, en <http://imco.org.mx/seguridad/indice-de-paz-mexico-2015-via-el-instituto-para-la-economia-y-la-paz/> [consulta: 25/07/2015].

Joseph, Gilbert M. y Daniel Nugent
1994 *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Duke, Duke University Press.

Jusidman, Clara
2009 «Desigualdad y política social en México», *Revista Nueva Sociedad,* 220, marzo-abril, pp. 190-206.

Kandel, Susan, Ileana Gómez y Nelson Cuellar
2009 *Repensando la Zona Norte de El Salvador en la Estrategia de Desarrollo Nacional. Aportes para el diálogo*, San Salvador, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (Aportes para el Diálogo).

La Jornada de Michoacán
2007 «La alta marginación, principal causa para que Pamatácuaro no se convierta en municipio» *La Jornada de Michoacán*, 20 de abril.

Lara Martínez, Carlos Benjamín
2001 «La lógica del sacrificio: la Semana Santa en una comunidad rural de El Salvador», *Anales del Museo de América*, 9, Madrid, Ministerio de Cultura, pp. 9-27.

Lemus, Efrén
2012 «El rompecabezas incompleto de la Longitudinal del Norte», *Periódico digital El Faro*, 18 de septiembre, en http://www.elfaro.net/es/201209/noticias/9697/ [Consulta: 28/06/2014].

Lindón Villoria, Alicia
1998 *De la investigación en ciencias sociales, de las «tesis» y la metodología de la investigación* [Cuaderno de trabajo, 15], Zinacantepec, El Colegio Mexiquense.

Long, Norman
2007 *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*, México, ciesas / El Colegio de San Luis.

López-Calva, Luis F. y Roberto Vélez Grajales
2004 *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México* [Documentos de Investigación, 7], Secretaría de Desarrollo Social.

Lusting, Nora Claudia
1992 *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, The Brookings Institution.

Lusting, Nora Claudia y Miguel Székely
1997 *México: Evolución económica, pobreza y desigualdad* [documento de trabajo preparado para el proyecto «Los determinantes de la pobreza en América Latina»], Washington, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/Banco Interamericano de Desarrollo/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Macip, Ricardo
2007 «Racismo y superexplotación: los jornaleros indígenas en el ejército industrial de reserva», *Bajo el Volcán,* 7(11), pp. 45-60.

Madrid Hurtado, Miguel de la,
2013 Cambio de rumbo, disponible en: <http://www.mmh.org.mx/index.php>

Maldonado, Salvador
2010 *Los márgenes del Estado mexicano. Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán,* México, El Colegio de Michoacán.

Malkin, Victoria
2001 «Narcotráfico, migración y modernidad», en Eduardo Zárate (coord.), *La Tierra Caliente de Michoacán,* México, El Colegio de Michoacán / Gobierno del Estado de Michoacán.

Manzano, Bernardo
2009 «Introducción. Territorio, teoría y política», en Fabio Lozano y Juan Guillermo Ferro (eds.) *Las configuraciones territoriales en el siglo xxi*, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 35-66.

Marcelli, Adrián
2004 «La promoción y gestión cultural en la perspectiva de la dimensión cultural del desarrollo», conferencia magistral en el *Primer Encuentro Nacional de Promotores y Gestores Culturales «Patrimonio cultural intangible y desarrollo en el México megadiverso»*, junio, Zacatecas, Conaculta.

Martínez Elorriaga, Ernesto
2014 «Queremos acabar con 'Templarios' dentro y fuera de Michoacán: autodefensas», *La Jornada*, 16 de enero.

Massey, Doreen y Pat Jess
1995 *A place in the world? Places, cultures and globalization*, Oxford, Open University Press.

Mead, George Herbert
2008 *La filosofía del presente*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Melucci, Alberto
1988 «Getting Involved: Identity and Mobilization in Social Movements», *International Social Movement Research,* 1, pp. 329-348.
1999 *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia,* México, Colmex.

Microrregiones
2014 http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=16&mun=075> [consulta: 05/07/2014].

Migdal, Joel
2011 *Estados débiles, estados fuertes*, México, fce (Umbrales).

Millán Valenzuela, Henio
2012 «Instituciones y desarrollo en sociedades heterogéneas» en *Política y desarrollo. Las instituciones en sociedades heterogéneas,* Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, pp. 83-139.

Mills, C. Wright
2003 *La imaginación sociológica*, México, fce.

