

## RESEÑAS

### Intervención gubernamental en la vida de los pobres: discursos sobre el programa Oportunidades

**BRUNO LUTZ**

brunolutzor@yahoo.com.mx



Alejandro Agudo Sanchíz  
2015 *Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo.*  
México: UIA, 283 p. ISBN: 978-607-417-294-2.

A partir de su experiencia como consultor en la evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Alejandro Agudo Sanchíz analiza las condiciones de producción de conocimiento sobre los pobres así como el ambiguo proceso de modelización del desarrollo social.

En esta obra lo que interesa al autor no es discutir los resultados del programa federal desde una perspectiva antropológica, sino más bien desentrañar su “gubernamentalidad”, es decir, el haz de técnicas y procedimientos destinados a dirigir la conducta de los hombres.

El concepto foucaultiano de *gubernamentalidad* “se refiere precisamente a esta dimensión del poder positivo o productivo, el cual gana legitimidad y estimula la acción por medio de regímenes que estructuran el posible campo de decisiones y elecciones, de manera que los sujetos se conducen en términos de normas a través de las cuales son gobernados —es decir, se constituyen a sí mismos como sujetos gobernables” (Agudo Sanchíz 2015:92).

Compartimos la idea sugerente de que el arte de gobernar se ha ido perfeccionado gracias al tratamiento, cada vez más sistemático, del problema de la población. A lo largo de su obra, el profesor de la Universidad Iberoamericana despliega una reflexión original y argumentada respecto a esta particular producción de un saber oficial sobre los pobres y sus necesidades. Se plantea entender el trasfondo de la construcción de un sujeto gobernable capaz de participar en su propia transformación. En su reflexión retoma algunos elementos de la sociología del actor-red, sociología de la traducción de Latour, la sociología del documento, así como la perspectiva humanista de Nussbaum y Amartya Sen. Tal vez hubiera sido provechoso revisar también la literatura sobre la etnografía institucional que tiene como objetivo, precisamente, el analizar las organizaciones burocráticas a través de los programas que operan, para caracterizar su función como emisoras de discursos con pretensión de verdad.

## La instrumentalización de los actores no estatales

Para el doctor en antropología, el empequeñecimiento del Estado es una falacia. Lo que sucede es una redistribución de los recursos de tal forma que una nebulosa de organizaciones intermediarias de la sociedad civil recibe fondos para operar programas gubernamentales. Las donaciones y financiamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) es crucial porque condiciona su acción. Asimismo, “la *retirada* o el *adelgazamiento del Estado* pueden ser estratégicamente importantes con respecto al establecimiento de nuevas configuraciones de poder y dominio estatal en las que, además, los llamados actores no estatales pueden llegar a ser funcionales” (Agudo Sanchíz 2015:55).

La profesionalización de las OSC va acompañada por una despolitización de sus objetivos, lo cual transforma a sus responsables en negociadores expertos; incluso existe una tendencia hacia la reappropriación del lenguaje y los procedimientos normativos gubernamentales. Mayor es el grado de dependencia con el Estado, y mayor es el grado de burocratización de sus procedimientos internos. Mediante la actuación de intermediarios, beneficiados de una información privilegiada y arreglos no institucionales para la transferencia condicionada de recursos públicos, se van diseminando dispositivos de poder en la sociedad civil. El autor recalca la gran dificultad de definir lo que es la sociedad civil, que se supone está

organizada en asociaciones y movimientos diversos. Su existencia puede comprenderse tomando en cuenta la veleidat del Estado para combatir las diferentes formas de pobreza.

El desarrollo se ha convertido en una arena, en donde actores dotados de determinado conocimiento de las reglas del juego negocian con provecho la repartición de recursos públicos. Es un mundo de gestores de financiamiento para el desarrollo, tecnócratas, políticos nacionales y líderes sociales. La insuficiencia de los recursos para el desarrollo, es decir su relativa rareza, tiene como consecuencia una sobrevaloración del conocimiento acreditado en el marco de una cadena de amistades y relaciones establecidas.

