

Reflexiones multidisciplinares sobre la interculturalidad

VOLUMEN II

LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS:
Entre los límites
del Estado
y la
CULTURA

María Guadalupe Huerta Morales
Luis Roberto Canto Valdés
(Compiladores)



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Universidad Intercultural del Estado de Puebla

Se autoriza la reproducción total o parcial de este material siempre que se den créditos a los autores y editoriales.

Cada autor es responsable del contenido de su escrito y no expresan las opiniones de las editoriales.

Correctores de estilo:

Sandra Torres Larraza

José Espinoza Pérez

Primera edición: 2017

Fecha de edición: marzo 2017

D.R. © 2017, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla,
4 sur 104, Centro Histórico de Puebla, Puebla, CP 72000.

Facultad de Filosofía y Letras

Colegio de Antropología Social

<http://www.filosofia.buap.mx>

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-525-261-2

ISBN VOLUMEN I I / I I I : 978-607-525-263-6

D.R. © 2017, Universidad Intercultural del Estado de Puebla,
Calle Principal A Lipuntahuaca S/N, Lipuntahuaca, Huehuetla,
Puebla, CP 73475

Dirección de División de Procesos Sociales

<http://www.uipe.edu.mx>

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-96337-3-8

ISBN VOLUMEN I I : 978-607-96337-1-4

Editado, formado y hecho en México

Edited, formed and made in Mexico

ÍNDICE

REFLEXIONES MULTIDISCIPLINARIAS SOBRE LA INTERCULTURALIDAD <i>María Guadalupe Huerta Morales</i> <i>Luis Roberto Canto Valdés</i>	9
AVANCES Y RETOS EN EL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS <i>Florentino Sarmiento Tepoxtécatl</i>	11
ANTROPOLOGÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS <i>María Guadalupe Huerta Morales</i>	15
POLÍTICAS PÚBLICAS, CONFLICTO Y DIVERSIDAD CULTURAL EN LA REGIÓN DE ORIZABA, VERACRUZ <i>Agustín García Márquez</i>	27
¿«DESARROLLO» Y GESTIÓN DESDE EL «RECONOCIMIENTO»? PROCESOS POLÍTICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN SANTIAGO EL PINAR, CHIAPAS (2011-2013) <i>Emmanuel Nájera de León</i> <i>Xochilt Iztaccihuatl Rivas Arzaluz</i>	37
POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS PUEBLOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EL CASO DE SANTIAGO ATZACOALCO Y SAN SIMÓN CULHUACÁN <i>Saida Aranda Palacios</i> <i>José Guadalupe Tinoco Díaz</i>	59
JERARQUIZACIÓN Y GUBERNAMENTALIDAD EN UN PROGRAMA SOCIAL DE METODOLOGÍA INTERNACIONAL <i>Jéssica Malinalli Coyotecatl Contreras</i> <i>Gerardo Rodríguez Solís</i>	79
LA IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO <i>María del Coral Reyes Ronquillo</i>	87

LAS TRANSFORMACIONES DEL VALLE DE TEOTIHUACAN: UNA MIRADA DESDE LA NUEVA RURALIDAD <i>Carlos Bravo Romo</i>	99
EL IMPACTO DE LOS PERSONAJES DE DISNEY EN LA ESCUELA PRIMARIA “LEONA VICARIO” DE LIPUNTAHUACA EN HUEHUETLA, PUEBLA <i>Luis Roberto Canto Valdés</i>	115
SOBRE LOS AUTORES	125

JERARQUIZACIÓN Y GUBERNAMENTALIDAD EN UN PROGRAMA SOCIAL DE METODOLOGÍA INTERNACIONAL

JÉSSICA MALINALLI COYOTECATL CONTRERAS
GERARDO RODRÍGUEZ SOLÍS

En 1994, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) creó el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) para contribuir a la seguridad alimentaria de personas en situaciones de vulnerabilidad. En México, inició operaciones en 2002 a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca y Alimentación (SAGARPA); desde entonces, la cobertura y el presupuesto otorgado por el gobierno federal han aumentado. Se ha buscado atender a poblaciones catalogadas como rurales, de alta y muy alta marginación y, en muchos casos, indígenas. El PESA también se ha caracterizado por la multiplicación de agentes que intervienen en su implementación.

