



# ACCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO SOCIAL EN EL SURESTE DE MÉXICO: LA AGENDA CHIAPAS-ONU

*Public Action and Social Development in the Southeast of Mexico: the Agenda Chiapas-ONU*

Luis Rodríguez-Castillo

**Resumen:** *En esta colaboración presento diferentes interpretaciones y acciones que se generaron en torno a la llamada Agenda Chiapas-ONU, sustentada idealmente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La estrategia de comunicación social del gobierno del estado generó una relación metonímica entre esta política y el programa Ciudades Rurales Sustentables. Desde una perspectiva antropológica, documento los conocimientos y valoraciones, así como los comportamientos de diversos agentes, que se alinean en torno a proyectos tanto a favor como en contra de esas políticas —la Agenda Chiapas-ONU y el programa Ciudades Rurales Sustentables—. En esas arenas de la política social se exhiben diferentes códigos de cultura política de los agentes involucrados, lo cual genera una “acción pública intensa”.*

**Palabras clave:** *política pública, Objetivos de Desarrollo del Milenio, cultura política, acción pública intensa.*

**Abstract:** *In this collaboration I present different interpretations and actions generated around so-called “Chiapas-UN Agenda”, ideally based on the Millennium development goals. The strategy of social communication of the Government of the State generated a metonymic relation between this policy and the program of Sustainable Rural Cities. From an anthropological perspective, document knowledge and assessments as well as the behaviors of different agents that are aligned around divergent projects, both for and against these policies — Chiapas-UN Agenda and Sustainable Rural Cities—. There are displayed in these arenas of social policy different codes of political culture of the agents involved, which generates an “intense public action”.*

**Keywords:** *policy, Millennium Development Goals, political culture, intense public action.*

---

Luis Rodríguez Castillo, doctor en ciencias sociales por El Colegio Mexiquense. Investigador del Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste, del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Temas de especialización: teoría antropológica, antropología política, políticas públicas, gestión local y proceso de la formación cotidiana del Estado. Correo electrónico: lurodri@unam.mx.

Enviado a dictamen: 01 de julio de 2013.  
Aprobación: 15 de septiembre de 2013.  
Revisiones: 1.



## Introducción

Inicio este artículo con una frase lapidaria: “vivimos una crisis civilizatoria”. Esa noción indica tanto el colapso de las bases económico-políticas del “mundo occidental”, como la necesidad de recomponer el “orden global” sobre bases de-colonizadas (Castro y Grosfoguel, 2007). Asistimos a la debilidad del Estado-nación y al incremento de la influencia de las agendas y agencias internacionales en las políticas locales, lo que para algunos es síntoma de que nos aproximamos a un nuevo “imperio” (Hardt y Negri, 2000), y para otros de que nos dirigimos a una gobernanza global, conducida por la emergencia de una sociedad civil fuerte (Annan, 2000). Antes de tomar posición es necesario mencionar que, tal como afirmó Walter Benjamin, “no hay documento de cultura que no sea a la vez un documento de barbarie” (Benjamin citado en Cruz, 2011).

A partir de esa orientación presento los esfuerzos de las agencias del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y del gobierno del estado de Chiapas que generaron la Agenda Chiapas-ONU para impulsar un “desarrollo social” que se sustenta, idealmente, en los mejores y más loables principios de la civilización contemporánea: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).<sup>1</sup> Sin embargo, ese impecable “texto de cultura” fue modificado por los implementadores y los responsables de comunicación social del gobierno estatal, al tiempo que fue leído por otros agentes socio-políticos como una nueva “barbarie” de las multilaterales. Con base en lo anterior, en esta colaboración muestro los discursos y las acciones de diversos agentes para reflexionar en relación con la cultura como factor explicativo de aquellas modificaciones.

Para ello, a esta introducción le sigue una presentación de la Agenda Chiapas-ONU tal como la he planteado, es decir, un documento de cultura. Después se encuentra la sección “Breve excursión teórico-metodológico” para familiarizar al lector con las categorías que sirven de sustento a mi investigación. Cabe destacar que este artículo es una aplicación de un modelo de análisis que he formulado en los últimos años,

el cual resultó útil para el examen de la política pública en el ámbito municipal (Rodríguez, 2010) aunque, en tal sentido, no pretendo confirmar la teoría a partir de este único caso de análisis. Posteriormente presento la descripción de lo observado en la realidad tanto en la parte gubernamental, como en las organizaciones sociales incluidas o que demandan su inclusión en la Agenda. Finalmente, se retoma la parte teórico-conceptual para empatarla con la realidad observada y llegar a algunas reflexiones conclusivas.

### Un documento de cultura: la política pública y la Agenda

Los modelos para el estudio de la política pública pertenecen al grupo de teorías sobre las que se afirma que poseen un alto nivel de generalización e incluyen, a la vez, un componente analítico y otro normativo. Una revisión de la literatura especializada (Aguilar, 1992, 1993, 1994 y 2003; Bardach, 2004; Parsons, 2007) refleja que el campo analítico se encuentra delimitado a lo que el Estado-nación decide, o no, realizar; por eso se considera el instrumento gubernamental para estructurar los incentivos y constricciones que definen la *res publica*.

Está firmemente establecido que una política pública con un buen diseño institucional y con mecanismos de participación conducirá a la ciudadanía a un objetivo común, que con la consecución de dicho objetivo se demostrará su eficacia, y que ésta generará los consensos y la legitimidad para su institucionalización —eficiencia—. Se cierra un círculo virtuoso, pues desde el campo normativo<sup>2</sup> eficacia y eficiencia son indicadores de las posibilidades que una sociedad tiene para la gobernanza y el desarrollo.

Presuponiendo la veracidad de ese modelo,<sup>3</sup> el 17 de octubre de 2008 se firmó el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el gobierno del estado 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 diez agencias del sistema ONU<sup>4</sup> en el estado (ONU, 2008). La Agenda contaba con el liderazgo del Programa de

las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y una inversión de 6.5 millones de dólares para el combate a la pobreza en el período 2009-2012.

Hacer efectiva la orientación estratégica de la Agenda requirió una reforma a la Constitución local, realizada el 24 de julio de 2009,<sup>5</sup> para regular la alineación a la consecución de los ODM de las políticas públicas, programas y proyectos de todos los órdenes e instancias de gobierno en materia de desarrollo social. Entonces, se establecieron veintiuna metas y sesenta indicadores para medir “objetivamente” el comportamiento de los ODM en el estado. La acción se orientó a la atención prioritaria de los veintiocho municipios con menor índice de desarrollo humano (MMIDH),<sup>6</sup> lo cual implicó un cambio organizacional y la reestructuración operativa de cada una de las dependencias de gobierno. El 6 de julio de 2008 se instaló 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).

Tal como señaló Luis Manuel García Moreno, director del Instituto de Protección Civil, se trataba de una “gran estrategia” que adquiriría coherencia porque:

La Agenda es una planeación para orientar el desarrollo territorial en Chiapas, no es una ocurrencia del gobierno para hacer cualquier cosa. Significa la concurrencia de los mejores especialistas internacionales en cada uno de los temas que atendemos, por eso la vinculación con los señores científicos.<sup>7</sup>

Esa “concurrencia”, vista desde la ONU, amparaba cinco acciones en los veintiocho MMIDH:

1. Estrategia interinstitucional para la prevención integral de la problemática en salud sexual, salud reproductiva y salud ambiental, con énfasis en muerte materna e infantil en los veintiocho municipios con menor índice de desarrollo humano del estado de Chiapas, 2010-2012, en el marco del acuerdo específico con UNFPA.

