

Instituto de Investigaciones Gino Germani  
VI Jornadas de Jóvenes Investigadores  
10, 11 y 12 de noviembre de 2011

**Rosalva Pérez Vázquez**

Catedrática en el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), Estudiante de Doctorado en Antropología Social. Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

[rosalva92@hotmail.com](mailto:rosalva92@hotmail.com)

**Eje 11 “Estado, Instituciones y Actores”**

**Construyendo la política pública: El caso del programa Oportunidades en el norte de Chiapas.**

**Introducción**

El programa Oportunidades antes PROGRESA llega a Chiapas en mayo de 1998, siendo presidente Ernesto Zedillo y gobernador del estado, Roberto Albores Guillen. En un discurso pronunciado por el presidente durante una gira realizada en Chiapas, anuncia que el programa va dirigido a combatir la pobreza de los chiapanecos, puesto que los estudios señalaban que de todos los estados de la república es el que tiene más rezagos en los ámbitos educativos y de salud principalmente.

Para adentrarnos en el contexto, ubicaremos la región norte de Chiapas, el escenario principal, allí habitan indígenas choles y tseltales, no indígenas conocidos como “ladinos y kaxlanes”. Mi interés radica en analizar cómo cobra vida la política social, en este caso particular, el Programa Oportunidades, para ello, me apoyaré en la etnografía del programa. Misma que ayudara a comprender cómo a través de la presencia de diferentes actores sociales el programa de desarrollo cobra vida.

## Contenido

El programa llegó a la región norte<sup>1</sup>en un momento de conflicto, en algunas localidades existían enconos sociales que tenían sus orígenes desde el reparto agrario, estos se fueron acentuando con el paso de los años debido a la escasez de tierras para repartir a las nuevas generaciones. Paralelo a esto, la llegada y conformación de partidos políticos, así como la conformación de organizaciones de desarrollo que fueron cobrando tinte político. Un ejemplo de esto es el surgimiento de la Organización Paz y Justicia<sup>2</sup>.

Oportunidades tiene presencia en comunidades que se caracterizan por contextos históricos particulares (lucha por la tierra principalmente). Para el caso del norte de Chiapas, aún se encuentran viejos problemas que aún siguen latentes hoy en día (divergencias políticas, disputa por territorios entre ejidatarios y no ejidatarios). Con la reforma agraria a muchos campesinos se les concedieron tierras, sin embargo, aún existen pueblos y comunidades en donde continúa la disputa la posesión de tierras. Aunado a éstos, está la presencia del Estado mexicano a través de instituciones gubernamentales (Instituto Nacional Indigenista, Instituto Nacional del Café, entre otras) desde los años setenta del siglo pasado. Así como la implementación de distintos programas de desarrollo (productivos y de organización regional). Todo ello, ha repercutido en la relación entre el Estado-beneficiarios de la política social. Además, ha permitido que se desarrolle relaciones patronales-clientelares.

Bajo este contexto, y que no es característica propia y exclusiva del norte de Chiapas, encontramos la relación Estado-beneficiario. En este sentido, no resulta fortuito encontrar que en el discurso de las mujeres titulares del programa Oportunidades se encuentre implícito el aceptar “las reglas del contrato”, mismas que están estipuladas en las Reglas de Operación. Esto resulta interesante, sobre todo si se tiene en cuenta que las mujeres no cuentan con este documento escrito, sino que han interiorizado lo que los intermediarios del

---

<sup>1</sup> Benemérito de las Américas, Catazajá, La Libertad, Marqués de Comillas, Palenque, Sabanilla, Salto de Agua, Tila, Tumbalá y Yajalón.

<sup>2</sup> Grupo paramilitar, conformado por militantes del Partido Revolucionario Institucional.

programa (Operadores del programa y vocales) les hacen llegar a través de los talleres y las reuniones. Esto no puede ser entendido si no se toma en cuenta a estos personajes que resultan siempre presentes y necesarios para que los intereses del Estado cobren vida.

Para comenzar el análisis, hay que enunciar cómo el tema del desarrollo ha comenzado a cobrar interés, por ello, no resulta extraño encontrar en la nueva literatura antropológica temas relacionados al mismo. Conforme han pasado los años, éste ha tomado muchas dimensiones, investigadores de distintas disciplinas han influido en las políticas económicas, sociales y culturales adaptados por los Estados, con el fin de transitar hacia una dimensión del desarrollo cada vez más alta.

Al respecto, la antropología contemporánea no ha escapado del tema del desarrollo, si bien es cierto que ésta discute la interacción que guardan los problemas globales con los locales. Se ha generado un interés por describir y analizar las instituciones relacionadas con el desarrollo, así también, se ha hecho énfasis en los procesos globales que afectan a quienes participan en la misma. Recientemente dentro de este eje, ha incursionado el tema de las políticas públicas, pero aún hace falta analizar la relación que guarda con la agencia de los actores sociales. La aproximación antropológica intenta revelar los múltiples actores, actividades e influencias que forman parte de la política pública, así como los efectos de su implementación (Shore 1997 en Agudo, 2009). En este sentido, es necesario analizar quien, cómo y por qué participa, por ello, resulta interesante tener en cuenta el papel que desempeñan los actores clave, de manera particular “los intermediarios”. A través de la antropología se puede analizar la realidad social, particularmente enfocándonos al papel de los intermediarios, mismos que interpretan modelos e ideas, a la vez que capturan recursos significativos en las culturas del desarrollo.