El PESA inició como un proyecto piloto en sólo seis estados de la república mexicana. Empero, pronto fue convertido en uno de los programas más importantes de la SAGARPA. Legalmente, forma parte de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, puesto que el PESA establece que promueve la “masificación de bienes inocuos y servicios eficientes [...], la seguridad alimentaria y contribuir a la reducción de la pobreza de manera sustentable en zonas rurales de alta marginación”.¹

En el año 2013 hubo un cambio en la definición del PESA para ser incluido en la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH). Este trabajo está basado en entrevistas hechas a personas involucradas en la operación de este proyecto en tres estados del país (Hidalgo, Puebla y México) en el periodo 2013-2014.² Hasta ese momento, el PESA contemplaba tres etapas de ejecución. La primera de ellas, denominada promocional, se enfocaba en mejorar las condiciones inmediatas de los hogares con

1. SAGARPA, “Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)”, [en línea], <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/AsistenciaCapacitacion/Paginas/pesa.aspx>

2. Estas entrevistas fueron realizadas a la par de la “Evaluación Estratégica del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) 2012” de la Universidad Autónoma del Estado de México que perseguía el fin de ofrecer herramientas para su rediseño.

sistemas de captación de agua, estufas ahorradoras y almacenamiento de granos. La segunda etapa, dedicada a la producción de alimentos, tenía como prioridad la producción de traspatio. Finalmente, la tercera etapa estaba dirigida a la generación de ingresos a través de proyectos productivos grupales.

De acuerdo con la metodología proporcionada por la FAO, la idea detrás de esta línea secuencial era el desarrollo de capacidades pues, teóricamente, debían ser producto de un análisis comunitario y regional. Como resultado, los proyectos específicos debían responder a las necesidades locales, así como estar basados en conocimientos locales, contar con el respaldo y cooperación de las personas beneficiadas.

Sin embargo, este intento pensado en abolir prácticas verticales tiene algunas versiones distintas para los involucrados. En una entrevista en el estado de México con un representante de una de las Agencias de Desarrollo Rural (ADR) sobre la factibilidad de seguir fielmente la metodología impuesta por la Unidad Técnica Nacional de la FAO (UTN-FAO), éste respondió que tenían que hacer modificaciones “porque la metodología te dice que [hagas ciertos procedimientos] pero ya aquí a nivel de campo se las va ingeniando uno [...] a nivel de campo uno tiene que irse adecuando a lo que encuentre”.³

Aunque parece concordante con la metodología PESA, el resultado de estas “adecuaciones”, es la exigua variedad en los proyectos que se realizan en las comunidades. Adicionalmente, el discurso más repetido en campo era aquél que culpaba a quienes habitan estas zonas de alta y muy alta marginación por sus condiciones de vida. Como ejemplo, tenemos esta afirmación de una directora regional de SAGARPA:

[Los beneficiarios del PESA] aportan la mano de obra y la reflexión en los talleres, que es una parte fundamental del trabajo. El PESA sí es apropiado por las personas con las que trabajan porque ellos mismos lo hacen, no es lo mismo que te lo dé a que te cueste hacerlo. Igualmente, hay desarrollo de capacidades porque hay un cambio de mentalidad, aunque no funciona con todos porque algunos tienen mentalidad de flojera.⁴

Aunado a ello, personal de la FAO mencionó que el objetivo del PESA es “cambiar la mentalidad” tanto de agencias como de las comunidades. Por lo tanto, desde esta perspectiva, el PESA deja de ser una herramienta de transferencia de capacidades y se convierte en un programa de enseñanza que combina saberes y actitudes apropiados, frente a otros que no lo son.

3. Entrevista de autores, enero 2014.

4. Entrevista de autores, enero 2014.

Como veremos, la definición de qué es lo correcto o deseable se convierte en un aspecto fundamental que encuentra a unos sujetos infantilizados, necesitados de aprendizaje, herramientas y actitudes, frente a otros que se erigen como portadores de estos elementos, en una relación que se convierte en una jerarquía.

Jerarquización en un proyecto de horizontalidad

Con la intención de descentralizar el PESA, se reglamentó de manera oficial la constitución de Grupos Operativos (GOP) de manera estatal, ideados como órganos colegiados para la toma de decisiones para la ejecución del proyecto. Como regla general, el GOP se componía por cuatro elementos principales: 1) SAGARPA regional; 2) una dependencia del gobierno del estado relacionada con el desarrollo rural; 3) Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS), una institución de estudios superiores del estado; y 4) un representante de la Unidad Técnica Nacional (UTN-FAO).