De hecho, la descentralización permite una repartición oportuna de las responsabilidades. Estamos frente a un “gobierno a distancia” que sigue conservando la hegemonía de la gubernamentalidad. El autor afirma con acierto que el Estado, en acuerdo con los organismos internacionales de desarrollo, se esmera en crear “sujetos autorregulados” cuyos modos de actuación se encuentran colonizados por los principios de la lógica de mercado (como la obligación de obtener escasos recursos mediante la organización autónoma y la autoayuda).

## Un programa para fortalecer la gubernamentalidad

El programa Oportunidades –hoy en día Prospera– es una manifestación concreta de la nueva arquitectura global del desarrollo. Al respecto, en los nuevos esquemas de combate a la pobreza mediante una transferencia monetaria condicionada, el Estado prescindió de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y de las organizaciones comunitarias. El autor explica cómo, a pesar de la evaluación negativa del Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE), aplicado a título experimental en el estado de Campeche, éste se convirtió en el Progresat en 1997 con una cobertura nacional.

Uno de los principales propósitos en la metamorfosis del PASE en Progresat fue prevenir las prácticas clientelares, el uso discrecional de recursos por parte de diversos actores sociales —pertenecientes a gobiernos municipales y regionales, a la iniciativa privada o al inestable sector de las ONG en México—, así como la proliferación de acciones e intereses que habían caracterizado a anteriores programas como los fondos de inversión social (Agudo Sanchíz 2015:76).

En su fase primordial, el Progresat buscó combatir la dispersión poblacional en el medio rural, al no considerar las 170 mil localidades de menos de 500 habitantes. Esta misma racio-

nalidad política que imperó a finales de los noventas, se manifiesta en la actualidad con los proyectos de ciudades rurales que buscan, en Chiapas y otras entidades federativas, aglutinar las poblaciones rurales dispersas e inculcarles formas de vida moderna.

La focalización de la ayuda a los hogares se perpetuó del Progreso al Oportunidades, y de Oportunidades al Prospera, de tal manera que se siguió interviniendo más profundamente en la vida de las familias pobres, sus ingresos, salud y educación. El discurso *leitmotiv* de Oportunidades es combatir el “ciclo intergeneracional de transmisión de la pobreza”. Este programa transexenal se ha propuesto invertir en el capital humano de las beneficiarias, entre cuyas líneas de acción están: el control de la fecundidad, reducción de la tasa de natalidad, incentivar el estudio escolar, y combatir la discriminación de las mujeres.

El Programa Oportunidades, que toma como sinónimos “hogar” y “familia”, plantea un tipo de familia biparental con tradicionales roles de género. Aunque no está plasmado en el libro reseñado debido a que, desafortunadamente, la información recabada por el autor llega hasta 2008, el cambio de denominación de Oportunidades a Prospera en 2015 se debe, entre otros factores, al fracaso de la estrategia de planificación familiar de las familias pobres cuyas muchas beneficiarias simulaban emplear un método de contracepción, pero tuvieron más hijos para recibir las becas escolares correspondientes. En el discurso de la titular de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el nuevo modelo de la familia pobre es de tres hijos, por lo que no se otorgarán más de tres becas escolares por hogar con el Programa Prospera.

Ahora bien, el lenguaje institucional está lleno de tecnicismos, y la descontextualización particular de las evidencias empíricas, que nutren una argumentación ideológicamente orientada, constituye una frontera simbólica entre quienes operan el programa y quienes, desde una exterioridad masiva, opinan al respecto. “Son las jerarquías comunitarias de conocimiento y autoridad las que proporcionan el terreno concreto y cambiante para los efectos de Oportunidades, las que hacen real al programa al tiempo que se transforman con él” (Agudo Sanchíz 2015:98). Dentro de las estrategias de las candidatas a beneficiarias, además de la disimulación de ingresos y bienes materiales, así como la simulación oportuna de vivir en condición de pobreza extrema, recurren a crear “formas de organización y papeles sociales parcialmente nuevos en contextos específicos” (Agudo Sanchíz 2015:104). A partir de casos de estudio en el estado de Chiapas, el autor muestra que las filiaciones políticas y religiosas se superponen a la discriminación que introduce Oportunidades entre las beneficiarias y las demás mujeres de un poblado. Al respecto, operan implícitamente distinciones, incluso entre las beneficiarias, a partir de una diferenciación sobre la base del monto total de los apoyos y la antigüedad en el Programa.