Si bien la antropología ha considerado relevante el papel de los intermediarios en su amplia literatura, nuestro interés reside en tomar en cuenta el enfoque de “traducción”. A partir de ésta, se puede entender el papel que desempeñan los operadores de programas de política social, de tal manera que éstas se hacen realidad a partir de la traducción de intereses. De esta manera, se crea vinculación entre distintos actores, estos son quienes sostienen las interpretaciones sobre el éxito, viabilidad, impacto o fracaso de un programa. El concepto

de traducción hace referencia al reclutamiento mutuo y la confluencia de intereses que producen las realidades de los programas de desarrollo, dicho de otro modo, involucra a todos los actores. En este sentido, la traducción, se refiere a todos los desplazamientos de los actores, cuya mediación es indispensable para que cualquier cosa ocurra.

Para el caso del programa Oportunidades, encontramos diversos actores sociales que median en él, por un lado están las titulares y el cumplimiento de corresponsabilidades por parte de éstas. Por otro lado, están los proveedores de salud y las vocales. De tal forma que éstos no se reducen a ser simples canales o medios para la transmisión de apoyos y beneficios condicionados e información, sino que son actores con información, lealtades, problemas propios que repercuten en el programa.

Para entrar en materia, me trasladaré a cómo se realiza y bajo qué contexto estas “traducciones”, por lo que se hará hincapié en la presencia de los intermediarios, que para este caso, son los operadores del programa en las comunidades (Promotores Sociales y Responsables de Capacitación a Comité [Reccos] y las vocales). Para el análisis, se hará énfasis en el periodo en el cual se desarrolló el trabajo de campo. De esta forma se examinará cómo Oportunidades es socialmente producido en el contexto particular de la región norte de Chiapas. De tal forma, se verá cómo los actores sociales implicados en el programa, traducen representaciones y modelos oficiales a sus propios intereses

Mediante la observación en las Mesas de Atención a Comités (MACs) y reuniones en las que las que participaron médicos y mujeres titulares del programa, pude constatar prácticas de traducción de los intermediarios. Esto me permite considerar que es necesario tener en cuenta cómo se construyen las relaciones sociales, puesto que las políticas se “distorsionan,” en la práctica son reinterpretadas y de alguna manera “reinventadas” por funcionarios locales en su interacción con la población campesina. Es claro que los “beneficiarios” negocian su adaptación o rechazo, sus condicionantes y sus contextos, sus definiciones y significados” (Villarreal, 1998)

En este sentido, existen relaciones de poder y subordinación que se reproducen en escenarios de implementación de las políticas gubernamentales, y que éstas se tejen por actores con capacidad de reinterpretación y acción. Por ello, los beneficiarios de la política pública no pueden ser clasificadas de manera simplista como victimarios y marginales frente a interventores opresores patriarcales. De este modo, resulta preciso analizar cómo mujeres, hombres, ejidatarios o no forman parte de redes sociales, de tal forma que los funcionarios del programa son agentes que negocian en torno a posiciones, intereses, etiquetas, valores y normas sociales, que crean y transforman pero también reproducen sistemas de orden social. (Villarreal, 1998) Este argumento merece ser tomado en cuenta en nuestro estudio en la región porque no podemos ver a los beneficiarios como simples receptores del Programa Oportunidades. Éstos también mantienen contacto día a día con personas que no son beneficiarias dentro y fuera de sus localidades.

Villarreal retoma los planteamientos de Norman Long con respecto a la perspectiva del actor y sugiere que “ la ventaja de un enfoque centrado en el actor es que pretende asir con precisión estos temas mediante un entendimiento etnográfico sistemático de la “vida social” de los proyectos de desarrollo- desde su concepción hasta su realización- así como de las respuestas y experiencias vividas de los actores sociales localizados y afectados” (Long,2007:45), por ello, es preciso tener en cuenta las interacciones sociales del día a día entre los sujetos de investigación. Los actores sociales no deben figurar como simples categorías sociales incorpóreas (basadas en la clase o algún criterio clasificatorio), o destinatarios pasivos de la intervención, sino como participantes activos que reciben e interpretan información y diseñan estrategias en sus relaciones con los diversos actores sociales, así como con las instituciones externas y su personal (Long, 2007)

Con estas premisas, el peso fundamental de este trabajo, reside en analizar cómo se constituye el programa Oportunidades desde la perspectiva de los actores, es decir, tanto operadores del programa como beneficiarios (Población mayoritariamente indígena chol en el norte de Chiapas). Por otra parte, cómo se socializa la política pública. Por ello, me remontaré a la etnografía de la política pública en el contexto particular de las comunidades, desde donde se realizó el trabajo de campo. Para entrar en materia, propongo explicarla a través de dos premisas:

a).- El efecto del “don” visto a través del contrato-corresponsabilidad que se establece entre Oportunidades-beneficiarios.

b).- El concepto de “traducción” propuesto por Bruno Latour, para precisar, ahondaré en el “monólogo” mismo que está vinculado con el papel de los intermediarios (Reccos y vocales) en las Mesas de Atención a Comité (MAC)