Empero, en este arreglo que intenta reunir a quienes se involucran en la ejecución del PESA no está representado un grupo que forma parte íntegra de la misma. Se trata de la gente de las ADR, encargada de la aplicación directa de la metodología del PESA respecto a las visiones comunitarias y regionales. En reuniones ordinarias de toma de decisiones no son incluidas las ADR. Por lo tanto, nos interesa atraer la atención de quien lee estas líneas a una reunión de trabajo de uno de estos GOP realizada a finales de 2013.

La sesión a la que haremos referencia en este trabajo, era una sesión extraordinaria, es decir, no formaba parte del calendario oficial de reuniones del GOP. El Jefe de Programa de Desarrollo Rural de la delegación de la SAGARPA regional tomó la batuta de la reunión y aclaró que estaría dividida en dos momentos. El primero de ellos, sería para recibir a la Dirección General de Desarrollo Territorial, provenientes de oficinas centrales de SAGARPA para presentarle al GOP su planeación y calendarización de la supervisión de SAGARPA. En el segundo momento, representantes de cuatro ADR expusieron sus programas para “solventar” las observaciones hechas por el CECS en una supervisión reciente. Entre estos momentos hubo una pausa de más de media hora que impidió que se encontraran los invitados no pertenecientes al GOP.

Esta reunión tuvo dos momentos intencionalmente diferenciados a pesar de centrarse ambas en el mismo tema: una evaluación del PESA.

En el primero de estos momentos, la representante de la Dirección Territorial presentó el plan de trabajo y la calendarización que ya tenía elaborado. El segundo momento estaba diseñado para que las ADR que habían obtenido algún resultado negativo en su evaluación presentaran sus avances.

Lo relevante de esta reunión son los roles contrastantes asumidos por los miembros (todos varones) del GOP. En su encuentro con la Dirección Territorial de SAGARPA, se adoptó un formato más catedrático, en el que la representante expuso requerimientos que fueron aceptados con la añadidura de ofrecer todos los recursos materiales de los que disponía la delegación regional de la SAGARPA y la dependencia estatal de desarrollo rural. Por otro lado, en su encuentro con las ADR, el tono de las intervenciones era de exigencia de cumplimiento de requisitos, mientras que los ofrecimientos de asistencia fueron sobre recursos metodológicos y teóricos, no materiales.

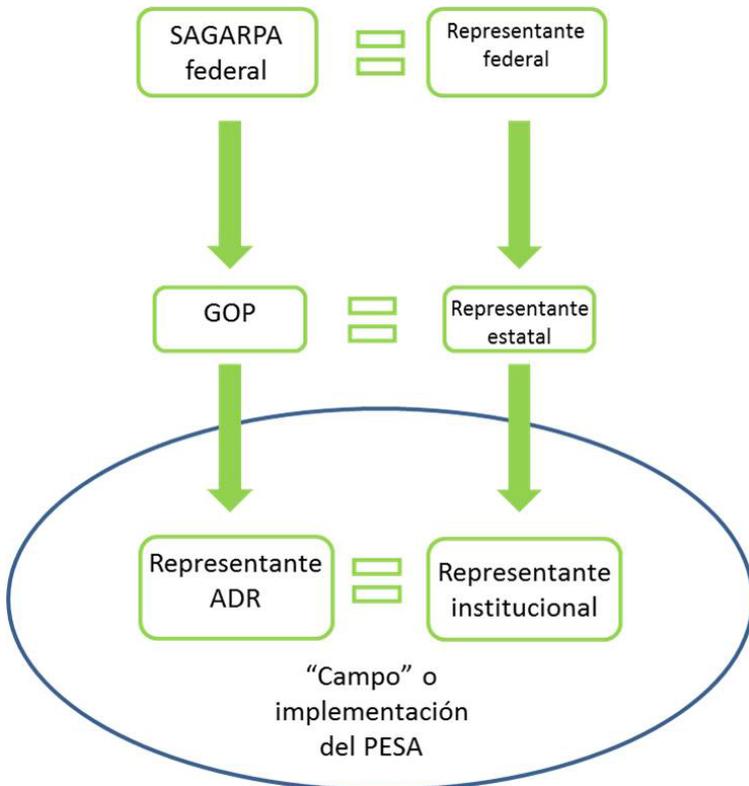
Por lo tanto, consideramos que estas actitudes, más allá de los temas que se tratan en las reuniones, son momentos en que se cuestiona la idea del modelo descentralizado y horizontal. De manera opuesta, lo que parece resaltar es que el GOP, aunque teóricamente autónomo, se somete a las decisiones y planes que son creadas en otra parte y, más importante, sobre las que no tienen mayor capacidad de acción que el sometimiento, representado por la enviada de oficinas central de SAGARPA. A su vez, esta verticalidad se replica entre el GOP y las ADR, puesto que es el GOP quien califica y ante quien se “responde”, no se dialoga. Por verticalidad nos referimos a la idea de ser colocados o colocarse en una posición de reacción a criterios ajenos y no poder incluir los propios.