2. Programa de Manejo Integral y Local de Riesgos de Desastres en el Estado de Chiapas 2009-2010, en el marco del acuerdo específico con PNUD.
3. Programa Especial de Seguridad Alimentaria y Nutrición 2010-2012 (PESAN-Chiapas), en el marco del acuerdo específico con la FAO.
4. Programa conjunto de prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de paz en comunidades con personas internamente desplazadas, en el marco del convenio específico AECID, FE-ODM y PNUD.
5. Plan sustentable de obras hidráulicas, saneamiento y tratamiento responsable de residuos sólidos del estado de Chiapas —dotación de agua a veintiocho municipios prioritarios— 2010-2012.

El resultado esperado de este impecable “documento de cultura” era —desde luego— abatir los índices de marginación pero, de mayor importancia, ampliar las prácticas de inclusión social y generar procesos de democratización local. Esta estrategia coadyuvaría, por lo tanto, a ampliar la legitimidad y la gobernabilidad en el estado. Su principal virtud era que eso se incitaría desde las fuerzas sociales endógenas con el respaldo de alianzas estratégicas —*partnerships*— nacionales e internacionales, con el valor agregado de que se realizaría —según la pertinencia— con respeto a los usos y costumbres de los pueblos originarios.

### Breve excursión teórico-metodológico

Sin embargo, a la formulación de esa estrategia no necesariamente le siguió la ampliación de prácticas democráticas y de inclusión en las acciones gubernamentales. Los “burócratas de a pie” (Lipsky, 1979) no cambiaron sus esquemas de trabajo ni fueron más incluyentes; al contrario, algunos calificaron las prácticas de los agentes gubernamentales como una “nueva simulación”, de modo que unos observaron un uso discrecional de recursos, mientras otros consideraron que sus prácticas eran clientelares y perseguían “fines electoreros”. Incluso, otros agentes operaron proyectos de desarrollo alternativo a la

Agenda. Debido a lo anterior, sostengo que la política pública genera “acción pública intensa”, tanto a favor como en contra.

El concepto de “acción pública intensa” fue introducido a la discusión en México por Cabrero (2005), pero sólo 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 (Archer, 1988; Giddens, 1979 y 1995), una acción pública intensa debe permitirnos el análisis de los agentes sociales que están tanto a favor como en contra de una política pública. Para ello, propongo su análisis como arenas sociales (Turner, 1975, 1980 y 1988; Roseberry, 1988); es decir, espacios en los que se definen y disputan relaciones culturales y políticas que se expresan en discursos hegemónicos y contrahegemónicos y que están condicionadas por un campo de poder mayor. En ese sentido, la *res publica* 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 de su interpretación como bienes significativos escasos (Adams, 1979).

En esta política pública lo más notorio es que, a pesar del respaldo técnico y político de la ONU, no se siguió la ruta secuencial marcada en los modelos de la ciencia política, que consiste en identificación del problema público, formulación de la agenda de gobierno, diseño de políticas públicas, implementación de programas y proyectos y, por último, evaluación de los resultados.

La frecuencia del dato, que al parecer se presenta con mayor insistencia de la que deseáramos, hace de ese fenómeno un hecho social digno de indagación para las ciencias sociales, pues no podemos menos que percatarnos de que entre la construcción de la Agenda y sus consecuencias media una especie de “caja negra”. Sostengo la tesis de que eficacia y eficiencia no son indicadores suficientes para explicar el éxito o el fracaso de una política pública, ni por qué genera, o no, “acción pública intensa”, pero tampoco basta con reprobar que, en el actual contexto globalizado, las

fuerzas homogeneizantes y el poder de las multilaterales no contemplen las especificidades locales al momento de implementar políticas públicas.

La política pública impulsada por el Estado y los discursos de sus oponentes pueden leerse como textos de cultura o de barbarie. Esto implica entender que el Estado necesita legitimar sus intentos por hacer avanzar su régimen moral frente a otros agentes (Rodríguez, 2006) y que —tal como señala Joel S. Migdal (2011)—recurre al discurso de la redención y de la revelación:

*La revelación* es un acto fijo en el tiempo, en el cual la Verdad se descubre y se asimila de modo colectivo. La misma crea los principios fundadores que inspiran a las personas a actuar dentro de un marco de significado compartido, desplazando sus propios deseos materiales en favor de esos principios, consagrados, incluso hasta llegar al punto del martirio o de estar dispuestos a morir por el propio país. Sin embargo, la búsqueda de la *redención* es un proceso que está en curso. Mantiene la esperanza de la liberación de los males y rechaza que sean parte de la condición humana: el dolor, la corrupción, el egoísmo, entre otros. La redención ofrece la promesa de liberación y restauración colectivas. Provoca reacciones en curso en el mundo en el que se encuentra la gente, motivando continuamente respuestas a la fallida condición humana, a la fallida promesa de revelación (Migdal 2011: 48, énfasis agregado).

Desde una perspectiva antropológica, mi hipótesis es que la cultura, y en particular una adecuada comprensión de la cultura política (Sperber, 2005; Varela 2005), es la clave del problema que nos plantean el comportamiento divergente y los resultados empíricos no previstos en los modelos de análisis de la ciencia política. Mi argumento es que, independientemente de su naturaleza técnica, coercitiva, objetiva o aparentemente impersonal, la política pública sólo puede ser eficiente y generar una acción pública intensa si se la relaciona con los asideros utópicos, rituales y simbólicos establecidos en cualquier sociedad.

## La transición de documento de cultura a documento de barbarie

El gobierno estatal necesitaba presentar una imagen de éxito y usó la Agenda como eje de su comunicación social. Con ello, emplazó la Agenda en la médula del discurso de la revelación plasmando en ella principios consagrados. No obstante, tomó el programa de Ciudades Rurales Sustentables (CRS) como evidencia empírica de que se estaban siguiendo dichos principios, a grado tal que se creó una relación metonímica y de identidad: el programa de CRS es la Agenda, la Agenda es el programa de CRS. Así, el programa se convirtió en el núcleo del discurso de la redención: en las CRS se evidenciaba la “gran transformación” y esta política pública situaba a Chiapas en el camino correcto hacia el desarrollo.

Es por ello que, en el ejercicio de alineamiento de políticas públicas realizado por la Secretaría de Hacienda para orientar el gasto público del ejercicio 2011, destacó que el Instituto de Población y Ciudades Rurales Sustentables (IPCRS) fue la única instancia de gobierno que con sus acciones incidió en el alcance de los ocho ODM y se afirmó que el programa

[...] plasma de forma empírica la importancia de cumplir con los ODM, ya que se brindan bienes y servicios orientados a combatir el binomio: dispersión y pobreza, generando los medios de subsistencia [...] la población presenta un estilo de vida organizado [...] para concretar una vida digna, llena de esperanza y armonía, con un futuro más prometedor para las próximas generaciones y alejados de las estadísticas de pobreza y marginación (GECH, 2010: IV-4 y IV-7 y 8).

En consecuencia, no es exagerado afirmar que el programa de CRS fue el programa bandera de la Agenda; un símbolo —en la concepción antropológica de generar significados— que representó el documento de cultura formulado con el fin de impulsar el “desarrollo social”.

## *Un paseo por las CRS en Chiapas*

El plan estatal de desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012, en su eje número 2, “Desarrollo social y combate a la desigualdad”, ya consideraba las CRS como “el antídoto contra la dispersión de localidades” (GECH, 2006: 66 y ss.), pero no especificaba las acciones a realizar. En un documento signado por los gobiernos estatal y federal y por la Fundación Azteca se planteó la construcción de veintiuna de ellas: Tecpatán, Ángel Albino Corzo, Frontera Comalapa, El Triunfo, Ocozocoautla de Espinosa, San Francisco Pujiltilic, Oxchuc, Teopisca, Las Margaritas, Maravilla Tenejapa, San Pedro Buenavista, El Parral, Villaflores, Pichucalco, Simojovel, Ocosingo, Santo Domingo, Palenque, Escuintla, Mapastepec y Tonalá. En dicho programa se proyectaba como plan piloto iniciar con las CRS de Tecpatán y Ángel Albino Corzo pero, a raíz del desastre natural de 2007, los esfuerzos gubernamentales se volcarían, en ese año, a la construcción de la CRS Nuevo Juan del Grijalva.