Antes de entrar a detalle, haré hincapié en que el efecto de corresponsabilidad-participación de los beneficiarios, encierra el discurso emanado desde el banco mundial. Asimismo, se ha razonado en el hecho de que si los beneficiarios de los programas de desarrollo se apropián del proyecto o programa en cuestión y entienden los beneficios que éstos traen consigo y además participan, se puede contribuir de manera directa a mejorar y así lograr el éxito del mismo. Sin embargo, esta idea de participación resulta más problemática, ya que es importante analizar los contextos y las relaciones sociales que implican (Gardner y Lewis, 1999 en Agudo 2009). Esta insistencia en el papel de los actores, (beneficiarios) remonta al concepto de Agencia humana, en el cual se hace énfasis en la perspectiva del actor. Hay que hacer mención que ésta, se ha retomado en el diseño de las políticas públicas e instituciones financieras y donantes internacionales.

El discurso de la participación puede leerse desde esta concepción neoliberal que ha ganado terreno en los últimos años gracias a algunas de las políticas públicas fomentadas por el Banco Mundial y al avance del discurso contemporáneo del tercer sector, el voluntariado y la responsabilidad social de las empresas. La participación es vista como una forma nueva de concebir la política misma, como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten, sino que se deciden y vigilan las políticas y acciones de los diferentes niveles de gobierno.

Como consecuencia del ajuste estructural y de reformas económicas, las políticas intervencionistas dan paso a políticas enfocadas a la capacitación y devolución de poder a la población para hacer de ella socios activos en los esfuerzos de desarrollo. En este enfoque de “abajo hacia arriba”, a las instituciones locales se les ha asignado un papel central en la tarea de apoyar a las personas frente al impacto de cambios macroeconómicos

y de encontrar nuevas maneras de mejorar sus modos de vida a través del acceso a recursos y empleos. A nivel local, las instituciones se constituyen en instancias mediadoras que vinculan las políticas macro con los agentes económicos y sociales a nivel de la comunidad. Sin embargo, es necesario analizar quien, cómo y por qué “participa”, en este punto, nos interesa tener en cuenta el papel que desempeñan los actores clave, de manera particular, los intermediarios se encuentran con “reglas del juego cambiantes”, ya sea como individuos o colectivamente. Esta vertiente de la participación resume numerosos experimentos sociales en varias partes del mundo y se inspira en desarrollos recientes de la teoría democrática, ante todo las teorías de la sociedad civil, del espacio público, la democracia deliberativa y la propia democracia participativa (Appendini y Nuijten, 2002).

Esta idea de la participación de los beneficiarios nos conduce a la noción de transparencia, recordemos el peso que ejerce la Contraloría. Por ello, no resulta extraña la insistencia que se hace en cuanto al cumplimiento de las corresponsabilidades, estos son constantemente aludidos en las MAC's. Alusiones a los problemas en torno al programa son expuestas por parte de las vocales en estos espacios. Cabe agregar que las MACs son impartidas por los Reccos mismos que dependen de los Centros de Atención y Registro (CAR).

Con el paso de los años, las reglas de operación del programa se han ido modificando, las funciones asignadas a los diferentes operadores del programa han sido consideradas en parte por las evaluaciones externas que se han realizado. Una de las particularidades sobre la cual recurriremos de forma constante a lo largo de este trabajo, es lo relacionado a la presencia importante de los Reccos y las vocales; esta situación resulta relevante en cuanto se analiza las reglas de operación, ya que éstas últimas surgen como actores importantes dentro de la política pública.

“En localidades o colonias con veinticinco a ciento noventa y nueve familias beneficiarias, se conformará un Comité de Promoción Comunitaria de al menos cuatro vocales; una de educación, una de salud, una de nutrición y una de vigilancia,( Sedesol, 2009) asimismo, se establece que Preferentemente ser mujer; . Preferentemente saber leer y escribir; Tener reconocimiento entre los habitantes de la comunidad, y tener capacidad para conciliar opiniones y resolver conflictos que puedan presentarse durante la operación del Programa (Ibidem)

Como señalé anteriormente, para analizar la primera premisa, sostengo que en el programa Oportunidades, existe una especie de contrato-corresponsabilidad, la cual nos remite a la

noción del “don” en donde se hace énfasis en la cooperación y participación de los beneficiarios de la política pública. Sin embargo, sería muy ingenuo pensar en que esta noción de la participación de los beneficiarios no esconde un interés oculto (Eyben y León, 2005).

Mas allá de los “esfuerzos”, si se puede llamar así, de subvertir las relaciones de poder y la dicotomía patronazgo-clientelismo ya estudiadas por la antropología política, los beneficiarios del programa Oportunidades se han apropiado de esta lógica de corresponsabilidad con el programa. No resulta fortuito encontrar en las conversaciones con las titulares del programa, la justificación del trabajo “voluntario”, disfrazado de corresponsabilidad por el hecho de recibir el apoyo bimestralmente. Esta lógica es constantemente aludida en las pláticas “si no doy, no recibo”.