Ministerio de Gobernación
2007 «Decreto 189. Ley de Creación del Fondo del Milenio», *Diario Oficial de la República de El Salvador en la América Central*, t. 374, núm. 2, jueves 04 de enero, San Salvador, Dirección de Imprenta Nacional, pp. 3-9.

Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey Weldon
1994 «Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales» *Estudios Sociológicos*, 12(34), enero-abril.

Monreal, Patricia
2010 «No se crearán nuevos municipios en la entidad: diputados», *Cambio de Michoacán,* 11 de marzo.

Morales Bermúdez, Jesús
2005 *Entre ásperos caminos llanos. La Diócesis de San Cristóbal de Las Casas, 1950-1995*, Juan Pablos / unicach / unich / Cocytech.

Morales, Carlos
2010 «Competitividad internacional de productos genéricos: el caso de las zarzamoras. Primera etapa: estructura de la cadena producción/comercialización, con especial atención a la comercialización internacional», *XII Asamblea General de ALAFEC*, Lima, Perú.

Moran, Michael, Martin Rein y Robert E. Goodin
2006 *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.

Moreno Salazar, Pedro, Claudia Ortiz Guerrero y Eduardo Marrufo Heredia
2004 «Veinticinco años de política social en México» *Sociológica*, 19(54), enero-abril, pp. 55-75.

Murray Li, Tania
2007 *The Will to Improve: Governmentality, Development and the Practice of Politics*, Duke, Duke University Press.

Nájera de León, Emmanuel
2012 «Gestión política y etnicidad en el ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas (1994-2008)», *Revista Pueblos y fronteras digital*, 7(13), junio-noviembre, pp. 61-91.

Nuijten, Monique
1998 «Recuerdos de la Tierra: Locales e Historias Fragmentadas de Luchas», en Sergio Zendejas y Pieter de Vries (eds.), *Las disputas por el México rural*, vol. 2, México, El Colegio de Michoacán, pp. 165-210.

Offe, Claus
1990 *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México, Alianza editorial / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Los Noventa).

Offe, Claus y Schmitter C. Philippe
2001 «La paradoja y los dilemas de la democracia liberal», en Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Plaza y Valdés.

O'Grady, Mary Anastasia
2013 «La ayuda de EE.UU. y la corrupción de El Salvador» *The Wall Street Journal,* 30 de junio, martes 02 de julio en <http://netorivas-net.blogspot.mx/2013/07/columnista-del-wsj-denuncia-la.html> [consulta: 03/09/2014].

Olvera Rivera, Alberto

2000 *Organizaciones de la sociedad civil. Breve marco teórico* [Documentos de discusión sobre el Tercer Sector, 8], Zinacantepec, El Colegio Mexiquense.

Organización de las Naciones Unidas (onu)

2008 «Foro Naciones Unidas México-Agenda Chiapas. Actividades actuales del sistema de las Naciones Unidas en México», *Boletín onu*, 08/043, 07 de mayo, México, Centro de Información de las Naciones Unidas en México.

Ornelas Delgado, Jaime

2002 «El Plan Puebla-Panamá y la globalización neoliberal», *Aportes*, VII(21).

Osler Hampson, Fen y Necla Tschirgi

1998 *The War-torn Societies Project and Third Party Neutral Models of Conflict Management* [documento de trabajo 3], Canadá, International Development Research Centre.

Ostrom, Elinor

2000 *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de la acción colectiva*, México, cfe/crim-unam (Obras de Economía Contemporánea).

Ó'Tuathail, Gearóid

1996 *Critical Geopolitics*, Londres, Routledge.

Paleta, Guillermo

2011 «Notas sobre el paisaje y transformaciones rurales en localidades de la Ciénega de Chapala», en Adriana Sandoval (coord), *Sociedad y culturas regionales problemas locales, miradas globales*, México, unam.

2012 «Territorios y ruralidades: jornaleros agrícolas en el cultivo de zarzamora en el valle de Los Reyes, Michoacán, México», *Revista de Antropología Experimental*, 12, pp. 17-28.

2013 «Piscando zarzamora el valle de Los Reyes», *La Jornada del Campo, 69,* 17 de junio, México.

2014 *Agroindustria global en la región: producción de zarzamora, desarrollo y flexibilidad laboral en Los Reyes, Michoacán* [inédito].

Paleta, Guillermo y Adriana Sandoval (eds.)
2015 *Dilemas del desarrollo regional: agro-industria, mercado y sujetos locales. El caso de Los Reyes, Michoacán,* México, Unidad Académica de Estudios Regionales-unam [en prensa].