El curso de las acciones a partir de entonces dependería de dos factores: la negociación de recursos y la operación política en terreno. Así, en 2008 el gobierno estatal notificó que iniciaría la construcción de seis CRS: Mezcalapa, Berriozábal, Copainalá, Ixhuatán, Jaltenango y Tecpatán. De ellas, sólo las tres últimas iniciarían trabajos en 2010, aunque Tecpatán bajo la figura de Villa Rural Sustentable (VRS) y con el nombre de General Emiliano Zapata. La diferencia entre CRS y VRS no sólo es política porque, mientras que en las CRS los proyectos productivos estarían orientados a la introducción de empresas industriales y oficinas, en las VRS se dirigirían a las actividades del agro. En 2009 las negociaciones llevaron al gobierno estatal a anunciar que se iniciaría la construcción de seis CRS: La Concordia, Salto de Agua, Berriozábal, Jaltenango, Frontera Comalapa y La Trinitaria.

Junto a la VRS General Emiliano Zapata y las CRS Ixhuatán y Jaltenango, también la CRS Santiago El Pinar se inició en 2010, y la CRS Copainalá, en 2011. Siguiendo esa ruta de negociaciones en la que se plantea lo que se puede hacer, no lo que idealmente se proyectó, en 2012 el gobierno estatal anunció que en ese año empezarían las

obras de la VRS Jitotol. En suma, al final del sexenio 2007-2012 sumaban 32 CRS y dos VRS, aunque materialmente sólo se comenzó con la construcción de seis y dos de ellas, Copainalá y Jaltenango, se suspendieron. Oficialmente se inauguraron dos CRS, Nuevo Juan del Grijalva y Santiago El Pinar, pero sólo Nuevo Juan del Grijalva y la VRS General Emiliano Zapata fueron habitadas.

Nuevo Juan del Grijalva y la VRS General Emiliano Zapata se ubican en medio de cañadas medianas y profundas con vegetación de selva baja perennifolia, lo que implica un alto grado de humedad relativa en el ambiente. En sus alrededores, el paisaje evidencia actividades de ganadería extensiva, cacaotales y milpa. Ambas dejan la impresión de ser islas en medio de un paisaje ajeno. Por su parte, en Santiago El Pinar, situado entre montañas semicubiertas de pino-encino, en clima frío y húmedo con lluvias la mayor parte del año, las actividades centrales, el cafetal y la milpa, se combinan con floricultura bajo invernadero. Sin embargo, a diferencia de las anteriores, ésta parece más una nueva colonia anexa a la cabecera municipal por la expansión del núcleo urbano.

Los nuevos espacios, según rezaba la publicidad oficial y la alternativa, contaban con el equipamiento urbano necesario para una vida digna. Se trataba de un discurso codificado por el principio de la “plusvalía” de cualquier “desarrollador urbano” en cualquier ciudad del país. En Nuevo Juan del Grijalva se construyeron 408 casas, con sus uniformes y rojos techos dispuestas una tras otra, 243 en la VRS y 115 en Santiago El Pinar. En este último municipio, se construyeron además 350 viviendas en predios familiares y se realizaron 489 acciones de mejoramiento de vivienda.

Pablo César Gómez, dirigente de la Organización Proletaria Emiliano Zapata-Movimiento de Liberación Nacional (OPEZ-MLN)<sup>8</sup> en la región, me explicó que, debido a las diferencias de carácter político e ideológico, las comunidades afiliadas a la organización no se unieron a la CRS Nuevo Juan del Grijalva. Por ello, iniciaron las gestiones para un “proyecto alternativo”: la construcción de la VRS donde, señaló, se han tomado en cuenta las necesidades “de los compas como

campesinos” y se contó con el apoyo de investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana para definir “criterios serios de sustentabilidad”.<sup>9</sup> Además:

[...] es una autoconstrucción, no vamos a enriquecer a empresas privadas que hacen negocio con las obras del pueblo, los micro negocios serán de los compas, no de las transnacionales y no dejarán de ser agricultores, pues, gracias a que estamos organizados logramos mantener la posesión de nuestras parcelas.<sup>10</sup>

Desde luego, las obras realizadas denotan la lógica de una fuerte inversión pública y formas particulares de “gentrificación” (Glass, 1964), lo que se refleja en la narrativa<sup>11</sup> sobre el desarrollo y sobre las CRS al ser éstas consideradas como “más importantes y más bonitas que las mismas cabeceras municipales”. Por las huellas que dejaron los agentes en el paisaje, sabemos de un importante número de fundaciones sociales que colaboraron en esas obras, lo que revela la magnitud del proyecto y la enorme cantidad de agentes sociales<sup>12</sup> que intervinieron en él.

El observador registró una notable diferencia en Nuevo Juan del Grijalva. Lejos de la toponimia tradicional sustentada en los héroes patrios, se encontraron nombres como centro de salud Fundación Teletón, centro de educación básica Fundación Bancomer o torre de comunicaciones Fundación Azteca, designaciones que revelaron a “agentes policéntricos” (Cabrero, 2005) integrados al mundo global; es decir, agentes apostados en diversos centros de poder económico, financiero, político o social en el orbe, pero que participan en ese tipo de iniciativas locales bajo la égida ideológica de la “empresa socialmente responsable”.

En definitiva, se trata de lugares en los que se encontró poca evidencia de las actividades y de la intensa convivencia a las que nos invita la imagen de la ciudad; sus actividades estaban reducidas a lo mínimo por diversos factores: por la ausencia de los hombres —e incluso de familias enteras— que migraron a trabajar como “semaneros” porque les resultaba económicamente inviable el viaje diario a sus parcelas,

las cuales se encontraban lejos de su nueva residencia; por la resistencia misma a migrar a la “ciudad”; o por el uso real, como simples bodegas, que daban los beneficiarios a las viviendas. Todo ello dejó una visión de ciudades fantasmas.

*El intrincado camino de las orientaciones culturales  
en las CRS*

Las jerarquías simbólicas y políticas ganadas a golpes de vulnerabilidad marcaron la distribución de la población. Por ejemplo, se observó cierta preeminencia en Nuevo Juan del Grijalva al sujetar la multiplicidad de procedencias<sup>13</sup> a ese nombre en “tributo a los fallecidos en el desastre” de Juan del Grijalva, cuya población tuvo también prioridad para elegir el cuadrante de la ciudad que ocuparían, mientras que al resto se les consultó posteriormente. Sin embargo, como afirmó una habitante proveniente de Peñitas El Mico, eso ocurrió “en orden y gracias al apoyo de la SEDEPAS”.

Los diseñadores de la Agenda y de las CRS coincidieron en su narrativa con las corrientes del pensamiento posmoderno que elogian a la ciudad como el espacio de convivencia de las diferencias, la multiplicidad y la descentralización, rasgo positivo de relaciones sociales más democráticas. Sin embargo, el observador constató que en las CRS la multiplicidad y la diferencia se redujeron a una experiencia de identidad, control y jerarquía,<sup>14</sup> ya que las restricciones marcadas por condiciones de clase, género, generación y prestigio priman, invariablemente, en cualquier interacción social.

Por ejemplo, en una de mis visitas a Nuevo Juan del Grijalva la presencia de “el otro” no pasó inadvertida. El responsable del Centro de Desarrollo Comunitario (CEDECO) se presentó con el móvil de indagar quién era “ese otro” 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 era 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”.