A su vez, de acuerdo a personal gubernamental de los ámbitos federal y estatal, el personal de las UTN-FAO toma decisiones en ciertos momentos claves como la elección de municipios y la validación y capacitación de nuevas ADR. Incluso, comentaron que la FAO contribuye a que “la metodología se [vaya] construyendo sobre la marcha” por los retrasos en los tiempos de capacitaciones y por el peso de sus decisiones al ser “diplomáticos” y no agentes gubernamentales, irónicamente comentaban.

Por supuesto, esta verticalidad no sucede sin cuestionamiento. La estructura de ambos encuentros de esta reunión nos habla de la jerarquía que se intenta establecer, mientras que acercarnos a los temas específicos abordados nos muestra dos vertientes: que las personas involucradas son conscientes del intento por establecer dicha jerarquía; pero también que intentan contraatacarla.

Sobre la mencionada reunión y su tema de evaluación, a pesar de que los miembros del GOP mostraron su interés por ajustarse a la revisión ideada por la Dirección General de Desarrollo Territorial, hubo una objeción. Dicha objeción, aunque menor y sin consecuencias aparentes para el desarrollo de los planes de esa Dirección, provino de un representante del CECS. El delegado del CECS, aunque también indicó su disponibilidad y la importancia de la labor, indicó que esta revisión significaba duplicar los esfuerzos ya que “es algo que el CECS hace cotidianamente”. Significativamente, no hubo eco de su reclamo entre sus colegas del GOP, ni respuesta de la encargada de la Dirección General de Desarrollo Territorial. Es decir, pareció que el representante del CECS resistió la jerarquía que se creaba de *facto*.

Figura 1. Estructura vertical de un proyecto que se asume horizontal



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas y observación participante

Esta creación de niveles también es percibida por agentes de ADR. Como nos mencionaron en campo:

La coordinación institucional es mucho más fácil cuando se hace de arriba hacia abajo. Es decir, si quieren que funcionen cosas [en campo], el GOP debería coordinarse con la SEP, porque se los dejan a las ADR, cuando sería más sencillo, por ejemplo, que los maestros y la gente de las escuelas tuvieran la instrucción de sus jefes de colaborar con el PESA.⁵

En esta cita, el representante de ADR crea una imagen donde coloca al PESA en la misma estructura que organismos centralizados con estructuras abiertamente verticales, con jefes y subordinados claramente definidos. Si incorporamos lo señalado en la reunión del GOP descrita con anterioridad, nos remite a un esquema muy estructurado de manera vertical que puede apreciarse en la figura 1. Esta imagen, repetida de manera constante en la mención de “arriba”, “aquí abajo”, “allá en ‘X’ (capital)”, nos habla de cómo la operación se asemeja a estructuras verticales ya conocidas desde hace mucho tiempo en nuestro país.

Aproximación teórica

Nuestra intención con esta descripción breve del PESA desde sus operadores es abonar al análisis del estado mexicano mediante un proyecto que inicia desde un ente externo a él. Nuestro interés no es analizar su “desmoronamiento” sino resituar su papel en el marco de la relación entre personas concretas y situaciones cotidianas en la operación del proyecto.⁶

Nuestro objetivo es comprender una nueva forma de lo que Foucault denominó “gubernamentalidad”, entendida como el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma tan específica, tan compleja de poder, que tiene como meta principal, la población [...]; la tendencia hacia la preeminencia de ese tipo de poder que se puede llamar el <<gobierno>> sobre todos los demás: soberanía, disciplina.⁷

En el caso específico del PESA, habla de personas clasificadas como marginadas según censos federales de la población. La utilización del PESA para acercarse a estas personas puede ser entendida dentro de las

5. Entrevista de autores, enero 2014.

6. Ferguson y Gupta, “Spatializing Spatializing States”, pp. 981-1002.

7. Foucault, *Estética, ética y hermenéutica*, p. 195.

nuevas formas de inclusión/exclusión a través de nuevas cadenas de mano como las descritas anteriormente; estas formas de imaginar y atender a la población son vistas por algunos autores⁸ como nuevas expresiones del poder como control de población.