Pardo López, María del Carmen
1996 «El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social», *Revista del Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública*, 6.
1998 *La administración de la política social: cuatro estudios. El diseño administrativo de programas de emergencia*, tesis doctoral inédita, México, Universidad Iberoamericana.

Paré, Luisa
1972 «Diseño teórico para el estudio del caciquismo» *Revista Mexicana de Sociología*, 2, abril-junio.

Parsons, Wayne
2007 *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas,* México, flacso-México.

Pérez Roblero, Flor María
2005 *Acción colectiva y participación política en Comitán, Chiapas 1970-2004*, tesis de maestría, San Cristóbal de Las Casas, cesmeca / unicah.

Polése, Mario
1998 *Economía urbana y regional: introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, Costa Rica, Cartago.

Powell, Kathy
1994 «Cambio socio-económico y cultura política: la región cañera de Los Reyes, Michoacán», en Víctor Gabriel Muro (coord.), *Estudios michoacanos v*, Zamora, El Colegio de Michoacán / Gobierno del Estado de Michoacán.

Pradilla Cobos, Emilio
1995 «La política territorial y la configuración urbano-regional», en José Luis Calva y Adrián Guillermo Aguilar (coords.), *Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas,* t II, México, unam / UdeG / Juan Pablos Editor.

Pressman Jeffrey L. y Aron Wildavsky
1973 *Implementation,* Berkeley, Berkeley University Press.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud)
2015 *Índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas, México 2015,* México, pnud.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel
2003 «Organizaciones cívicas, democracia y sistema político», en Alberto Aziz Nassif (coord.), *México al inicio del siglo xxi. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, ciesas, pp. 133-181.

Rein, Martin y Donald Schön
1994 F*rame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Nueva York, Basic Books.

Remes, Alain de
1999 «Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales», *Política y gobierno*, 6(1), primer semestre, pp. 225-253.

República de El Salvador y Millennium Challenge Corporation
2006 *Convenio del Reto del Milenio*, 29 de noviembre, San Salvador, Secretaría de la Presidencia.

Restrepo, David
2011 «Las políticas públicas en el campo de la salud como dispositivos de poder y modos de subjetivación», *Curso políticas públicas y salud*, Medellín, Universidad de Antioquia-Facultad Nacional de Salud Pública.

Restrepo, Eduardo
2004 «Biopolítica y alteridad: dilemas de la etnización de las colombias negras» en Eduardo Restrepo y Axel Rojas Popayán (eds.), *Conflicto e (in)visibilidad: retos de los estudios de la gente negra en Colombia*, Universidad del Cauca, pp. 269-298.

Reyes, Cayetano
1991 «La caña y la ciudad de Los Reyes», en Gustavo López Zamora (coord.), *Urbanización y desarrollo en Michoacán*, El Colegio de Michoacán.

Rivera Farfán, Carolina et al.
2005 *Diversidad religiosa y conflicto en Chiapas. Intereses, Utopías y realidades*, México, unam / ciesas / Cocytech / Secretaría de Gobierno del Estado de Chiapas / Secretaría de Gobernación.

Rodríguez Castillo, Luis

2006 «Reflexiones socioantropológicas sobre el Estado», en *Perfiles latinoamericanos*, 28, julio-diciembre, pp. 185-212.

2010 «Acción pública y pluralismo en Chiapas. Un acercamiento socioantropológico», tesis de doctorado inédita, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense.

2011 «Hacia una etnografía de la acción pública: desafíos teórico-metodológicos de la antropología para el estudio de las políticas públicas contemporáneas», *Maguaré, revista de Antropología*, 25(1), junio, número temático «Antropología y capitalismo», pp. 131-163.

2012 «Desarrollo social y gobernabilidad precaria», *Revista Ciudades, Agendas internacionales en el desarrollo urbano regional,* 93, pp. 2-10.

2012*a* «Del proyecto estratégico… a los poquiteros. Los dilemas del desarrollo rural en la ciénaga michoacana» [inédito].

2007 «Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de atención a la pobreza» en Rolando Cordera y Carlos Javier Cabrera Adame (coords.) *La política social en México: tendencias y perspectivas*, México, Facultad de Economía-unam, pp. 105-130.

2013 *Apuntes sobre la teoría de los campos sociales y la metodología de la antropología de la acción pública*, correo electrónico a Eugenia Zavaleta a (eu.zavaleta@gmail.com) 9 de octubre de 2013 [Con acceso el día 9 de octubre de 2013].