Pero ¿cómo llegan a internalizarse estas corresponsabilidades? ¿Quienes son los canales y medios a través de los cuales se transmite las reglas de operación del programa? Justamente, de ahí la importancia de los intermediarios como apuntaremos más adelante. Las reglas de operación del programa establecen la conformación de Comités de Promoción Comunitaria, el cual está constituido por vocales elegidas mediante la asamblea comunitaria, y teniendo como requisitos estudios mínimos de primaria, las vocales desempeñan un cargo importante. Cabe decir, que esto está íntimamente relacionado con la cuestión de contraloría social.

Las vocales contribuyen a establecer un vínculo entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional, a efecto de canalizar sus peticiones y sugerencias, fortalecer las acciones de nutrición, contraloría social y transparencia del Programa, preservando en todo momento la libertad de las familias beneficiarias de interlocución directa con las instancias operativas y normativas (Sedesol, 2009)

Las vocales adquieren autoridad, reconocimiento y status en sus comunidades de origen, esta situación les permite hasta cierto punto acumulación de recursos sociales y políticos que denota en el aprovechamiento del programa para su propio beneficio y los de sus allegados, sin embargo, también hay que apuntar que así como ellas son denominadas como “el ojo del programa en la comunidad”, también se convierten en parte de los chismes y

rumores de sus propias compañeras titulares y de la comunidad en general cuando el bien acumulado (conocimiento del programa) no se utiliza a favor de los beneficiarios.

Las vocales, son quienes piden cooperación a las titulares para solventar gastos de transporte para acudir a los talleres de capacitación (MACs), tal es el caso de María originaria de Nicolás Bravo, municipio de Tila expresó “tenemos que cooperar para que compren (las vocales) su refresquito cuando acuden a las reuniones de capacitación a Tila o Palenque”. Por su parte, la vocal del mismo lugar agregó que recibe 15 pesos por cada titular para pagar el transporte, tanto de ella como de sus compañeras, cada dos meses. Esta situación se encuentra justificada con el hecho del traslado, sin embargo, María aludió que cada que “cobra” (refiriéndose al apoyo) le entrega 50 pesos a la vocal de vigilancia porque le avisa de las “pláticas”, y evita la inasistencia. Esta situación de María, se puede encontrar en diversas comunidades, lo cual permite entender el peso significativo que tienen las vocales. Podríamos incluso sumar la cantidad que reciben de todas las titulares y ver las prácticas que las vocales realizan. Durante una MAC realizada en Venustiano Carranza, municipio de Tumbalá, la vocal de vigilancia convocó a las otras vocales y les dijo que se quedaran un rato más en la palapa (tienda que es de su propiedad), lugar donde se había llevado a cabo la reunión. Posteriormente, solicitó a una vocal que le diera la cooperación porque hacía mucho calor y había que quitarse la sed. Ante esto, la vocal abrió el refrigerador y tomó un refresco de dos litros, mientras otra vocal solicitó vasos de plástico para servirlo a sus compañeras. Me llamó la atención el hecho que una de las vocales se sintiera incómoda con mi presencia, mientras que la vocal de vigilancia, con cierta arrogancia dijo “vamos a tomarnos un refresquito compañeras”. Agregando al refresco, ésta misma dijo “les invito un panqué”. Con cierta timidez, una de las vocales hizo guiños para que el líquido fuera ofrecido tanto al Recco como para quien esto escribe. El “refresquito” sirvió por un lado, para “justificar” la cooperación, y al mismo tiempo, para ponerse de acuerdo en cuanto al día y la hora en que llevarían a cabo la plática con las titulares.

Cabe traer a colación que los propios operadores del programa reconocen esta situación al referirse a las antecesoras de las vocales, las promotoras. Por ello, creen que si bien hay que “elevarles la autoestima”, también es importante “bajarlas” para que no abusen de sus compañeras, pero al mismo tiempo se reitera constantemente en las MACs “que toda señora

coopere y la señora que no coopere va a ver una sanción”, como lo expresó José, el Recco en una reunión de elección de vocales. Asimismo, aseveró:

Para que todas sepan cómo es una cooperación, las señoras van a elaborar en su libreta y van a hacer la cooperación parejas, todas, sin ninguna distinción, ustedes van a elegir cuánto van a cooperar, debe existir una caja de ahorro para que las señoras compren libretas, lápices, lapiceros, colores, hojas blancas, papel bon, marcadores, colores lo que sea, porque en su capacitación tiene que haber material [...] recordemos que cuando vamos a recibir nuestro apoyo, las autoridades bajan a resguardar el dinero ¿verdad? Que necesitan cooperación que para comida, que la camioneta, bueno, entonces todos sus gastos lo van a poner allí<sup>3</sup>.

Este hecho es importante tenerlo en cuenta, puesto que se nota con claridad cómo estas prácticas son justificadas por las titulares. Pese a que el destino de las cooperaciones puedan servir para cubrir los gastos del transporte así como de alimentación, no resulta extraño que las vocales abusen de sus compañeras.