## Mecanismos de control intercomunitarios

Agudo Sanchíz aborda la importante cuestión de la perspectiva neocolonial de las políticas de desarrollo. La inclusión de la noción de corresponsabilidad, en los hechos, justifica una vigilancia cotidiana que deriva en premios y castigos a las beneficiarias. Se trata también de refuncionalizar prácticas comunitarias como el *tequio*, en el marco de una relación institucional entre dependencia de gobierno y el grupo de quienes reciben apoyos. “Ahora, el personal de instituciones proveedoras de servicios de salud (y hasta cierto punto de servicios educativos) ha fomentado la asociación de los apoyos de Oportunidades con el aporte de trabajo *voluntario* por parte exclusiva de las mujeres receptoras de transferencias del programa, en aras de la limpieza e higiene de las comunidades” (Agudo Sanchíz 2015:115). En cierta medida, el programa Oportunidades avaló la creación de un *tequio* femenino que moviliza a las beneficiarias para llevar a cabo acciones colectivas a favor de su comunidad. Se han escuchado muchas voces críticas que denuncian las irregularidades en el condicionamiento de la ayuda, así como el no respeto de los acuerdos tácitos entre las vocales y las beneficiarias.

Asimismo, la universalidad del programa que apoya a más de cinco millones de hogares mexicanos ha generado una cultura de la delación que se traduce en una avalancha de chismes y rumores. En el libro leemos, por ejemplo, que las beneficiarias están convencidas de que los funcionarios de Oportunidades las están monitoreando todo el tiempo, viendo lo que hacen, compran y las labores que realizan en su casa. La incertidumbre respecto a mantenerse en el padrón del programa genera una serie infinita de rumores sobre condicionamientos adicionales de los apoyos. Aunque este tópico del Programa Oportunidades hubiera podido ser abordado más profundamente por Agudo en su apartado sobre las “traducciones”, destaca la mención de los buzones de quejas que son empleados por las beneficiarias para delatar de manera anónima a sus vecinas con quienes tienen conflictos. Este artilugio, que forma parte de los dispositivos institucionales de poder, recuerda las *lettres de cachet* (cartas selladas) estudiadas por Foucault para mostrar cómo los súbditos empleaban esta estratagema extra-legal para pedir al Rey su intervención en asuntos de carácter familiar y comunitario.

En el caso que nos concierne, la transferencia del uso de dispositivos de poder a las vocales y beneficiarias ha reforzado la vigilancia mutua al interior de las comunidades, incrementando expectativas y frustraciones. El pase de lista, el control de los tiempos y de las ausencias, se manifiestan de forma negativa en el cobro de multas. De hecho, la negociación de faltas forma parte de las relaciones de poder en el marco del intercambio de favores. “Las faltas e incumplimientos se resuelven localmente mediante los *tequios* femeninos, o bien, se condonan a cambio de pagos que pueden emplearse como medio para que las vocales negocien con los directores de escuela el no reportar al programa la inasistencia de los alum-

nos” (Agudo Sanchíz 2015:120). Al respecto, el papel de las vocales, voluntarias elegidas por la comunidad, es de gran importancia porque fungen como las intermediarias entre los funcionarios de Oportunidades y sus coterráneas. Pueden ganar prestigio o desprestigio según la forma en cómo actúan. “Echamos miedo para que cumplan” declara, ingenua, una vocal de Tumbalá, Chiapas.

El programa asistencialista se ha transformado en una organización piramidal multi-sitiada, en la cual todos tienen la facultad de denunciar incumplimiento e irregularidades. Son iniciativas atomizadas que invaden los espacios comunitarios. El uso sistemático del anonimato y las excusas son estrategias de las beneficiarias para defender la funcionalidad del Programa sin poner en riesgo su reputación ni la recepción de los apoyos. Se trata de traducciones locales de los lineamientos institucionales. “Es en la resignificación social de la corresponsabilidad, a través de la asimetría lógica de la donación, lo que acaso puede actuar como tecnología de disciplina sobre la cual el enfoque de la gubernamentalidad ha de establecerse en cada lugar y momento” (Agudo Sanchíz 2015:155).