2014 «Reflexiones socio-antropológicas sobre acción pública» en Luis Rodríguez Castillo, Carmen Ventura, Sergio Enrique Hernández (coords.), *Democracia, ciudadanía y cultura política en el México de hoy*, México, proimmse-iia, unam, pp. 67-97.

2014*a* *Antropología y acción pública. Un estudio sobre políticas púbicas y pluralismo cultural en el gobierno local chiapaneco*, México, proimmse-iia, unam.

2014*b* *Municipalismo y poder local en Mesoamérica. Lineamientos hacia una agenda de investigación* [documento de trabajo], San Cristóbal de Las Casas, proimmse-iia, unam.

2014*c* «Acción pública y desarrollo social en el sureste de México: la agenda Chiapas-onu», *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, XII(2), julio-diciembre, pp. 163-180.

Roseberry, William

1991 «Los campesinos y el mundo», en Stuart Plattner (comp.), *Antropología económica*, México, Alianza Editorial / Conaculta.

1998 «Cuestiones agrarias y campos sociales», en Sergio Zendejas y Peter de Vries (eds.), *Las disputas por el México rural: transformaciones de prácticas, identidades y proyectos.* 1. Actores y campos sociales, Zamora, El Colegio de Michoacán (Memorias).

Rouquié, Alain

1994 *Guerras y Paz en América Central*, México, fce, (Política y derecho).

Rubin Jeffrey

2001 «Ambigüedad y contradicción en un movimiento radical popular», en Arturo Escobar, Sonia E. Alvarez y Evelina Dagnino (coords.), *Política cultural y cultura política*, Colombia, Taurus / icahn, pp. 173-200.

Ruiz Gutiérrez, Ilda y Luis Arturo Ávila

2009 «Estudio sectorial sobre la producción de huarache en Sahuayo, Michoacán», *Memorias del 3er. Encuentro nacional sobre estudios regionales*, Ocotlán, Universidad de Guadalajara.

Ruiz Velázquez, Norma

2000 *La política social en México hacia el nuevo siglo*, Cuajimalpa, Instituto Nacional de Administración Pública.

Sahlins, Marshall

2011 *La ilusión occidental de la naturaleza humana*, México, fce (Umbrales).

Salinas, Mario y Úrsula Oswald (eds.)

2002 *Culturas de Paz. Seguridad y democracia en América Latina*, México, crim-unam / El Colegio de Tlaxcala / Consejo Latinoamericano de Investigación para la Paz / Fundación Heinrich Böll.

Salmerón Castro, Fernando

1984 «Caciques. Una revisión teórica sobre el control político local» *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 30, número especial, julio-diciembre.

Salmerón Castro, Fernando
1988 «Crisis y actualización del intermediarismo político», en Jorge Zepeda (ed.), *Las sociedades rurales hoy*, Zamora, El Colegio de Michoacán, pp. 465-480.

Sánchez, Guillermo
2008 *La red de valor de la zarzamora. El cluster de Los Reyes, Michoacán, un ejemplo de reconversión competitiva*, Michoacán, Fundación Produce Michoacán.

Sánchez, Kim
2001 «Acerca de enganchadores, cabos, capitanes y otros agentes de intermediación laboral en la agricultura», *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, 17, pp. 61-103.

Sandoval Moreno, Adriana
2012 «Los productores de zarzamora en el valle de Los Reyes, Michoacán», en Gerado Torres Salcido y Rosa María Larroa Torres (coords.), *Sistemas agroalimentarios localizados. Identidad territorial, construcción de capital social e instituciones*, Juan Pablos Editor / unam.
2013 «Zarzamora de exportación y desigualdad local», *La Jornada del Campo,* 69, 15 de junio.

Santos, Theotonio dos (ed.)
2011 *América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales*, Montevideo, Organizaciones de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Repensar América Latina, 3).

Scheper-Hughes, Nancy
2000 «Demografía sin números. El contexto económico y cultural de la mortalidad infantil en Brasil», en Andreu Viola (comp.), *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina,* Barcelona, Paidós.

Scott, James C.
1985 *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, Nueva Haven, Yale University Press.
1990 *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, Nueva Haven, Yale University Press.

Scott, James C.

1998 *Seeing Like a State: How certain schemes to improve the human condition have failed*, Nueva Haven, Yale University Press.