Paralelo a esto, en las reuniones que se tienen con las titulares tratando de solucionar algún conflicto, siempre se alude al compromiso con el programa, traigo a cuenta el caso ocurrido en Joshil, municipio de Tumbalá durante la reunión donde se trataba de persuadir a las titulares para que se inscribieran a los círculos de estudio, la vocal de vigilancia mencionó en una traducción del español al chol “creo que si le están entendiendo lo que está diciendo (refiriéndose al Recco) que nadie nos va a dar las cosas gratis, sino que tenemos que dar algo, tenemos que hacer lo que nos dicen porque no es difícil, pero no nos quitan el programa [...] tenemos que hacer lo que nos está diciendo el gobierno”

El efecto del “don” permite observar las desigualdades y las relaciones de poder que prevalecen entre el programa-beneficiarios. El apoyo del programa es visto como una ayuda, el cual compromete a “estar agradecidos” por el hecho de ser parte del mismo. Esto puede observarse en la insistencia en aprovechar lo que el gobierno ofrece a partir de la implementación de los programas de política pública, tal como puede observarse en la siguiente intervención del Recco en una reunión:

---

<sup>3</sup> Reunión en Punta Arena, Playas de Catazajá. Diario de campo Rosalva Pérez Vázquez

El programa lo único que quiere es nuestro bienestar, nos ayuda en salud, nos ayuda en educación, nos da un dinero para que adquiramos nuestras cositas, lo que queramos comprar, si son alimentos, si son algún producto para la casa, reconocemos nosotros que el apoyo que nos da el programa es para nuestro bienestar, si a mí me da 770 pesos y lo guardo y el día de mañana junto otros 770, ya voy a tener 1500 pesos si el día de mañana quiero comprar una tele, un radio, un modular, una lavadora la señora ya está cansada quiere lavar la ropa pues tiene que comprar una lavadora ¿verdad? Si se puede o un refrigerador que ya está muy viejito nuestro refri pues hay que comprar uno nuevo ¿de dónde? De nuestro ahorro, del ahorro que nos está mandando el programa, hay familias que reciben 770 pero hay familias que reciben 1000 pesos, 2000, 3000, 4000 mil, ¿sí o no hay familias que reciben 4000 mil pesos? Si Entonces, entonces tenemos que aprovechar el apoyo ¿sale?''<sup>4</sup>

El estar agradecidos y participar suelen ser parte del discurso constante de los operadores del programa, así como de las vocales. Para lograr superarse como aluden estos personajes, requiere de la participación de los beneficiarios. Es decir, cumplir con las corresponsabilidades y “aprovechar el apoyo”. Lo que ocurre con Oportunidades, se remonta al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), es en este contexto que empieza a usarse la noción de participación en México. En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la creación de PRONASOL implicó la apertura de diversos espacios, tales como los comités de obra y administración, cuya existencia se interpretó como una forma de participación social, significándose con este concepto una especie de acción colectiva de control. Como se sabe, estos comités fueron más efectivos como mecanismos de cooptación política que como instancias reales de colaboración crítica. En esa misma época, la intensa movilización política que tuvo lugar al calor de diversas luchas postelectorales y propiamente electorales fue interpretada como una nueva forma de participación política de los ciudadanos.

Ejemplos más cercanos referentes a la noción de la participación se encuentran en diversos experimentos de planeación participativa, los cuales tuvieron lugar en varios ámbitos de las políticas públicas. Por ejemplo, la Secretaría del Medio Ambiente (SEMARNAP), creó diversos consejos para el manejo de áreas protegidas y experimentó también con diversas formas colectivas de gestión de los recursos naturales. Por su parte, la Secretaría de Agricultura (SAGARPA) desarrolló experimentos diversos tanto para el control del

---

<sup>4</sup> MAC realizada en Amado Nervo, municipio de Yajalón, Chiapas. Noviembre 2009

otorgamiento de los subsidios directos a los productores (PROCAMPO), como para el manejo de los distritos de desarrollo rural y distritos de riego, así como para el manejo de ciertas cuencas hidrológicas (Olvera, 2007)

En México aún hace falta explicar el fenómeno de la participación y sus repercusiones en el ámbito de los programas de desarrollo. Se carece de experiencias significativas por el desinterés de la academia que no consideró como objeto de estudio importante el fenómeno de la participación hasta muy recientemente. Mucha de la producción relativa a la participación está orientada principalmente por el estudio de la sociedad civil o de los procesos políticos formales y, a veces, por un enfoque de administración pública.

En general, las instituciones estatales a cargo de la política social asumen que la participación social es la acción de los beneficiarios de sus programas en algún tipo de comités o consejos, generalmente orientados a la contraloría. Sin embargo, la metodología de control que proponen las reglas de operación se limita a la mera recepción de información y eventual presentación de quejas, sugerencias y aclaraciones utilizando los sistemas de atención ciudadana, de manera tal que no hay espacios dialógicos, no hay aprendizaje colectivo, y se reproduce una relación individualizada entre el beneficiario y la instancia gubernamental, en este caso mediada por un sistema de escritos y/o llamadas telefónicas (Olvera, 2007). En el caso particular del buzón de quejas, ha demostrado ser un mecanismo insuficiente, utilizado en todo caso como un recurso excepcional para quejas administrativas, personales e inmediatas. Durante el recorrido que realicé con los operadores del programa en diferentes localidades del norte de Chiapas, noté y en su momento me llamó la atención que sólo un Recco mencionara el uso del buzón de quejas. Asimismo, este personaje aludió a los teléfonos disponibles para quejarse de las “malas acciones del programa”, así como de enviar “felicitaciones”. Esta situación provocó risa entre las vocales de José María Morelos y Pavón, municipio de Tumbalá. Esto resultó más ocurrente e irónico a la vez, porque en la comunidad no existe servicio telefónico.