También, en el “campamento temporal” del predio Santa Ana, donde vivían los futuros habitantes de la VRS, se percibía la experiencia de jerarquía y control. Al igual que en la CRS, los habitantes dirigían los pasos del extraño ante la voz autorizada: el representante ejidal de la comunidad que adquirió preeminencia política. No obstante, la actitud de ese líder fue otra, pues, conforme platicaba sobre su situación, agradecía la presencia del “otro” porque, según imaginaba, con tal presencia se favorecía que “el gobierno no les retirara las ayudas” y que se supiera que “necesitaban de más apoyos”.

Existían interpretaciones peculiares entre los “beneficiarios” sobre esta política pública. Por ejemplo, las socias de una de las granjas de postura en Nuevo Juan del Grijalva comentaban la difícil coordinación con la asesora técnica asignada por la SEDEPAS. Pasaba “lo de siempre, nos dejan solas en el camino”. Por eso las socias, que en realidad eran una unidad doméstica —madre, tres hijas y dos nueras—, habían decidido que lo mejor sería vender los activos de su “empresa social” y repartirse el dinero. Ante pregunta expresa, la respuesta fue que eso era más fácil, pues todo lo había “regalado el gobierno”. Así cada socia tendría su “paguita” y podría hacer lo que quisiera, afirmaron.

Por otra parte, en la VRS, como proyecto alternativo, la situación no era diferente en relación con el destino de este tipo de recursos. A pesar de ganar importantes batallas políticas y mediáticas que sirvieron para que la OPEZ dirigiera el diseño y la construcción de la VRS, surgió una diferencia importante cuando el gobierno del estado informó que el costo estimado por casa en el programa CRS era de cincuenta mil pesos. La interpretación de algunos habitantes del campamento fue que ése era “el monto del recurso” que el gobierno les iba a “regalar” a cada familia por su casa destruida, por lo que desde inicios de 2010 exigían que la organización entregara ese “apoyo” a cada familia.

El impulso para “incorporar novedosas formas de participación en la toma de decisiones” se contabilizaba a partir de los grupos que atendían necesidades inmediatas —cocina, despensas, seguridad o vigilancia— y en las CRS a partir del número de

Sociedades de Solidaridad Social creadas *ex profeso* para la gestión de los proyectos productivos implementados, aunque se tratara de grupos domésticos que adoptaron una visión patrimonialista de la empresa social.

La “democratización” se vio reducida a lógicas de control sustentadas en la “representación comunitaria” que privilegiaba la participación de los jefes de familia y el voto por “consenso”, de modo que la disidencia fue un componente no permitido. Este tipo de intervención jerárquica de las agencias del estado que se retroalimentaban positivamente en formas de organización social tradicionales, puede ilustrarse con la palabra de un indígena de Santiago El Pinar, simpatizante de la Otra Campaña, quien afirmó:

[...] 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 quien sí quiera recibir con gusto su casita.<sup>15</sup>

Esta versión difiere poco de la ofrecida por el biólogo Ramón Alejandro Parres Córdova, funcionario del IPCRS que, con un dejo de fastidio ante la insistencia sobre cómo era la toma de decisiones para la implementación de las CRS, respondió:

[...] no, no, no, sí 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* por que *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.<sup>16</sup>

Estas viñetas etnográficas tienen como trasfondo un conjunto añoso y trillado de prácticas sociales. Desde luego, están imbricadas con el proceso de mediana duración de las formas cotidianas de formación del Estado-nación mexicano (Joseph y Nugent, 1994) y con la necesidad de establecer una base social leal al régimen con las consabidas prácticas de paternalismo, clientelismo, intermediarismo y corrupción.

### Desarrollo “otro”: resistencia y movimientos alternativos

Si las políticas públicas del estado se vieron afectadas por las agendas globales, la resistencia a dichas acciones no lo estuvo menos. La resistencia se legitimó en el discurso y en las prácticas de las agendas “alternativas” y, a pesar de que los actores que la promovieron estuvieron excluidos de los medios de comunicación, gubernamentales y privados, marcaron su presencia en los medios “libres” y “autónomos”, así como en internet. No estaban vinculados a poderosas empresas privadas ni apoyaban de manera irrestricta el proyecto gubernamental. Antes bien, desarrollaron un discurso crítico y se asociaron a redes sociales “otras” de la sociedad civil —globalifóbicos, altermundistas, etcétera—.

#### *El documento de cultura desde la “sociedad civil organizada” en resistencia*

Los agentes reunieron, en una narrativa de un alto contenido moral y con estructura de epopeya, las luchas de los “subordinados”. El documento de cultura generado desde la vertiente de la “acción pública intensa” tuvo dos frentes; por un lado, en lo ético, político y cultural, difundió el “discurso de la resistencia”; por el otro, impulsó, entre indígenas y campesinos, procesos de organización y proyectos alternativos en lo comunitario.<sup>17</sup> Para los marcos de las políticas —*policy frame*— (Rein y Schön, 1994) de la resistencia, todos los “depredadores” megaproyectos globales y las “serviles” acciones gubernamentales para el desarrollo local expresaban los intereses del capitalismo en su

etapa de “acumulación por despojo” (Harvey, 2006). En consecuencia, la declaratoria de “zona de riesgo” de junio de 2008 y el programa CRS fueron la evidencia para los analistas del Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC) de que:

[...] el objetivo real del Programa Ciudades Rurales es “ordenar” el uso de los recursos del campo, lo cual implica la separación del campesinado de la tierra que actualmente habita. El Programa producirá la concentración de personas del campo en pequeñas aldeas, la enajenación de sus tierras y la explotación de éstas por grandes empresas (Zunino y Pickard, 2008a).

En efecto, estos agentes concluyeron que la Agenda y todas las políticas gubernamentales eran parte del Proyecto Mesoamericano —antes Plan Puebla-Panamá—, el megaproyecto de construcción de represas en Mesoamérica o el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), entre otros. Por ello, Pueblo Creyente de San Pedro Chenalhó, perteneciente a la diócesis de San Cristóbal, expresaba 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.<sup>18</sup>

Esa desconfianza derivaba de que detrás de la acción gubernamental observaban, invariablemente, los intereses del capital transnacional; por eso Radio Zapatista, desde algún lugar de la Selva Lacandona, explicaba, sobre las CRS en construcción, que

[...] en el caso de Jaltenango, es la ciudad más grande, que la van a llamar la Ciudad del Café, donde hay intereses de Starbucks y cosméticas alemanas; en Ixhuatán ahí las mineras canadienses y las mineras de Estados Unidos han tenido exploraciones efectivas y esas explotaciones ya están concesionadas por el gobierno actual.<sup>19</sup>

Al igual que ocurrió con la Agenda, las organizaciones alternativas presentaron un documento de cultura sustentado en conocimientos altamente especializados. Así, afirmaron que el programa de 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, 2008b). En efecto, los adherentes a la Otra Campaña llegaron a la conclusión de que el desastre natural de 2007 fue provocado por el estado para doblegar la dignidad de los campesinos y proteger, así, los intereses del capital transnacional y la infraestructura hidroeléctrica (Bravo, 2008). En ese mismo espíritu, presentaron a Japhy Wilson como una “experta investigadora de la Universidad de Manchester” y citaron sus conclusiones en relación con que el programa de CRS:

[...] representan 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, 2010a).

En esa lógica concluyeron que, en particular, la CRS Santiago El Pinar:

[...] permitirá la instalación de torres de telecomunicación militares y policíacas literalmente encima de los municipios autónomos zapatistas San Juan de la Libertad y San Andrés Sakamch'en [...] y los verdaderos beneficiarios serán los miembros de un grupo de 12 paramilitares que operan en la zona (Bellinghausen, 2010b: 11).

En suma, estos agentes explicaron su resistencia a las políticas gubernamentales en la narrativa de la guerra contrainsurgente contra el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y sustentaron su argumento en antecedentes como las “aldeas estratégicas”

en Vietnam y las “aldeas modelo” de Guatemala, asentamientos que, bajo supuestos proyectos de desarrollo local, sintetizaban la maniobra militar de “quitarle el agua al pez” (Zunino y Pickard, 2008a).