El autor plantea que estos códigos locales, de cierta forma, refuncionalizan las distinciones de género, y hacen posible la existencia del programa y sus corresponsabilidades. En un afán de objetividad, Alejandro Agudo presenta casos concretos de mujeres pobres que, por razones religiosas, ideológicas o argumentando que es una pérdida de tiempo, decidieron no enlistarse en el Programa Oportunidades. El rechazo a esas formas institucionales de control conlleva a las familias a mantenerse voluntariamente al margen de la intervención gubernamental. Paradójicamente, las reuniones y pláticas de Oportunidades se han integrado del todo en el paisaje comunitario al grado que las mujeres dadas de baja suelen sentirse marginadas y desinformadas. En muchos poblados rurales del país, gran parte de la vida comunitaria gira en torno a las actividades relacionadas con dicho programa. En los centros de salud atienden en prioridad a las beneficiarias y sus familiares, mientras que en la escuela, los maestros se fijan más en los educandos becados.

Quienes dejan de cumplir uno solo de los requisitos son dados de baja del Programa. “Los *pobres*, así identificados a través de la realización de encuestas y recepción de transferencias condicionadas para la mejora individual y familiar, pueden quedar excluidos de otros espacios de decisión y formas de asociación que podrían volverse *políticos*” (Agudo Sanchíz 2015:128). Pero, desde una perspectiva de desarrollo humano, los hogares pobres y en particular los dirigidos por la madre de familia, deben de tomar en cuenta la aplicación de la normatividad y la reciprocidad del intercambio. El autor presenta tres casos de jefas de hogar en Michoacán, Coahuila y Chiapas para reflexionar sobre la posibilidad de una reorientación de las políticas de desarrollo. Para romper el círculo vicioso de la pobreza, se creó el Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA) con tal de permitir a los hogares recerti-

ficados como “no pobres” congraciarse de los efectos de su corresponsabilidad. Se trata de eliminar de manera paulatina los hogares que, en principio, no necesitan más los apoyos del Estado.

El académico y consultor señala con acierto que el Programa Oportunidades, si bien muestra una perspectiva de género, no tiene objetivos de género ya que tiende a reproducir la concepción androcéntrica de la mujer servicial y voluntaria que debe dedicar su tiempo a los demás. En cuanto a los beneficios del Programa, Alejandro Agudo señala evidencias de una emancipación de las mujeres mediante su participación en la toma de decisiones y el hecho de salir de su casa. Con tal de mejorar Oportunidades, el autor propone incluir un enfoque de las capacidades que respete la libertad individual e incluya los factores ambientales, políticos, económicos y culturales.

## Evaluación verosímil, pero no objetiva

En el último capítulo de su destacada obra, Agudo analiza la “cultura de la consultoría”, destacando en el caso de la Sedesol el resumen ejecutivo y el análisis FODA<sup>1</sup> como partes medulares de todo reporte de evaluación externa. Se trata de producir un discurso experto que objetiva la realidad social de la pobreza.

Los documentos están caracterizados por una serie de suposiciones sobre la naturaleza del mundo, como la existencia de una realidad objetivamente aprehensible en términos empiristas. (...) Términos problemáticos o debatibles como hogar, familia o comunidad son transformados en categorías objetivadas, lo cual reduce realidades complejas a tipos fácilmente digeribles. Así, las categorías socioeconómicas de personas se convierten sencillamente en otra variable por ser definida y ajustada por diseñadores y evaluadores de programas (Agudo Sanchíz 2015:209).

El juego de los términos políticamente correctos actualiza un léxico que pretende dar la explicación verdadera y definitiva de una histórica situación de desigualdad. “No sorprende que las evaluaciones dependan de la negación de aquello que las constituye: reconocer la inexistencia de versiones únicas de la realidad, iría en contra de los principios y requeri-

---

<sup>1</sup> FODA es el acrónimo de: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

mientos de la política social, orientados al establecimiento de autoridad sobre los resultados e impactos de los programas” (Agudo Sanchíz 2015:211).

Los funcionarios de la Sedesol desarrollan diversas estrategias para mitigar las críticas de las evaluaciones externas como, por ejemplo, publicar al mismo tiempo y con mucha publicidad un libro que alaba las virtudes del Programa Oportunidades. Reuniones públicas y conferencias son espacios desde los cuales se actualizan los dispositivos de poder al reafirmar la veracidad de la interpretación institucional del éxito de dicho Programa. Precisamente, el éxito de Oportunidades ha de ser constantemente recordado por medio de ceremonias informativas, páginas electrónicas, cápsulas propagandísticas en las redes sociales, anuncios en los medios masivos de comunicación y publicaciones diversas. Por razones obvias, los funcionarios públicos omiten explicitar el significado del término “éxito” porque su solo empleo legitima la política de intervención en la vida de los más pobres.

La larga experiencia del autor como consultor le permite describir con detalle los mecanismos institucionales e informales relativos a la creación de evaluaciones externas *ad hoc*. A las numerosas reuniones entre los integrantes del equipo de evaluación para lograr un consenso en torno a definiciones conceptuales y reglas metodológicas que seguir, se sumaron tediosas reuniones de los funcionarios públicos con los evaluadores. Asimismo, estos últimos tuvieron que lidiar con la censura de los funcionarios públicos que, difícilmente, aceptan la crítica —los mismos burócratas deben cumplir con metas anuales y “productos” terminados para garantizar la permanencia de su empleo, convirtiéndolos en heraldos fanáticos del Programa. La censura toma la forma de una serie continua de correcciones de estilo mediante la selección de las palabras a callar y las que se deben decir. Agudo nos explica que los funcionarios reprobaron el uso de los términos: *improvisación*, *discriminación*, *favores*, *complicidades*, entre otros, porque, según éstos, remitían a juicios de valor y opiniones personales. Se les solicitaba repetidamente la homogeneización de las diferentes partes de su reporte. Los evaluadores externos se vieron obligados a eufemizar su discurso mediante la omisión de críticas directas. De esa forma, se construyeron evaluaciones aceptables, es decir verosímiles, pero no objetivas.

Ciertamente faltó en este muy interesante séptimo capítulo, abundar sobre el tema de la conversión de los académicos en evaluadores profesionales. Mediante una transferencia de competencias (no siempre legal ya que los investigadores firman generalmente un contrato de exclusividad con su empleador) del campo de la academia al de la consultoría, esos profesionistas aumentan en forma considerable sus ingresos además de acumular responsabilidades. Aunado a lo anterior, el uso del material recolectado en el marco del trabajo de consultoría les permite escribir artículos y libros que son evaluados positivamente en las instituciones de educación superior y por el Consejo Nacional de Ciencia y



Tecnología (Conacyt), permitiéndoles por ejemplo mantenerse en el Sistema Nacional de Investigadores.

Somos de la opinión que el doble uso del saber antropológico debe merecer una reflexión distante y objetiva, mucho más profunda, con tal de explicitar los significados de la acumulación de puestos y funciones dentro y fuera de la universidad, al grado de utilizar una adscripción académica como tarjeta de presentación para fungir como consultor externo. Asimismo, si el autor realiza un esfuerzo pionero en abordar los mecanismos de censura lingüística que despliegan los burócratas de forma más o menos coordinada, hubiera podido quizá resaltar los problemas éticos que conlleva el aceptar el condicionamiento de la presentación de los resultados de su consultoría, con tal de recibir los emolumentos estipulados en su contrato.

Finalmente, la obra *Una etnografía de la administración de la pobreza* cumple ampliamente las expectativas del lector al permitirle adentrarse en la lógica institucional de una producción de sentido con pretensión de verdad. Escrito con una prosa clara y precisa, este libro publicado por la Universidad Iberoamericana examina las diferentes aristas del Programa Oportunidades (hoy Prospera). Muestra de manera convincente la extensa gama de reinterpretaciones locales de los lineamientos de dicho programa, partiendo de una negociación entre donantes y beneficiarias, negociación mediada por funcionarios de Oportunidades y vocales comunitarias. Tanto el contenido del libro como su formato invitan a la lectura. Al respecto, la bella ilustración de portada y el cuidado de la edición dan a esa publicación del doctor Alejandro Agudo un atractivo adicional. Asimismo, se invita de manera entusiasta a la lectura del libro reseñado dirigido a los académicos y profesionistas interesados en los temas de políticas públicas y programas de desarrollo.