En estas condiciones, no es posible pensar en formas de participación de los beneficiarios de la política pública, ya que éstos se ven imposibilitados de intervenir tanto en el diseño, aplicación y evaluación de la misma. La condición de objeto de la acción estatal convierte a los ciudadanos beneficiarios en actores carentes de capacidad efectiva de intervención, sin

embargo, eso no quita que le den vida propia a partir de los contextos y dinámicas propias de la región en la que habitan.

Los programas de política pública son producidos y reinterpretados a través de la intermediación, la negociación y la apropiación por los diferentes actores, los cuales pertenecen a comunidades con distintos contextos históricos, políticos y sociales. El propósito de este trabajo es contribuir al análisis de los programas de política pública. Para ello, es importante el papel de los actores clave del programa Oportunidades. Por un lado, están los operadores de campo del mismo y por otro, los representantes de los beneficiarios del mismo en las comunidades.

La segunda premisa, me remite a explicar la política pública a partir del término de Bruno Latour, la “traducción”. Resulta pertinente analizar cómo para que se lleve a cabo el programa, se hace imprescindible la intervención y mediación de los proveedores de servicios de salud y educación, y por el otro, el papel de los operadores del programa y las vocales.

Con la “traducción” se puede entender a los programas de política pública y el énfasis de estos intermediarios a la hora de hacer reales los intereses del programa (Oportunidades). El trabajo constante de la traducción (de los objetivos de la política en intereses prácticos) es la tarea de agentes cualificados (directivos, consultores, trabajadores de campo, líderes comunitarios) que leen el significado de un proyecto en diferentes idiomas y lo hacen llegar a los interesados, es decir, a los beneficiarios (Mosse, 2006). De tal forma, que el trabajo consiste en analizar la forma en que las entidades heterogéneas-personas, ideas, intereses, eventos y objetos están unidos en la traducción de un tipo u otro en la política de desarrollo.

Durante mi estancia en campo, nos dirigimos los Reccos y yo a una MAC a Joshil, lugar característico entre los habitantes de la región por fuertes enconos sociales (divergencias ideológicas, algunos se asumen como zapatistas y otros como priistas de antaño). Estas viejas rencillas han trascendido en las relaciones que guardan las titulares del programa, llegando al grado de no respetar a las vocales elegidas en la asamblea. Esta situación ha estado presente en los últimos años. Pese a que han tratado de lidiar la situación, cualquier información mal transmitida puede generar conflictos. Durante el periodo de trabajo de campo, inscribirse a los círculos de estudios fue el tema constante en las MACs, esta

imposición no tuvo buena recepción entre los beneficiarios, ante este hecho en particular, la vocal de vigilancia de Joshil consideraba necesaria la presencia de uno de los Reccos a fin de confrontar a sus compañeras y manifestarles que era necesario cumplir con el programa.

Veníamos de regreso de la cabecera municipal de Tumbalá, debido a que Joshil es el paso para llegar a Yajalón (era el lugar donde pernoctaríamos). El Recco, se imaginó lo peor cuando notó que la vocal de vigilancia le hacía señas para que detuviera la camioneta en la que nos transportábamos. Él no tuvo otra opción más que estacionarse y bajar a conversar. A los pocos minutos, nos informó que las vocales habían convocado a las titulares para aclarar el tema de los círculos de estudio, de este modo, el Recco fue tomado de improviso y no tuvo más opción que detenerse en ese pueblo para mitigar la situación.

Con cierto nerviosismo, el Recco se dirigió hacia el tanque de agua, donde ya aguardaban algunas mujeres, mientras otras se apresuraban a llegar al evento. El otro Recco que nos acompañaba no quiso acercarse por temor a represalias, así que dejó a su compañero resolver la situación. Más tarde me enteraría que con los antecedentes que guarda este pueblo, prefieren no inmiscuirse en asuntos en los que puedan resultar agraviados. El Recco ya junto a la vocal le pidió que hiciera la traducción en chol, y con voz fuerte les dijo:

Señoras, el programa no quiere que estén divididas, eso se lo hemos dicho muchas veces, si hay conflictos, arréglenlo. Ahora, si no pueden arreglarlo, pero cumplan con lo que les pide el programa y no va a ver problema. La cuestión saben qué les pasa señoras como vivimos en la ignorancia y no tenemos una debida educación cualquier persona nos viene a convencer de otra cosa, y nos dice, sabe que, no es bueno que estudien, ah y hay van todas, no vamos a estudiar. Esa persona no quiere el progreso de ustedes, porque si es una superación personal, deben de hacer algo, un esfuerzo ustedes mismas por sobresalir, por sacar adelante a sus hijos. Pero si no quieren, bueno tiempo suficiente tuvieron, no lo quisieron hacer, no es problema ni del programa ni del gobierno. Problema de cada uno de ustedes que no hicieron nada por ayudarse<sup>5</sup>.

Con el pretexto de mermar el conflicto entre las beneficiarias, el Recco hizo alusión que estos problemas están relacionados con la ignorancia y por ende, convocó al dialogo para solucionarlos, además añadió que todo esto ocurre porque no hay educación. A fin de

---

<sup>5</sup> Reunión en Joshil, municipio de Tumbalá, Chiapas. Septiembre 2009

transmitir el mensaje, la vocal se dirigió a sus compañeras e hizo alusión a lo explicado por el Recco, con la traducción en chol se refirió a la poca participación de las titulares en los talleres.

¿Sí le están entendiendo lo que dice el que tiene el cargo?, que no es culpa de ellos, sino culpa de nosotros. Es como cuando nos dicen ahora hagamos ejercicio, el taller. Me cansas de decirles que lo hagamos y nadie me responde. Hasta se ríen de lo que hacemos cuando les decimos que se haga el taller o cuando les enseñamos lo que a nosotros nos enseñan cuando llegamos a la reunión y nunca contestan, pero si no queremos que nos quiten el programa, pero si participaran, si se acordaran de lo que nos enseñan. Pero si no hacemos lo que nos dicen, pero si alguien nos dice, es que no es obligado, hay nos vamos, nosotras debemos decidir hacia donde queremos ir, eso es lo que está diciendo el que tiene el cargo. Escuchamos cuando nos dicen que no es obligado y hay vamos, pensamos que no es obligado pero qué hacemos ahí, pero si supiéramos leer, nosotros decidiríamos a donde queremos ir.

En lo expresado por la vocal, se nota el fuerte respaldo que siente por la presencia del Recco, situación que aprovecha para manifestar su descontento hacia sus compañeras, además que utiliza el mismo mensaje amenazador respecto al incumplimiento de la corresponsabilidad, expresada en la participación. Agregando a eso, la connotación de ver al que “tiene el cargo”, es decir, el que sabe más, y que tiene más conocimiento.

El Recco insistiendo en la participación que deben tener los beneficiarios del programa, sarcásticamente se refirió de nueva cuenta a que tienen que aprovechar lo que el gobierno les otorga (el efecto del don) “una de las formas para salir de la extrema pobreza es la educación, el conocimiento y donde lo vamos a obtener eso ah, va obrar el espíritu santo, milagrosamente nos va hacer entender, no señora así no funciona, tienen que ir a un círculo de estudio, y el conocimiento que obtengan se lo van a llevar hasta el día que se mueran, el apoyo del programa ya va acabar, y que van hacer señoras , díganme ¿Qué van hacer?”.

Este constante señalamiento al desarrollo y que sólo puede llevarse a cabo mediante la participación fue el tema en las MACs. Y por supuesto asimilada y reinterpretada por las vocales para hacer llegar el mensaje a las titulares. El mensaje alusivo al desarrollo, fue interpretado como sigue por la vocal, “va llegar la hora en que nos van a quitar el programa, y no va a caer del cielo la ayuda, por eso debemos de valorar lo que nos dicen, a

lo que nos obligan, o mandan. Por eso, vienen los que tienen cargos y nos obligan, nos mandan. Pero para salir de pobres lo que debemos de hacer es mandar a la escuela a nuestros hijos, porque no hay otra forma. Porque sólo a través del estudio vamos a salir de la pobreza". Obviamente la información fue traducida abarcando un tema más general, la educación de los hijos.

Aunado a la ignorancia, la pobreza está vinculada a la cultura, tema recurrente no sólo entre los Reccos, sino también entre los proveedores de educación y salud (profesores de las escuelas y médicos de las clínicas y centros de salud).

¿Cuál es el problema?, miren, no queremos hacer nada, ese es el problema, sólo queremos que el gobierno nos lo mande y así no funciona. Todo queremos que nos caiga del cielo, si la misma escritura nos dice "ayúdate que yo te ayudaré" pero si no quieres que yo te ayude, cómo quieras la ayuda, quieren que el gobierno les de más dinero, de donde, si no hay producción, necesitamos hacer algo por nosotros mismos y eso es lo que quiero que entiendan, hasta cuando comprendan, cuando entiendan que tienen que hacer algo por ustedes mismas por salir adelante, es cuando vamos avanzar, pero mientras no comprendan eso, siempre van estar así, claro por sus costumbres, por sus raíces, porque ya están habituados a vivir de esa forma, tal vez piensan que ya todo está resuelto, pero si no hacen nada por ustedes mismos no van a sacar adelante a sus hijos, no van hacer un patrimonio, no van a elevar el nivel y calidad de vida, si que requiere su comunidad. Pero quien tiene que hacer el trabajo ustedes señoras, conjuntamente con toda la comunidad porque si no, siempre van a estar ahí y siempre se van a estar quejando, el gobierno está preocupado y les está ayudando, les está brindando el apoyo y ahorita tienen que aprovechar, mañana que van hacer cuando ya no lo tengan, se van a quedar así, (cruza los brazos) no señora, necesitamos que comprendan que es necesario que trabajen, que se esfuercen, es por el bienestar de ustedes mismas.<sup>6</sup>

El tema del desarrollo, salir de la pobreza y superarse se convierte en "el monólogo" en las MACs, el cual funciona como regaño hacia las titulares. Y señalarles que por el hecho de recibir determinado monto, están comprometidas a cumplir lo que se les señala.

Nosotros no venimos con el afán de imponerles claro que no, pero solamente queremos que entiendan que es muy importante no solamente para ustedes señoras sino que también por lo que mas quieren, ¿qué es lo que más quieren? Ah no quieren a nadie, que es lo que más quieren ustedes? A sus niños, nosotros no venimos a imponerles, que a la fuerza deben estudiar, no, el gobierno está

---

<sup>6</sup> Reunión en Joshil, municipio de Tumbalá, Chiapas. Septiembre 2009

preocupado que hay muchos analfabetas y se vuelve un problema social entonces el gobierno, que es lo que tiene que hacer, armar políticas sociales que les está dando de manera gratuita, la alfabetización, pero una cosa quiero que entiendan, no hay problema, solamente vamos atender aquellas que si quieran salir adelante

Solamente vamos a atender a aquellas que si quieran salir adelante, con ellas vamos a trabajar, el que no quiere, ni modo hay que Dios la bendiga porque son las primeras que van a salir del programa, no es una amenaza porque 12 años de estarles dando el apoyo y no hacen nada, no mandan a sus hijos a la escuela, no compraron nada para su casa, no acuden a ningún círculo de estudio, no tienen deseos de sobresalir, entonces el programa se los va quitar se lo va a dar a otra familia que se comprometa a desarrollarse sola, a que mande a sus hijos a la escuela, hacer un patrimonio, para elevar el nivel y calidad de vida de su comunidad, a esas personas se las vamos a dar. Porque a las personas que no quieren hacer nada ni con 30 años mas van a salir entonces para que dárselos, mejor se lo damos a otra familia comprometida a salir adelante.

Creo que si están entendiendo que no se va obligar quien quiere la clase, el que quiere clase va ir a tomarla y el que aprecia a su hijo lo va mandar a la escuela, y el que quiera salir adelante tiene que ir a la escuela, ahora el que no quiere salir adelante es el que se va a quedar, creo que si le están entendiendo. El que quiere se lo van a dar, el que no, vendrán nuevos que se van a comprometer en ir a la escuela y que obligue a sus hijos a hacer todo lo que se les dice, a ellos se les va a dar el programa, entiendan muy bien, que el que no se comprometa se le va a quitar el programa. Se le va a dar a quien si obedezca a los que tienen el cargo.

## **Conclusiones**

Como he apuntado, por un lado podemos encontrar la “bien intencionada” participación de los Reccos a partir de su intervención en las MACs, aludiendo siempre a que la falta de compromiso que tienen los beneficiarios con el programa incide en su pobreza y falta de desarrollo. Si bien, puede haber la intención de cumplir con los lineamientos del programa, estos se distorsionan por la falta del uso del mismo lenguaje, en este caso, el chol. Por otra parte, resulta confuso comprender si los círculos de estudios son obligatorios o no, puesto que por un lado se alude a que “el programa no obliga a nadie”, también se les hace hincapié en que deben cumplir con el programa.

Por su parte, las vocales son las encargadas de monitorear que las corresponsabilidades se cumplan entre las titulares, se convierten en policías del programa, o como los propios Reccos las consideran “el ojo del programa en la comunidad”.

Los Reccos y las vocales de Oportunidades son traductores para que el mismo sufra efecto en las comunidades. Por ello, su presencia resulta fundamental para comprender la socialización de la política pública.

El tema de la etnografía de las políticas públicas en el contexto mexicano es aún reciente, resulta contradictorio cómo desde las instituciones federales, la política pública se diseña sin tener en cuenta la opinión de los beneficiarios. Se trata de aplicar uniformemente a todos los rincones del país, sin tomar en cuenta las condiciones propias, no sólo geográficas, sino de contextos sociales y culturales de la población.

Más allá de realizar una evaluación al programa Oportunidades, se ha tratado de señalar cómo a través de la etnografía de la política pública, podemos ahondar en detalles como la vida en las comunidades indígenas donde se implementan los programas sociales.

### **Bibliografía**

Agudo Sanchíz, Alejandro (2009) Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación. Perspectivas contemporáneas en la antropología de las políticas públicas. Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Vol. XVII, núm. 79, enero-abril, 2009. México, Distrito Federal.

Appendini, Kirsten y Monique Nuijten (2002) El papel de las Instituciones en los contextos locales. Revista CEPAL 76. Abril 2002.

Eyben, Rosalind y Rosario León (2005) “Whose aid? The case of the Bolivian Elections Project” en David Mosse y David Lewis (eds.), The Aid Effect. Giving and Governing in International Development. Londres, Pluto Press, pp. 106-125.

Long, Norman (2007) Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. CIESAS. El Colegio de San Luís. México D.F.

Mosse (2006) Good Policy Is Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice. University of London.

Olvera, Alberto (2007) Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México. Una propuesta de política pública. Instituto de Investigaciones Histórico-sociales. Universidad Veracruzana. Seminario Internacional Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía.

Villarreal, Magdalena (1998) “Políticas de compensación social y la mujer campesina: negociaciones y candados en el caso de las UAIMs”. En Sergio Zendejas, Pieter de Vries (editores). Las disputas por el México Rural Vol. 1. Colegio de Michoacán