No obstante, desde la perspectiva del Frente Nacional de Lucha por el Socialismo (FNLS),<sup>20</sup> el fracaso del programa CRS y la manipulación gubernamental ya quedaron demostrados:

[...] con el encarcelamiento de los 9 campesinos de la famosa PRIMER CD. RURAL JUAN DE GRIJALVA municipio de Ostuacán, Chiapas, desde el mes de abril pasado, por exigir el pago de sus tierras despojadas; Juan de Grijalva es ahora un campo de concentración donde los cuerpos policíacos patrullan amedrentando a la población con la amenaza de continuar con los encarcelamientos, el paraíso anunciado por Juan Sabines se convirtió en el infierno de los campesinos (FNLS, 2011).

#### *Cultura política en la resistencia*

Sin embargo, en los intersticios de los frentes de lucha de las políticas de resistencia se desarrollaba la transición de documento de cultura a documento de barbarie. Ahí, las coordinadoras campesinas que se integraron al mundo de las “redes sociales alternativas” y forjaron ciberpolítica (Lins, 1998) también hacían “política de a de veras”. Según información de los “servicios de inteligencia” de la Procuraduría General de la República, la Secretaría General de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia estatales, esas coordinadoras —protagonistas de las siguientes viñetas etnográficas— mantenían vínculos con el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y con “movimientos antisistémicos” encabezados por la diócesis de San Cristóbal, con los que apoyaban la formación de “células armadas” para un levantamiento que, supuestamente, tendría lugar en 2010 (SGG, 2009; Situación..., 2009).

Lo anterior generó un clima que los mismos líderes y militantes de los movimientos sociales tildaron como “criminalización” del activismo social y “terrorismo de Estado”, Éste fue el marco para que, ante la mayor

visibilidad de las agencias del sistema ONU en Chiapas, las oficinas de dicho organismo fueran el blanco de la estrategia de movilización-presión-negociación de las organizaciones campesinas, ya que ese agente global ampliaba la estructura de oportunidades políticas para los agentes locales.

A la sazón, la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ), región Carranza,<sup>21</sup> realizó un acto pacífico y, según señaló su abogado Marcos López, apegado al derecho internacional en materia de desplazamientos internos forzados, en el cual tomaron las instalaciones del PNUD ubicadas en San Cristóbal de Las Casas. El 30 de octubre de 2009 ese organismo informó que, tras la entrega de un pliego petitorio:

[...] el grupo rehusó abandonar las instalaciones [...] todo el personal de Naciones Unidas recibió instrucciones de abandonar la sede y se encuentra perfectamente a salvo, manteniendo sus responsables contacto con los ocupantes desde fuera del edificio [...] y que] se resaltó la necesidad de respetar la inviolabilidad de las oficinas de las Naciones Unidas, evitando el uso de la fuerza dentro de las mismas (ONU, 2009).

El motivo que generó esa ocupación fue la detención de sus líderes<sup>22</sup> y la estrategia derivó, aparentemente, en buenos dividendos, pues el gobierno del estado se comprometió, además de a la liberación de los presos, a otorgar apoyos en materia económica como:

1. Trámites de regularización y entrega [...] de los predios denominados “El Nylar”, “El Encanto” y “El Caracol”.
2. Proyectos productivos por un monto de 1'500,000.00, 350,00.00 para la comunidad San José segunda ampliación y Nuevo San José, 150,000.00 en programas soporte para pago de servicios técnicos, 2 tractores [...] y] se regresará el techo [financiero] original de 4'000,000.00 como Frente de Organizaciones Sociales de Venustiano Carranza (FOSVECA) para el siguiente convenio de productividad (SRP, 2009).

Desde luego, como apunta el dicho popular, “prometer no empobrece”: después de que los miembros de OCEZ dejaran voluntariamente las instalaciones y sus líderes fueran liberados, el gobierno se desentendió de los compromisos. El 6 de abril de 2011 nueve mujeres ocuparon durante tres días las instalaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para exigir el cumplimiento de la minuta de noviembre de 2009.

Por su parte, los líderes de la Central de Organizaciones Campesinas y Populares (COCYP)<sup>23</sup> consideraron que Pueblo Nuevo Solistahuacán “está [sic] entre los 28 municipios con bajo índice de desarrollo humano y también tenemos alto índice de pobreza y marginación”. Desde luego, este municipio no se encontraba catalogado entre los veintiocho MMIDH del estado; sin embargo, se acogían al discurso de la revelación y usaban las arengas del desarrollo y el cumplimiento de los ODM para legitimar sus demandas:

1. Solución a los problemas de carreteras hacia nuestras comunidades.
2. Introducción de agua potable y alcantarillado, electrificación, vivienda digna, salud, educación, pisos firmes.
3. Sistema de financiamiento para nuestra producción y comercialización de nuestros productos del campo.<sup>24</sup>

No obstante, a lo largo de 2010 esa organización, aliada al Partido de la Revolución Democrática (PRD) que gobernaba el municipio, negoció algunas acciones en el marco de la Agenda. Argumentaba el principio de “autonomía municipal” y exigía que los recursos fueran entregados directamente al ayuntamiento o no se permitiría la entrada al personal de la Agenda. A finales de octubre, nueve líderes y militantes de la organización fueron detenidos<sup>25</sup> y ésta, entre el 22 y 25 de noviembre de 2010, mantuvo bloqueadas las calles aledañas a las instalaciones del PNUD en San Cristóbal de Las Casas. El resultado fue la firma de una minuta de compromisos, pero ante la experiencia aprendida con la OCEZ-Carranza, la COCYP exigió la presencia de

un representante del PNUD. Aún con testigo de honor y todo, el gobierno estatal se limitó a liberar a los líderes y desconoció, posteriormente, otros compromisos.

La OPEZ tomó ventaja en el uso de la estrategia movilización-presión-negociación en relación con la Agenda y el programa de CRS. Usando la imagen del despojo, reivindicó su defensa de los auténticos campesinos. Reclamó condiciones políticas nacionales, particularmente el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y lo establecido en el artículo 2 de la Constitución, como condiciones señaladas en las agendas globales, pues en la coyuntura del desastre de 2007 era necesario que los gobiernos estatal y federal respetaran

Lo decretado en los ODM en el estado de Chiapas, al mismo tiempo [...lo] establecido en la declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la carta magna de la ONU, en el cual se encuentra fundamentado las políticas sociales de desarrollo y de justicia hacia nuestros pueblos originarios, y los lineamientos sobre consulta y consentimiento informado del convenio 169 de la OIT.<sup>26</sup>

Así, frente al discurso pobreza-vulnerabilidad de la parte gubernamental, opuso la narrativa del “abandono del Estado”. Usó estos argumentos para resistirse a su integración en la CRS Nuevo Juan del Grijalva y logró que el gobierno del estado estableciera un fideicomiso público y que la organización diseñara e implementara la construcción de la VRS. No obstante, la OPEZ pasó rápidamente de formar parte de las alianzas estratégicas al conflicto abierto, pues el 27 de julio de 2010 se dictó auto de formal prisión contra el líder estatal Caralampio Gómez Hernández, padre de Pablo César, por los delitos de secuestro y violaciones a la constitución.<sup>27</sup>

Aunado a ello, las obras de la VRS se suspendieron a finales de julio de 2010 por falta de recursos. Según versión de la OPEZ, ésta sólo tuvo acceso a veinte millones de pesos del fideicomiso y, siguiendo instrucciones del IPCRS, había contratado deuda por siete millones más para continuar con las obras en tanto se entregaba la segunda ministración.