2000 «Detrás de la historia oficial», en *Fractal n° 16*, enero-marzo, 2000, V(4), pp. 69-92.

2009 *The Art of Not Being Governed. An Anarchist History of Upland Southeast Asia*, Nueva Haven / Londres, Yale University Press.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)

2005 *Innovación y responsabilidad en la política social*, México, Sedesol / fce (Colección editorial del gobierno del cambio).

Seefoó, J. Luis

2013 «Fresas ¿mexicanas? Sí, de abuelitas estadounidenses», *La Jornada del Campo*, 69, 17 de junio.

Serra Puche, Mari Carmen y Hernán Salas Quintanal

2009 *Información sobre la cultura en México*, México, unam.

Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (siap) / (sagarpa)

2014 «Cierres de producción agrícola anual», en <http://www.siap.gob.mx/cierre-de-la-produccion-agricola-por-cultivo/> [consulta: 08/09/2014].

Shore, Wright

2010 «La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la «Formulación» de las políticas», *Antípoda*, 10, enero-junio, pp. 21-50.

Soja, Edward W.

1990 *Postmodern geographies: The reassertion of space in critical social theory*, Londres, Verso.

Soros, George

1998 *The Crisis of Global Capitalism*, Nueva York, Public Affairs.

Spalding, Rose J.

1985 «El Sistema Alimentario Mexicano (sam): ascenso y decadencia» en *Estudios sociológicos*, III(8), pp. 315-349.

Stein, Eduardo y Mariano Tomasi

2006 «La política de las políticas públicas», *Política y gobierno*, 8(2), segundo semestre, pp. 393-416.

nas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI, España, Ediciones Bellaterra, pp. 103-125.

Varela, Roberto
2005 *Cultura y poder. Una visión antropológica para el análisis de la cultura política,* México, Anthropos/UAM-I (Autores, Textos y Temas, Antropología, 40).

Vázquez León, Luis
2010 *Multitud y Distopía. Ensayos sobre la nueva condición étnica en Michoacán,* México, UNAM.

Vélez, Félix
1994 *La pobreza en México, causas y políticas para combatirla*, México, FCE.

Villoro Toranzo, Luis
1979 «La reforma política y las perspectivas de la democracia» en Pablo González Casanova (coord.), *México Hoy,* México, Siglo XXI Editores, pp. 348-363.

Viqueira Albán, Juan Pedro
2004 «Chiapas y sus regiones», en Juan Pedro Viqueira Albán y Mario Humberto Ruz (coords.), *Chiapas: los rumbos de otra historia*, México, CIESAS / UNAM.

Viola, Andreu (comp.)
2000 *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina,* Paidós, Barcelona.

Williamson, John
1990 «What Washington means by policy reform», en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics.

Wolf, Eric R.
1966 «Kinships, friendship and patron-client relations in complex societies», en Michael Banton (ed.), *The Social Anthropology in complex Societies*, Londres, Tavistock (Monographs, 4).
1993 *Europa y la gente sin historia*, México, FCE.
2001 *Figurar el poder: ideologías de dominación y crisis*, México, CIESAS (Antropologías).

Stephen, Lynn
2002 «Globalización, el Estado y la creación de trabajadores indígenas 'flexibles': trabajadores agrícolas mixtecos en Oregon», *Relaciones*, 23(90), Zamora, El Colegio de Michoacán.

Swartz, Marc, Victor W. Turner y Arthur Tuden
1966 «Introduction», en *Political Anthropology*, Chicago, Aldine, pp. 1-41.

Székely Pardo, Miguel
2005 *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004* [Documentos de investigación, 24], México, Secretaría de Desarrollo Social.

Taylor, Charles
2009 *El multiculturalismo y la «política del reconocimiento»,* México, fce.

Tello, Macías, Carlos
2010 *Sobre la desigualdad en México*, México, unam.

Tetreault, Darcy Victor
2012 «La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?», *Estudios críticos del desarrollo*, II(2), primer semestre, pp. 41-74.

Thiébaut, Virginie
2011 «Paisajes rurales y cultivos de exportación. Valle de Los Reyes, Michoacán», *Trayectorias*, 13(32), pp. 52-70.

Todorov, Tzvetan
2010 *La conquista de América*, México, Siglo XXI Editores.

Torres Torres, Felipe
2004 «El desarrollo regional. Un paradigma inconcluso», en Javier Delgadillo (coord.), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, México, crim-unam, pp. 95-109.