Al pensar desde la gubernamentalidad a la época actual, es entendible que un programa como el PESA ha tenido la difusión y el respaldo económico que se mencionó al inicio. Parte de esto se relaciona con el entendimiento los sujetos categorizados en términos alimenticios en vez de categorías políticas, como las de “campesino” que tendrían que ser entendidas en los términos políticos de soberanía.⁹ Estas categorías politizadas han tenido un declive muy importante en los últimos tiempos en las políticas del estado y de instituciones para-estatales que logran los mismos.

Así, intentamos evidenciar lo que el estado implica en esta era para recrear desigualdades y subordinaciones, pese a perspectivas analíticas que celebran su debilitamiento ante la emergencia de poderes transnacionales y sus consecuencias en ámbitos locales (“pensar global y actuar local”). Al respecto, nos reflejamos en el ejercicio de Ferguson y Gupta¹⁰ en el que identifican, como ejemplo, las formas concretas en que los funcionarios estatales en la India, bajo la apariencia de un programa de retórica neoliberal, recrean la idea de un estado que se encuentra todavía arriba y conteniendo a los agentes que los acercan a la población. La idea en la que se basan estos autores es que el estado necesita crear imágenes en sus poblaciones que les muestren que el estado que los somete realmente se encuentra, de alguna forma, “arriba” de ellas pero, al mismo tiempo, ellas forman parte de éste.

Ferguson¹¹ nos dice que hablar de la relación estado-sociedad civil se ha convertido en el paradigma de los análisis sociales contemporáneos. En el caso del PESA, hemos hecho la descripción de la creación de verticalidades que se mantienen en el sentido más tradicional del poder del estado. Sin embargo, falta aclarar que la verticalidad se ejerce sobre ADR es verticalidad impuesta a organizaciones que son consideradas como ajenas al estado. Las ADR no forman parte de ninguna institución estatal, sino que suelen tener la figura legal de Asociación Civil. Sin embargo, como hemos visto, la operación del PESA ubica a las ADR como el último

8. Ferguson, “*Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*”, pp. 382-390.

9. Explícitamente, el PESA se aparta de la idea de soberanía alimentaria, que ha sido defendida por grupos como Vía Campesina (FAO 2006).

10. Ferguson y Gupta, *op. cit.*, p. 981-1002.

11. Ferguson, *op. cit.*

escalón de la jerarquía estatal expresada en este proyecto de metodología internacional. Al hablar con la gente de las ADR, la mayoría hizo énfasis en la dependencia casi absoluta que tienen del PESA respecto a su financiamiento para existir. Supimos incluso de ADR que desaparecieron cuando les fue retirado el apoyo del PESA.

Conclusión

Con esta aproximación, esperamos haber ofrecido una entrada para continuar con las preguntas que nos permitan entender la acción del PESA, un proyecto social de metodología internacional. La información presentada nos sugiere que no podemos pensarlo como una total innovación, sino que debemos entenderlo dentro de las transformaciones políticas del estado mexicano.

Bibliografía

- FAO, *Informe de Políticas Públicas, Seguridad Alimentaria*, [en línea], 2006, ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf
- Ferguson, James, *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*. University Press Durham, Duke, 2006.
- Ferguson, James y Gupta, Akhil, "Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality", *American Ethnologist*. 2002, 29, 981-1002.
- Foucault, Michel, *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales Vol. III*, Editorial Paidós, Barcelona, 1996.
- Gledhill, John, "'Disappearing the Poor?' A Critique of the New Wisdoms of Social Democracy in an Age of Globalization", en Marc Edelman y Angelique Haugerud (eds.), *The Anthropology of Development and Globalization: From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*, pp. 382-390, Blackwell Publishing, Oxford, 2005.
- SAGARPA, *Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)*, [en línea], 2015, <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/AsistenciaCapacitacion/Paginas/pesa.aspx> 2015).