Pero se desataron acusaciones mutuas: el IPCRS no liberó recursos a la OPEZ y la OPEZ no entregaba la comprobación de gastos al IPCRS, lo cual llevó a una “manifestación pacífica” de bloqueo de las calles aledañas a las instalaciones del PNUD el 23 de agosto y, nuevamente, del 29 de septiembre al 8 de octubre de 2010. En esta ocasión solicitaban dos demandas: 1) libertad de los presos políticos de OPEZ-MLN y 2) recursos para reanudar las obras de la VRS.

El resultado de esta estrategia fue el acuerdo de que el IPCRS reembolsaría directamente a la OPEZ los siete millones de pesos cuando la organización realizara la comprobación correspondiente, lo cual destrabaría el trámite de liberación de recursos y la continuación de las obras. Sin embargo, tras una decena de reuniones y minutas, el diálogo de sordos continuó. Ese *impasse* hizo crisis el 31 de mayo de 2011 con la movilización y protesta de los habitantes del campamento Predio Santa Ana y de los líderes de la OPEZ frente a las oficinas del IPCRS.<sup>28</sup> En dicha acción, Alejandro Gamboa, todavía director del IPCRS, informó a los manifestantes que:

[...] hasta el momento no hemos tenido esa comprobación de ese recurso. Es por eso que tenemos ese pendiente y tenemos, escuchen bien, tenemos por *desaparecido el fideicomiso* en una minuta de un trabajo que se hizo en el Congreso del estado de hace quince días [...] Sin embargo, y no importando que ustedes o su directiva no hayan logrado comprobar los 27 millones de pesos a este gobierno del estado, la voluntad del señor gobernador es iniciar la obra y los trabajos a realizar a partir de este lunes para que en un tiempo menor a tres meses se estén ustedes pasando y habitando la VRS.<sup>29</sup>

De esta manera, el proyecto de autoconstrucción y la utopía de la OPEZ de no enriquecer más a los ricos con “las obras del pueblo” terminaron.

### Consideraciones finales

Tanto la publicidad gubernamental como la argumentación de los agentes que se mueven en el

mundo alternativo y las acciones de las coordinadoras de organizaciones campesinas, formaron una “densa cortina de humo” que ha impedido a propios y extraños identificar los resultados de la Agenda en sus cinco componentes. Tras diversos escándalos mediáticos, siempre concentrados en el tema de las CRS, Magdy Martínez fue sustituido por Marcia de Castro, quien entregó el 21 de noviembre de 2012 un informe de “resultados y buenas prácticas del trabajo de la ONU en Chiapas”.

Desde luego que la sección “Un documento de cultura: la política pública y la agenda” puede catalogarse como un discurso típico de revelación y redención del Estado. No obstante, tanto en el diseño como en la implementación muchos elementos apuntan a que esos mismos agentes construyeron un “documento de barbarie”. Signo de ello es que se concentró la atención, a través del discurso de la redención, en las CRS, y que se presentaron al subcomité los 28 MMIDH como algo totalmente novedoso, cuando esto correspondía a una estrategia del gobierno federal. Asimismo, destaca el hecho de que, al convertir la Agenda en el eje del discurso de la revelación, los principios que la compusieron quedaron instituidos de una vez y para siempre. Así ocurrió con los veintiocho MMIDH establecidos según datos del año 2000, cuando en los datos actualizados a 2005 y publicados en 2008 salían del criterio establecido Salto de Agua, Amatán, Francisco León y Marqués de Comillas, mientras que entraban Tila, Las Margaritas, El Bosque y San Lucas (PNUD, 2008).

Por su parte, los agentes que se movieron en el mundo de la resistencia y los proyectos alternativos — sociedad civil organizada, coordinadoras campesinas, ONG, etcétera— reconstruyeron los discursos del Estado a la manera de “textos de barbarie”, al tiempo que trataron de construir sus propios “textos de cultura”. No obstante, su comportamiento no fue menos errático y paradójico que el de su contraparte. Estos agentes —como en un juego de espejos— elevaron demandas que remitían a las incertidumbres de su vida cotidiana y se apoyaban en discursos y “agentes policéntricos”, pero sus acciones llevaban el sello de las disposiciones

habituales de la cultura: la estrategia movilización-presión-negociación.

No obstante, debemos reconocer que las agendas globales han modificado la misión de la política pública en materia de desarrollo social. En ámbitos locales éstas se sustentan, hoy por hoy, en el principio más universal del pensamiento político de Occidente: el discurso de los derechos o, como confirma la oposición, “el derecho a tener derechos”. Los actores involucrados en estas políticas públicas rompen la visión dual y jerárquica Estado-planeador y población-beneficiaria, al contar con un conjunto más amplio de agentes, como los organismos multilaterales, la autonómada sociedad civil y el llamado tercer sector, todos vinculados a redes globales y que se posicionan como agentes con mayor peso en las decisiones públicas. La visión de las políticas públicas como tarea exclusiva del gobierno que despertaba los imaginarios de un Estado poderoso y planeador, infalible para alcanzar el desarrollo, en el que priman los “intereses nacionales”, está siendo sustituida por imaginarios difusos vinculados a lo que llamo “políticas públicas translocales” y sus principios de focalización.

Esas transformaciones nos permiten comprender por qué la Agenda generó una “acción pública intensa”, pues pusieron en la palestra recursos significativos escasos, como la posibilidad de acceder no solamente a capitales líquidos, sino también al imaginario de la ciudad como vía de acceso al desarrollo y la modernidad. Sin embargo, como anunciaba, fue una moneda de dos caras, pues produjo resistencias en los campos político-ideológico y simbólico-cultural. En ambas caras —la agenda y la resistencia— se generaron, como resultado de ese mapa mental que orienta el comportamiento que llamamos cultura, transiciones de un impecable “documento de cultura” a un “documento de barbarie”.

Lo expuesto con anterioridad nos permite disolver la “caja negra”. Para atisbar en su interior y explicar las razones del éxito o fracaso de la política pública como detonante de una “acción pública intensa” y del círculo virtuoso, es necesario identificar las disposiciones que guiaron el comportamiento de los agentes sociales en relación con la política pública, a través de las CRS y de

los movimientos que se opusieron a dichas políticas. En ese sentido, a los mecanismos participativos subyacen importantes principios culturales de organización social, jerárquicos y autoritarios, en los cuales la disidencia es inconcebible. Aunado a ello, destaca la interpretación que se hace de los proyectos asociados al “desarrollo social” como entrega de recursos a “fondo perdido”. Lamentablemente, en ambos lados de la moneda eso genera un comportamiento: no se asume responsabilidad sobre los proyectos, no se rinden cuentas y no se reembolsa la inversión en caso de fracaso. Por su parte, los operadores de la política pública tienen “manga ancha” y los burócratas los usan para presentar la imagen de ser un “buen gobierno” que sí entrega dádivas. Entonces, la transición de documento de cultura a documento de barbarie ocurre porque los agentes sociales, tanto gubernamentales como del mundo alternativo o de ciudadanos “de a pie”, optan por seguir procedimientos y comportamientos sustentados en principios de organización sociocultural de larga data.

Por lo tanto, no hay expresiones de cultura ni barbarie en estado puro; tampoco gobernanza ni imperio globales. Antes bien se genera un panorama variopinto de disputas por el control ideológico y político del espacio público que tiene una clara expresión en una política social que logra, debido a eso, generar una “acción pública intensa”.

### Notas

<sup>1</sup> Resultado de la Cumbre del Milenio realizada entre el 6 y 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.

<sup>2</sup> El campo normativo de la política pública está integrado por modelos para la gestión y la innovación de las organizaciones gubernamentales (Arellano *et al.*, 2007;

Cabrero *et al.*, 1996). Son técnicas para la administración pública, sustentadas —supuestamente— en conocimientos objetivos y científicamente fundamentados.