Trejo, Guillermo y Claudio Jones (coords.)
2000 *Contra la Pobreza. Por una estrategia de política social*, México, Cal y Arena / Centro de Investigación para el Desarrollo A. C.

Trench, Tim
2008 «Cultura y desarrollo: un acercamiento desde la antropología», en Tim Trench y Artemio Cruz León (coords.), *La dimensión cultural en procesos de desarrollo rural regional: casos del campo mexicano*, Chapingo, uach, pp. 17-44.

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, Victor

1975 *Dramas, fields and metaphors. Symbolic action in Human Society*, Ítaca, University of California Press.

1980 *La selva de los símbolos*, México, Siglo XIX Editores.

1988 *El proceso ritual,* Barcelona, Taurus, Alfaguara.

United Nations Development Program (undp)

2014 *Human Development Report 2014, Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience,* Nueva York, undp.

2006 *Human Development Report 2006. Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, Nueva York, undp.

Valencia, Jesús

2012 «Urge a jornaleros de los campos de frutillas una representación que proteja a sus intereses», *Cambio de Michoacán,* 2 de diciembre.

Valenzuela Millán, René

2001 «De la difícil relación entre Estado y sociedad. Problemas de coordinación, control y racionalidad social», en Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad,* México, Plaza y Valdés.

Valdés Paz, Juan y Mayra Espina (eds.)

2011 América *Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, Montevideo, Organizaciones de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura / Flacso (Repensar América Latina, 2).

Valladares, Laura

2009 «Colonizando el multiculturalismo. Resistencia y adaptación entre los pueblos indios en tiempos multiculturales», en Laura Valladares, Maya Lorena Pérez y Margarita Zárate (coords.), *Estados plurales. Los retos de la diversidad y la diferencia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa (uam-i) / Juan Pablos Editor, pp. 181-226.

Van Cott, Donna Lee

2007 «De los movimientos a los partidos: retos para los movimientos de los pueblos indígenas» en Salvador Martí Puig (ed.), *Pueblos indíge-*

Wong González, Pablo

1998 «Desarrollo regional en México: entre la globalización y el centralismo», en Salvador Rodríguez, Margarita Camarena y Jorge Serrano (coords.), *El desarrollo regional en México*, México, AMECIDER / UAQ / UNAM.

Wright, Susan

1998 «La politización de la «cultura»», *Anthropology today,* 14(1), <http://polsocytrabiigg.sociales.uba.ar/files/2014/03/SUSAN_WRIGHT.pdf>.

Zaid, Gabriel

1994 «Chiapas la guerrilla posmoderna», *Claves de razón práctica*, 44, pp. 22-34.

Zarazúa, José Alberto et al.

2009 «Esquemas de innovación tecnológica y su transferencia en las agroempresas frutícolas del estado de Michoacán», *Estudios sociales* 17(34), pp. 37-71.

Zavaleta Lemus, Marta Eugenia

2014 *Nuevos agentes, viejas necesidades y el lenguaje de los derechos. Condiciones de posibilidad de la LEPINA en San Ramón (Mejicanos-2013)*, tesis de grado inédita, Universidad de El Salvador.

Zunino, Mariela y Miguel Pickard

2008*a* «Ciudades Rurales en Chiapas: Despojo gubernamental contra el campesinado» (primera de dos partes), *Boletín Chiapas al día*, 571, 26 de diciembre.

2008*b* «Ciudades Rurales en Chiapas: Despojo gubernamental contra el campesinado» (segunda parte), *Boletín Chiapas al día*, 572, 31 de diciembre.

Acción pública y política pública
para el desarrollo

de Luis Rodríguez Castillo
compilador

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.

En este grupo de trabajo se partió de considerar que el contexto de la llamada mundialización y el ascenso de las políticas neoliberales se han conjugado en nuestro país con políticas para la descentralización y el fortalecimiento del federalismo con alternancias electorales en los niveles nacional y local. Nos interesa encontrar explicaciones a la interesante pregunta de por qué, desde la perspectiva de quienes impulsan esas medidas, se han generado en los últimos años importantes reformas en el desarrollo y la operación de las políticas públicas, significativos cambios institucionales en las estructuras gubernamentales, así como el favorecimiento del libre mercado a beneficio de la empresa y la participación ciudadana en el proceso de las políticas, que a su vez ha dado pie, por un lado, a una mejor asignación de los recursos hacia el desarrollo social y, por el otro, al incremento en las prácticas democratizadoras desde el ámbito de lo local.

CIMSUR

ISBN 978-607-02-8810-4