<sup>3</sup> Todo trabajo, teórico o empírico, tiene una serie de supuestos generales no del todo aclarados, lo que equivale a afirmar que se “toma una posición apriorística sobre el problema” (Alexander, 1992: 18). Así ocurre con el diseño de políticas públicas, donde el concepto de desarrollo es la categoría más omniabarcativa y se convierte en una posición apriorística sobre los problemas sociales.

<sup>4</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

<sup>5</sup> Se reformó lo siguiente: el artículo 42, fracción VII, de las facultades del gobernador; el artículo 62, fracción IX, de las atribuciones del ayuntamiento; y el artículo 30, fracción VI, de las funciones del órgano de fiscalización (POECH, 2009a).

<sup>6</sup> Ocoatepec, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chenalhó, Mitontic, Pantelhó, Zinacantán, Aldama, Santiago El Pinar, Pantepec, San Andrés Duraznal, Francisco León, Chilón, San Juan Cancuc, Sitalá, Tumbalá, Amatenango del Valle, Huixtán, Larráinzar, Oxchuc, Amatán, Sabanilla, Huitiupán, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Salto de Agua y Tenejapa.

<sup>7</sup> Diario de trabajo de campo, reunión de trabajo sobre riesgo sísmológico, 9 de julio de 2011, Tuxtla Gutiérrez.

<sup>8</sup> Organización que se desprende en enero de 1992 de la Organización Campesina Emiliano Zapata, Coordinadora Nacional Plan de Ayala (OCEZ-CNPA),

está última tuvo su origen en 1980 en Chiapas.

<sup>9</sup> Ante la resistencia a integrarse a la CRS Nuevo Juan del Grijalva de 243 familias afiliadas a la OPEZ, se constituyó un fideicomiso público para financiar la construcción de la VRS.

<sup>10</sup> Entrevista a Pablo César Gómez, dirigente de OPEZ-MLN, 23 de marzo de 2010, VRS General Emiliano Zapata

<sup>11</sup> La cultura política se observa en las prácticas discursivas (Haidar, 1994) constituidas en narrativas, es decir, una serie de acciones reales o ficticias —cursos de acción— que tienen lugar desde el pasado hasta el presente etnográfico y contienen o explican la clave de algún cambio o transformación (Gülch y Quasthoff, 1985). Por eso, son parte de las ideologías locales que se presentan, en palabras de Geertz, como “una dimensión justificadora, apologética, pues se refiere a esta parte de la cultura activamente interesada en establecer y defender estructuras de creencias y de valor” (1987: 173).

<sup>12</sup> Fundación Azteca, Fomento Social Banamex, Fundación Teletón, Fundación Gonzalo Río Arronte, Instituto Carso de Salud, Fundación BBV Bancomer, Grupo Maseca y Banorte, Farmacias del Ahorro, Cooperativa Cruz Azul, Fundación Telmex, Ecoblok Internacional, Empresas Homex, Fundación Unidos por Ellos, Brain Pop de México S.A. de C.V., Fundación MichouMau, Fundación Kaluz, Pro Empleo, Natura y Ecosistemas Mexicanos A.C., y Promotora de Desarrollo Estratégicos integrales S.A. de C.V.

<sup>13</sup> Además de los pobladores de Juan de Grijalva, en la CRS se relocalizó a los habitantes de Salomón González Blanco, Playa Larga Tercera Sección, La Laja, Pobladores de Pichucalco, antes Muspac, Playa Larga Primera Sección, Peñitas el Mico, Antonio León y las rancherías Loma Bonita y Nuevo Sayula (POECH, 2009b: 8).

<sup>14</sup> Semejantes a las referidas por Louis Dumont (1970) para el sistema de castas y que se sustentan en formas de organización social tradicionales.

<sup>15</sup> Entrevista, informante anónimo, 19 de mayo de 2011, Santiago El Pinar.

<sup>16</sup> Entrevista a Ramón Alejandro Parres Córdova, 2 de diciembre de 2010, Nuevo Juan del Grijalva.

<sup>17</sup> En efecto, Slavoj Zizk (1988) identificó el discurso de

la autenticidad como uno de valores que apuntalaban al capitalismo multicultural, por lo que considera a este último como una forma de racismo negada. Es esta forma la que adopta en la sociedad chiapaneca la reivindicación de la autenticidad u originalidad étnica que esconde las raíces de clase de la diferenciación social.

<sup>18</sup> Iglesia de San Pedro Apóstol Mártir, 8 de agosto de 2010.

<sup>19</sup> “Chiapas nos oye”, *Radio Zapatista*, Noticias de Chiapas, la Otra Campaña y la Sexta Internacional.

<sup>20</sup> Fundado en mayo de 2006. La coordinadora estatal de Chiapas se formó en 2007 convocada, principalmente por las Coordinadoras Regionales de la Sociedad Civil en Resistencia.

<sup>21</sup> Surgió en los ochenta en el municipio de Venustiano Carranza, uniéndose un par de años después a la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA). En el año 2000 se divide, reconociéndose desde entonces la OCEZ-Casa del Pueblo y la OCEZ-Carranza.

<sup>22</sup> José Manuel Hernández Martínez, Roselio de la Cruz González y José Manuel de la Torre Hernández, por su presunta vinculación con la banda delictiva “Los Pelones” o “Los Coyotes”, dedicados al tráfico de cocaína, armas e indocumentados centroamericanos.

<sup>23</sup> Fundada en diciembre de 1998 en la ciudad de México, su dirigente nacional es José Socorro Jacobo Femat. Actualmente están aliados al Movimientos de Unidad Social por un Gobierno del Pueblo (MUSOCGP) y al Movimiento de Renovación Nacional (MORENA) que encabeza Andrés Manuel López Obrador.

<sup>24</sup> Comunicado de COCYP A.C., 25 de noviembre de 2010, Pueblo Nuevo Solistahuacán.

<sup>25</sup> Por su presunta vinculación al crimen organizado, también, con la banda “Los Pelones” o “Los Coyotes”.

<sup>26</sup> Entrevista a Pablo César Gómez, 25 de mayo de 2011, VRS General Emiliano Zapata.

<sup>27</sup> La demanda por la cual se le puso bajo arraigo el 16 de julio de 2010, fue interpuesta por el delito de fraude por tres millones de pesos en perjuicio de quinientas familias en relación con la adquisición del terreno Vista Hermosa y Cerro del Huitepec, municipio de San Cristóbal de Las Casas.

<sup>28</sup> Movilización que Amet Samayoa Arce, columnista del *Diario de Chiapas*, sospechaba que fue financiada por Luis Enrique Aguilar Márquez, presidente municipal de Tecpatán. Samayoa calificó esta acción como “inmadurez y falta de responsabilidad, pero más que eso atolondramiento pasional por apoyar manifestaciones violentas”.

<sup>29</sup> Diario de campo, manifestación de OPEZ en las oficinas del IPCRS, 31 de mayo de 2011, Tuxtla Gutiérrez.

## Referencias bibliográficas

- Adams, Richard N., (1979) *La red de la expansión humana. Un ensayo sobre energía, estructuras disipativas, poder y ciertos procesos mentales en la evolución de la sociedad humana*. México, Ediciones de la Casa Chata, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.), (2003) *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F., (1994) *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F., (1993) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F., (1992) *La hechura de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Alexander, Jeffrey, (1992) *Teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial. Análisis multidimensional*. Barcelona, Gedisa.
- 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, 55 período de sesiones, Asamblea del milenio*. Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.
- Archer, Margaret, (1988) *Culture and Agency: The Place of Culture in Social Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Arellano, David, Enrique Caballero y Arturo del Castillo (coord.), (2000) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa.

- Bardach, Eugene, (2004) *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Bellinghausen, Hermann, (2010a) “Se busca desactivar caracoles al impulsar ciudades rurales sustentables: experta” en *La Jornada*, lunes 15 de marzo, pág. 16.
- Bellinghausen, Hermann, (2010b) “La ciudad rural en Santiago El Pinar beneficia a paramilitares” en *La Jornada*, domingo 14 de marzo, pág. 11.
- Bravo, Sandra, (2008) “La garra del capitalismo en los desastres naturales” en *Rebeldía*. Año 5, número 61, agosto. México, Arte Gráfica Z, pp. 21-26.
- Cabrero Mendoza, Enrique, (2005) *Acción pública y desarrollo local*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, Enrique, Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza, (1995) *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras de gobiernos locales*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa.
- Castro-Gómez, Santiago y Ramón Grosfoguel (eds.), (2007) *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos/Pontificia Universidad Javeriana/Instituto Pensar.
- Central de Organizaciones Campesinas y Populares (COCYP A.C.), (2010) *Comunicado A las organizaciones sociales, Al público en general, A los organismos no gubernamentales y derechos humanos, A la prensa independiente y alternativo, A la otra campaña, al EZLN, a la junta de buen gobierno*. San Cristóbal de Las Casas, Central de Organizaciones Campesinas y Populares, 25 de noviembre.
- Cruz, Ramsés, (2011) “El espejo de los originarios” en *La Jornada del Campo*. Número 40, 15 de enero. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2011/01/15/mexico.html> [consultado el 15 de abril de 2011].
- Da Matta, Roberto, (2002) *Carnavales, malandros y héroes. Hacia una sociología del dilema brasileño*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Dumont, Louis, (1970) *Homo Hierarchicus. The Caste System and its Implications*. Chicago, University Chicago Press.
- Frente Nacional de Lucha por el Socialismo (FNLS), (2011) *Comunicado a los organismos defensores de los derechos humanos nacionales e internacionales, a la prensa nacional e internacional, al periodismo independiente, al pueblo de México*. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, Frente Nacional de Lucha por el Socialismo, 26 de junio.
- Geertz, Clifford, (1978) *La interpretación de las culturas*. Barcelona, Gedisa.
- Giddens, Anthony, (1995) *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Giddens, Anthony, (1979) *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Berkeley, University of California Press.
- Glass, Ruth, (1964) *London: Aspects of Change*. Londres, MacGibbon & Kee.
- Gobierno del Estado de Chiapas (GECH), (2010) *Paquete hacendario 2010*. Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas.
- Gobierno del Estado de Chiapas (GECH), (2009a) “Decreto no. 268. Minuta de proyecto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del estado de Chiapas”, en *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, viernes 24 de julio de 2009, tomo III, núm. 177. Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Gobierno, Gobierno del Estado de Chiapas.
- Gobierno del Estado de Chiapas (GECH), (2009b) “Decreto no. 269. Por el que se crea la Ciudad Rural Sustentable denominada Nuevo Juan del Grijalva”, en *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, viernes 24 de julio, tomo III, núm. 177. Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Gobierno, Gobierno del Estado de Chiapas.
- Gobierno del Estado de Chiapas (GECH), (2008) *Carta geográfica estatal*. Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, Secretaría de Economía.
- Gülich, Elisabeht y Uta M. Quasthoff, (1985) “Narrative Analysis” en van Dijk, Teun (ed.) *Handbook of discursive analysis*. Vol. 2. Londres, London Academic Press, pp.169-197.
- Haidar, Julieta, (1994) “Las prácticas culturales como prácticas discursivas” en Jorge Gonzales y Jesús Galindo (coords.) *Metodología y cultura*. México, Alianza y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

- Hardt, Michael y Antonio Negri, (2000) *Empire*. Cambridge, Harvard University Press.
- Harvey, David, (2006) “La acumulación por desposesión” en Bueno, Carmen y Margarita Pérez (coords.), *Espacios globales*. México, Plaza y Valdés/Universidad Iberoamericana.
- Joseph, Gilbert M. y Daniel Nugent (eds.), (1994) *Everyday forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in modern Mexico*. Dusrham, Duke University Press.
- Lins Ribeiro, Gustavo, (1998) “Cyberculture Politics: Political Activism at a Distance in a Transnational World” en Álvarez, Sonia E., Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.), *Cultures of Politics, Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder, Westview, pp. 325-352.
- Lipsky, Michael, (1979) *Street-Level Bureaucracy*. Nueva York, Russell Sage.
- Migdal, Joel S., (2011), *Estados débiles, estados fuertes*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), (2009) “ONU solicita diálogo ante la ocupación de sus oficinas en Chipas”, en *Noticias ONU en México*. México, Oficina de Comunicación PNUD.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), (2008) “Foro Naciones Unidas México-Agenda Chiapas. Actividades actuales del sistema de las Naciones Unidas en México” en *Boletín ONU*. Núm. 08/043, 7 de mayo. México: Centro de Información de las Naciones Unidas en México.
- Parson, Wayne, (2007) *Políticas públicas. Una introducción al análisis a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2008) *Índice de desarrollo humano municipal en México 2000-2005*. México, PNUD.
- Rein, Martin y Donald Schön, (1994) *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Nueva York, Basic Books.
- Rodríguez Castillo, Luis, (2010) *Acción pública y pluralismo en Chiapas. Un acercamiento socioantropológico*. Tesis de doctorado. México, El Colegio Mexiquense.
- Rodríguez Castillo, Luis, (2006) “Reflexiones socioantropológicas sobre el Estado” en *Perfiles Latinoamericanos*. Número 28, julio-diciembre. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, pp. 185-212.
- Roseberry, William, (1998) “Cuestiones agrarias y campos sociales” en Zendejas, Sergio, y Pieter de Vries (eds.), *Las disputas por el México Rural, volumen I, Actores y Campos sociales*. Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, pp. 73-97.
- Secretaría General de Gobierno del Estado de Chiapas (SGG), (2009) *Grupos delictivos y subversivos con presencia en Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez, Secretaría General de Gobierno del Estado de Chiapas.
- Situación prevaleciente en el municipio de Venustiano Carranza, Chiapas*, (2009) [Informe filtrado a los medios de comunicación, atribuido a la Procuraduría General de la República, la Secretaria General de Gobierno del estado y Procuraduría General de Justicia del estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez].
- Sperber, Dan, (2005) *Explicar la cultura. Un enfoque naturalista*. Madrid, Morata.
- Subsecretaría de Relaciones Políticas (SRP), (2009) *Relatoría de reunión de trabajo*. Tuxtla Gutiérrez, Organización Campesina Emiliano Zapata, región Carranza/Subsecretaría de Relaciones Políticas de la Secretaría general de Gobierno del Estado de Chiapas, 14 de noviembre.
- Turner, Victor, (1988) *El proceso ritual*. Barcelona, Taurus/Alfaguara.
- Turner, Victor, (1980) *La selva de los símbolos. Aspectos del ritual Ndembu*. México, Siglo XIX.
- Turner, Victor, (1975) *Dramas, fields and metaphors. Symbolic action in Human Society*. Ithaca, University of California Press.
- Varela, Roberto, (2005) *Cultura y poder. Una visión antropológica para el análisis de la cultura política*. México, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Zizêk, Slavoj, (1998) “Multiculturalismo o la lógica del capitalismo multicultural” en Jameson, Fredric, y Slavoj Zizêk (eds.), *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires, Paidós.



Zunino, Mariela y Miguel Pickard, (2008a) “Ciudades rurales en Chiapas: despojo gubernamental contra el campesinado, segunda parte” en *Boletín Chiapas al Día*. Núm. 572, 31 de diciembre. San Cristóbal de Las Casas, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria.

Zunino, Mariela y Miguel Pickard, (2008b) “Ciudades rurales en Chiapas: despojo gubernamental contra el campesinado, primera de dos partes”, en *Boletín Chiapas al Día*. Número 571, 26 de diciembre. San Cristóbal de Las Casas, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria.