

HABITAR EN TIEMPOS DEL MULTICULTURALISMO: PODER Y POLÍTICAS DE VIVIENDA EN SANTIAGO EL PINAR, CHIAPAS (1999-2020)

Live in times of multiculturalism: Power and Housing Policies in Santiago El Pinar, Chiapas (1999-2020)

*Ao vivo em tempos de multiculturalismo: Políticas de energia
e habitação em Santiago El Pinar, Chiapas (1999-2020)*

Emmanuel Nájera de León¹

Recibido: 31 de agosto de 2020.

Corregido: 1 de marzo de 2021.

Aprobado: 15 de marzo de 2021.

Resumen

La siguiente nota de investigación forma parte de los avances del apartado metodológico de la tesis doctoral intitulada “Las políticas de vivienda en Santiago el Pinar, Chiapas (1999-2020). Un estudio procesual de la implementación de políticas”. Su propósito es comunicar algunas reflexiones e inquietudes construidas a partir del cuestionamiento ¿Por qué en el contexto actual del municipio de Santiago el Pinar la vivienda como artefacto de la política pública se ha legitimado como parte de los procesos de gestión político-local? Se pretende mostrar la serie de datos construidos, decisiones investigativas y procedimientos metodológicos que permitieron estudiar el campo de decisiones políticas construido por actores diversos a partir de la implementación del (*sub*)fondo de políticas denominado Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM-DF).² Está dividida en cuatro partes. En

¹ Doctor en Ciencias Antropológicas, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Profesor de asignatura en la licenciatura en Sociología de la Universidad Autónoma de Chiapas. Líneas de investigación: Sociología de la acción pública, Socioantropología de las políticas públicas, gobiernos locales y participación política de indígenas, jóvenes indígenas y construcción de ciudadanía. Correo electrónico: emmanuelnaj@hotmail.com

² Hasta 2013 el Fondo se llamó Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM); sin embargo, debido a los ajustes en la lógica de operación del recurso, en el que por primera vez se integró a la Ciudad de México y las alcaldías, su nombre cambió a Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISM-DF)

un primer momento, se ofrecen algunos datos que permitieron construir el objeto de investigación, posteriormente, como parte del problema empírico, se presenta un marco sociohistórico de la implementación de políticas infraestructurales en el municipio de Santiago; y en la última parte se da cuenta de los procedimientos teórico-metodológicos constituidos en la investigación. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones.

Palabras clave: poder, políticas de vivienda, implementación, procedimientos teórico-metodológicos, problema empírico.

Abstract

The following research note is part of the progress of the methodological section of the doctoral thesis entitled “Housing policies in Santiago el Pinar, Chiapas (1999-2020). A processual study of the implementation of policies” its purpose is to communicate some reflections and concerns built on the questioning Why in the current context of the municipality of Santiago el Pinar housing as an artifact of public policy has been legitimized as part of the processes of political-local management? It is intended to show the series of built data, investigative decisions and methodological procedures that allowed to study the field of political decisions built by various actors from the implementation of the (sub) policy fund called the Municipal Social Infrastructure Fund (FISM-DF). The note is divided into four parts. Initially, some data were provided that allowed the research object to be built, subsequently, as part of the empirical problem, a socio-scientific framework for the implementation of infrastructure policies in the municipality of Santiago is presented; and in the latter part he realizes the theoretical-methodological procedures constituted in the research. Finally, some reflections are offered.

Keywords: power, housing policies, implementation, theoretical-methodological procedures, empirical problem.

Resumo

A seguinte nota de pesquisa faz parte do andamento da seção metodológica da tese de doutorado intitulada “Políticas habitacionais em Santiago el Pinar, Chiapas (1999-2020). Um estudo processual da implementação de políticas” seu objetivo é comunicar algumas reflexões e preocupações construídas sobre o questionamento Porque no contexto atual da habitação santiago el Pinar como artefato de políticas públicas tem sido legitimado como parte dos processos de gestão político-local? Pretende-se mostrar a série de dados construídos, decisões investigativas e procedimentos metodológicos que permitiram estudar o campo das decisões políticas construídas por diversos atores a partir da implantação do (sub)fundo político chamado Fundo Municipal de Infraestrutura Social (FISM-DF). A nota é dividida em quatro partes. Inicialmente, foram fornecidos alguns dados que permitiram a construção do objeto de pesquisa, posteriormente, como parte do problema empírico, um marco sociocientífico para a implementação de políticas de infraestrutura no município de Santiago; e na última parte percebe os procedimentos teórico-metodológicos constituídos na pesquisa. Finalmente, algumas reflexões são oferecidas.

Palavras-chave: poder, políticas habitacionais, implementação, procedimentos teórico-metodológicos, problema empírico.

1. Las políticas de vivienda indígena: Una revisión al objeto de investigación

Las acciones infraestructurales en materia de vivienda, dirigidas a municipios y localidades indígenas en México, han estado presentes desde los años cincuenta del siglo xx. Esta ruta histórica de aplicación ha sido resultado de la diversidad y complejidad en las estrategias de negociación y de los contextos de adopción de enfoques teóricos en los que se han insertado los programas infraestructurales.

En ese trayecto histórico, una de las características en su componente político ha sido la continuidad discursiva, aunque con algunos matices de la meta pública: incidir en el “mejoramiento de la calidad de vida” de la población mediante “la edificación”; como un elemento cultural que se ha considerado, desde la racionalidad gubernamental, un valor positivo dentro de una vasta gramática de intervención: progreso, modernidad, desarrollo, bienestar, y recientemente derechos humanos. Que tal como lo identifica Akuavi Adonon para el caso de Santiago el Pinar (Adonon, 2018), proyectos como la Ciudad Rural Sustentable,³ parece que terminan por evocar un espacio en el que dicha gramática se entreteje.

No obstante, pese a este proceso histórico de gestión, se considera que existen dos temáticas poco exploradas desde la veta socioantropológica, a saber: i) la implementación de programas infraestructurales y la emergencia de actores locales con incidencia en la reconfiguración de nuevas dinámicas político-comunitarias; y ii) los mundos culturales y los sentidos de la acción en relación con el espacio habitacional. Para este trabajo, se hará hincapié en el primer tópico.

A partir de un ejercicio evaluativo de tipo socioantropológico sugerido por Mercedes González de la Rocha y siguiendo la recomendación epistémica de Alejandro Sanchiz y Cris Shore, el trabajo pretende mostrar los procedimientos teórico-metodológicos utilizados para comprender el desempeño multiactorial y los procesos políticos múltiples construidos en

³ El proyecto de la ciudad rural de Santiago El Pinar fue inaugurado en marzo de 2011 por el gobernador Juan Sabines Guerrero (2006-2012) partió desde la base discursiva de la erradicación del binomio dispersión-pobreza. Dicha política supuso la construcción de 135 viviendas en nuevo predio, 350 viviendas nuevas en predios familiares además de 489 acciones de mejoramiento que incluyeron casas que se encontraban en localidades cercanas al proyecto de la ciudad. Entre los habitantes reubicados se encontraron residentes de localidades como Boquem, Chiquinch'en y Choyo.

los espacios de negociación y aplicación del FISM-DF dentro del contexto local de Santiago el Pinar, Chiapas (González de la Rocha, 2006; Sanchiz, 2015; Shore, 2010).

El espacio temporal de investigación se circunscribe al periodo 1999-2020 caracterizado por una etapa de (re)ajustes a la agenda política en materia indígena;⁴ y de manera particular a la acción gubernamental infraestructural, en el que se atestigua un proceso de transición “de la vivienda” de un enfoque de autoconstrucción a otro, instituido a partir de la lógica de la construcción progresiva, de tipo gerencialista, constituido desde el enfoque de derechos; y caracterizado en su componente político-técnico por marcos de actuación de tipo transversal.

Particularmente en Chiapas, en dicho período se consolida un proceso de transición de la agenda infraestructural para los pueblos indígenas legitimado por los discursos del multiculturalismo, entendido, tal como argumenta Eduardo Restrepo, como un conjunto de medidas [y] debates articulados explícitamente sobre la diferencia cultural en un marco jurídico-político (Restrepo, 2008). Y que, para el caso chiapaneco, en los últimos años ha fungido como el principal dispositivo de negociación dentro del campo político de la acción pública infraestructural, lo que ha supuesto no sólo la constitución de espacios de relaciones de poder sino el establecimiento de posiciones de acceso a recursos significativos. Dicho proceso exhibe los múltiples escenarios de oposición, disciplina, estrategias de negociación, sistemas de símbolos, prioridades y compromisos.

⁴ Con el proceso de reforma del artículo segundo apartado B en materia indígena del año 2000, la lógica construida por el orden de gobierno federal para dar cuenta de las Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas (EDIPCI) en el Presupuesto de Egresos (PEF) ha atestiguado algunos cambios, en 2002 se constituyó el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas, mejor conocido como Fondo Indígena, su premisa central fue eficientar y coordinar el gasto público federal, alinear las prioridades del desarrollo y favorecer las acciones de transversalidad de las instituciones; entre 2003 y 2005 sólo apareció el monto total del gasto destinado, a partir de 2006 la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria incluyó las previsiones de gasto correspondientes a la atención de la población indígena. Desde 2008 el PEF incluye un desglose de las EDIPCI por ramo y unidad responsable. En el contexto estatal, a partir del año 2000 se obligó a dichos órdenes de gobierno a asignar partidas específicas en los presupuestos de egresos con el propósito implementar acciones que buscaran incidir en el abatimiento de carencias y rezagos, enmarcadas desde la propuesta del reconocimiento a las diversidades culturales.

2. La vivienda en Santiago el Pinar: La construcción del problema empírico

Considerando que uno de los alcances en el estudio de la implementación de políticas consiste en la capacidad para comprender el desempeño multifactorial en la transformación de las metas públicas en servicios o acciones concretas y significativas, este apartado pretende ofrecer una serie de datos duros y documentar los procesos políticos que permitan entender la cualidad contingente y disputada de la instrumentación de una decisión gubernamental.

En pos de ese objetivo, la tesis partió del cuestionamiento de la premisa normativa “quien define es quien decide” y propuso una serie de interrogantes guía que permitieron construir los procedimientos teórico-metodológicos al ubicar a la aplicación de políticas como parte de un campo de tensión y lleno de antagonismos, que llevaron a cuestionar: ¿quién(es) implementa(n)? ¿Cómo implementa(n) una política pública? y en todo caso, bajo qué *tiempos* históricos y modelos teóricos se implementa la decisión.

Así, habría que señalar que las acciones gubernamentales en materia de infraestructura habitacional rural en México han estado presentes por larga data. Pese a que en los últimos años los tres órdenes de gobierno han impulsado una agenda amplia que ha procurado el acceso a servicios básicos; el mejoramiento de la calidad en los espacios de la vivienda e incluso la provisión de infraestructura social comunitaria, el problema sigue presentando una cartografía diversa.

Haciendo un comparativo entre el ámbito indígena-rural con el escenario urbano, mientras que, en el primer caso, tres de cada cuatro viviendas presentan algún tipo de rezago,⁵ es decir, 79.1%; en las zonas urbanas, sólo una de cada tres (35.4%) presenta dicha problemática, lo que significa una brecha urbana-rural de 43 por ciento. De acuerdo con la encuesta intercensal del INEGI, la problemática de la vivienda está más marcada en entidades del sur-sureste como Chiapas (78.2%), Oaxaca (77.8%), Guerrero (72%), Veracruz (63.9%) y Campeche (61.2%) (INEGI, 2015).

⁵ De acuerdo con el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CO-NEVAL) en 2017 la población indígena que presentó al menos tres carencias sociales se estimó en 5.5 millones (47.9%); de ellas, 3.5 millones de habitantes indígenas (30.2%) presentaron la carencia por calidad y espacios de la vivienda.

Precisamente, de acuerdo con Eduardo Torres, Luz Vega y Claudia Higuera, este escenario ha provocado en aquella región un notable crecimiento y reproducción del asentamiento rural como una solución elaborada por los propios habitantes en muchos casos, dentro de un contexto de graves carencias y deficiencias de los principales servicios públicos (Torres, Vega e Higuera, 2011): agua, luz, drenaje; o en su caso ante la imposibilidad por cubrir necesidades más apremiantes como la vivienda.⁶

Y es que la lógica planteada desde las políticas infraestructurales ha presentado una serie de dificultades técnico-políticas; las primeras, lejos de garantizar el bienestar de la población beneficiaria se ha desarrollado vivienda donde las familias no quieren vivir, donde los municipios no pueden ofrecer servicios; o en su caso, en lugares donde se rompen lazos familiares y se deteriora el capital social de las comunidades.

Santiago el Pinar, se ubica en la otrora región Altos de Chiapas, que producto del último proceso de regionalización socioeconómica, realizado en 2011 –y que, a decir de la administración estatal de Juan Sabines Guerrero (2006-2012), permitiría gestionar de manera efectiva las demandas sociales al incorporar la factibilidad cultural en la planeación y propiamente en las políticas públicas estatales– se denomina región Altos tsotsil-tseltal. Limita al este con el municipio de Aldama, al oeste con la comunidad de San Cayetano, municipio de El Bosque, al sur con San Andrés Larráinzar y al norte con El Bosque.

Habría que señalar que el 28 de julio de 1999 y luego de una lucha de más de 26 años, Santiago el Pinar le fue restituida la figura político-administrativa como nuevo municipio chiapaneco. Este escenario supuso no sólo un proceso (re)organizativo de la vida social, política y cultural del territorio; sino la emergencia de nuevos actores significativos en los mundos culturales de gestión.

⁶ De acuerdo con el trabajo de Celene Vázquez (2013), en la última década del siglo XX la población rural mexicana siguió viviendo en condiciones de pobreza patrimonial, ocupándose principalmente de actividades asociadas al sector primario; y que, en muchas ocasiones, debido a la complejidad presentada en dicho contexto terminó por reproducir intergeneracionalmente condiciones de pobreza. De ellas, 70% habita en localidades menores a 2,500 habitantes, ubicadas, muchas veces en zonas de difícil acceso, retiradas de vías de comunicación y de centros urbanos. Este hecho origina una escasa o nula disposición de servicios básicos e infraestructura, que a su vez favorecen la continuidad de un círculo vicioso que dificulta el desarrollo de sus habitantes.

De esta manera y con el doble propósito de asegurar la nueva clientela política; y apaciguar las reivindicaciones santiaguero-zapatistas, la administración estatal de Roberto Albores Guillén (1998-2000) perfiló un proceso de transformación del espacio material y político local, que en septiembre de ese año inició con la edificación de la presidencia municipal, el juzgado de paz y conciliación indígena, las oficinas del DIF y la construcción del “parquecito”, uno de los espacios más significativos dentro del mundo cultural de gestión santiaguero.

Aunque los priistas santiagueros percibieron este nuevo escenario como la antesala de mejores condiciones para sus militantes; los zapatistas, en cambio, asentados en ese momento en dos localidades de reciente creación: Santiago el Relicario y San Antonio Buenavista, atestiguaron la invisibilización de sus demandas y hasta la exclusión en el proceso organizativo local, lo que condujo a decir de uno de los ex militantes “que dejáramos de ponernos el pasamontañas, con mucho dolor y pena por nuestros hermanos” y poco a poco vieron como opción integrarse al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Con el triunfo electoral del primer gobierno de alternancia partidista en Chiapas encabezado por Pablo Salazar Mendiguchía (2000-2006), la administración estatal posicionó la agenda en materia de vivienda como una de las principales acciones institucionales. Desde la figura de gestión denominada “mezcla de recursos”, los tres órdenes de gobierno implementaron los programas “Autoconstrucción de vivienda para familias indígenas” (2001-2006) y el “Programa de atención a 10 municipios pobres” (2005-2006) con una línea de acción dirigida al mejoramiento de vivienda.

En ese contexto, los habitantes santiagueros, que tenían experiencia en los procesos de gestión con las figuras políticas de las Agencias y los Comités de obras públicas –en gran parte debido a la relación histórica con el Centro Coordinador del Instituto Nacional Indigenista (INI)– buscaron posicionarse como actores significativos junto con las nuevas autoridades municipales para solicitar la construcción de casas.

Sin embargo, en el caso de la municipalidad, los beneficios recibidos estarían relacionados con la disciplina política que se instituyó y con la capacidad para construir canales de negociación con el orden de gobierno estatal. Y es que mientras que la localidad de Pusilhó mostró apoyo a la administración pablita, ésta a cambio construyó en el período 2001-2003 10 viviendas de material. Y sólo en la medida en que los santiagueros, a

decir del expresidente municipal, “aprendimos a bajar recursos y a realizar nuestras peticiones, así como el gobierno sabíamos que quería”, se construyeron más de 100 viviendas en el municipio.

En la praxis, la lógica de gestión apuntó a una relación de disciplina de las Agencias y de los miembros del Comité de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEM) a cambio de recursos para la edificación de las viviendas. Sin embargo, conforme los santiagueros se ubicaron en el campo de negociación, hábilmente ampliaron sus peticiones: obras comunitarias, recursos públicos etiquetados que las autoridades municipales y la población acordaron se entregaría a la población militante.

En 2011 –luego de un proceso de diálogo y supervisión que inició en 2008– se inauguró la segunda ciudad rural sustentable en la cabecera municipal de Santiago el Pinar,⁷ programa emblemático de la administración estatal de Juan Sabines Guerrero (2006-2012). Desde el mundo cultural de los funcionarios, dicha estrategia “acercaría servicios básicos a la población con menores índices de desarrollo y con ello contribuir a la erradicación de la pobreza extrema en Chiapas”.⁸

A su vez, el mundo cultural de gestión santiaguero percibió este momento como “la llegada de las casas chingonas de la ciudad como San Cristóbal pero en nuestro municipio”;⁹ por lo que muchos habitantes presionaron a sus agencias para que fueran beneficiados de las casas-tipo; sin embargo, como había sucedido en administraciones pasadas, el primer filtro fue la militancia partidista, otras, se le otorgaron a las autoridades municipales, y otras tuvieron como objetivo asegurar la nueva clientela política.

No obstante, meses después de la inauguración, la población mostró una serie de desencantos, “sabíamos cómo quedarían las casitas, porque el Domingo [refiriéndose al expresidente municipal] nos dijo que sería de material y no fue así, por eso empezaron las molestias”.¹⁰ Otros mostrando su enojo “platicábamos y decíamos por qué construyen con cartón, así no

⁷ El proyecto rural sustentable supuso la construcción de 135 viviendas en nuevo predio, 350 viviendas nuevas en predios familiares además de 489 acciones de mejoramiento que incluyeron casas que se encontraban en localidades cercanas al proyecto de la ciudad. Los habitantes reubicados pertenecen a localidades como Boquem, Chiquinch'en y Choyo.

⁸ Entrevista al ex presidente de la Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas del Congreso del estado de Chiapas, Javier Martínez Vargas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, diciembre de 2017.

⁹ Entrevista a Miguel Gómez López, habitante de la cabecera municipal, abril de 2018.

¹⁰ Plática con Santos Gómez Gómez, habitante del barrio nuevo, junio de 2018.

sirve la casa, no va aguantar, no somos animalitos de corral para que nos tengan encerrados”.¹¹

Actualmente, el escenario político local y de gestión santiaguero sigue renovándose; desde 2012 la demanda en materia de vivienda se ha posicionado como bandera reivindicativa en el municipio. Dicha petición ha sido abanderada por Agencias y Comités de obra, que a diferencia de los años ochenta y noventa son ocupados por jóvenes, algunos con experiencia educativa universitaria, y bilingües, lo que ha otorgado legitimidad para negociar recursos públicos; supervisar la entrega de material y propiamente la construcción de las casas.

Precisamente, dicha dinámica ha obligado, a partir de 2015 que las administraciones municipales dirijan los recursos del FISM-DF a la construcción de viviendas en las 14 localidades; e incluso a que surjan proyectos de renovación de las casas-tipo en la Ciudad Rural. Este ejercicio, muestra una tendencia incremental en la edificación (ver cuadro 1), lo que supondría desde la perspectiva normativa de políticas, eficacia y eficiencia.

Sin embargo, construir una propuesta comprensivista de políticas nos permitiría, más que obtener respuestas del proceso, formular nuevas preguntas a la lógica actual de implementación del Fondo. Y cuestionar, por ejemplo: ¿Por qué en las localidades con pasado zapatista se han construido pocas viviendas? ¿Por qué en localidades como Ninamó y la cabecera municipal se han edificado el mayor número de casas? ¿Por qué en la localidad de Chiquinch'en los Tulipanes el proceso de construcción inicio hasta 2018?

¹¹ Entrevista a Armando Gómez Hernández, localidad de Ninamó, julio 2018.

ACTA SOCIOLOGICA NÚMS. 85/86, MAYO-DICIEMBRE DE 2021, pp. 229-245

Cuadro 1
Casas construidas con el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM-DF)
por Administración municipal Santiago el Pinar (2016-2020)

Localidad beneficiada	Localidad ex zapatista	Año fiscal					Total Acciones
		2016	2017	2018	2019	2020	
Cabecera municipal		11	11	11	13	14	60
Ninamo		9	9	9	11	11	49
Limatic		4	4	4	4	5	21
El Carmen		2	2	2	6	6	18
Pusilho		4	4	4	6	6	24
Boquem		3	3	3	4	4	17
Nachon		4	4	4	6	7	25
Kalom		3	3	3	5	5	19
Pechulton		4	4	4	5	5	22
Choyo		6	6	7	9	10	38
Xchuch		1	1	1	3	3	9
Santiago el Relicario		2	2	2	2	2	10
Chiquinch'en los Tulipanes		0	0	1	1	1	3
San Antonio Buenavista		1	1	1	2	2	7
Total anual		54	54	56	77	81	322

Fuente: Elaboración propia con base en datos de campo.

Es decir, dicha propuesta permitiría observar que en los últimos años, la construcción de viviendas muestra una serie de prácticas y comportamientos objetivados por actores diversos dentro de un campo de disputas que se conforma no sólo por los recursos que supone la edificación, sino fundamentalmente por el establecimiento de diversos intereses, prioridades y múltiples objetivos, muchas veces ubicados fuera del margen de operación del FISM-DF, pero que se articulan dentro de la cotidianeidad de gestión santiaguera como parte de la “racionalización del ejercicio del poder” (Nosetto, 2012).

3. Los procedimientos teórico-metodológicos

Comprender las relaciones políticas constituidas a partir de la implementación del Fondo Infraestructural resultó amplio y complejo. Una estrategia que permitió atender dicha inquietud fue indagar sobre los mundos culturales –de una diversidad de actores– en la que entran en juego múltiples interpretaciones, normas y valores objetivados dentro del campo político de gestión.

De acuerdo con Shore, los mundos culturales –en el contexto de la implementación de políticas– se entienden como parte de “una actividad sociocultural, profundamente inmersa en los procesos sociales cotidianos, en los mundos de sentido [en los dispositivos lingüísticos] y en las prácticas culturales que crean y sostienen esos mundos” (Shore, 2010, 24), por lo que la propuesta teórico-metodológica construida tiene como premisa aprehender las múltiples interpretaciones, normas y valores, que se insertan en una diversidad de procesos políticos, a menudo atravesados por tensiones y relaciones de fuerza entre los actores.

La metodología para responder a dicha inquietud socioantropológica fue la cualitativa. De esta manera, la primer decisión que se tomó fue la incorporación de dos elementos conceptuales; la noción de dispositivo foucaultiano, para ubicar el conjunto de fuerzas heterogéneo –discursivo y no discursivo– que objetivan los actores en la cotidianeidad de aplicación; y el concepto procesualista de arena política que permitió entender que dependiendo de la fase coyuntural del Fondo, ésta se puede segmentar, pero también puede crecer o decrecer, según el número de participantes significativos.

En virtud de que el objetivo de la tesis se dirigió a concretar una investigación empírica de las acciones gubernamentales y la construcción de los mundos culturales –como forma de poder– fue conveniente hacer una muestra de tipo intencional, que lejos de asegurar representatividad estadística de los casos, se privilegió conocer en profundidad dicho proceso político.

De esta manera, durante los recorridos etnográficos de carácter intensivo realizados en dos temporadas: primavera-verano de 2017 y primavera-verano de 2018, se entrevistó a actores significativos del proceso: representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-ONU), funcionarios federales y estatales; presidentes municipales, síndicos y regidores, directores de obra pública, representantes estatales de la región Altos tsotsil-tseltal, contratistas de obra, albañiles, miembros del COPLADEM por localidad; y los beneficiarios del programa habitacional.

Paralelamente, la siguiente decisión que se tomó fue la identificación de los dispositivos del poder ejercidos por éstos dentro de la realidad santiaguera, tipificándose de la siguiente manera: Instituciones y organizaciones –dispositivos institucionales– actores y sus prácticas biopolíticas –dispositivos políticos– y los discursos –dispositivos discursivos. Para cada dispositivo se plantearon cuatro escalas de incidencia: global, federal, estatal y municipal.

Entre los dispositivos institucionales en su escala de incidencia global se identificó al PNUD-ONU y a las agendas del Milenio y del Desarrollo Sostenible; para la escala federal se identificó a la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), hoy Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas (INPI); en la escala estatal, los actores identificados fueron la Secretaría de Hacienda, el Instituto para el Bienestar, anteriormente Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); y en la escala municipal, el Ayuntamiento de Santiago el Pinar y los COPLADEM.

En cuanto a los dispositivos políticos y retomando la noción procesualista de profesionales de la política se identificaron tres tipos de profesionales, a saber, profesionales funcionarios: presidente municipal, el Ayuntamiento, los operadores del FISM-DF, director y subdirector de obras Públicas; profesionales técnicos: contratistas de obra, repartidores de materiales para la construcción y albañiles; y los profesionales políticos: agentes, subagentes y miembros del COPLADEM (a nivel de localidades) y la población beneficiaria de la política infraestructural (Swartz, Turner y Tuden, 1994).

Finalmente, para profundizar en los dispositivos discursivos, se partió del modelo argumentativo de políticas, en el sentido que el FISM-DF está

hecho de palabras que se ubican como principios de clasificación y reglas normativas; y que en algún momento de la argumentación –sea escrita u oral– se erige como parte del proceso de persuasión de la aplicación de la política (*cf.* Majone, 1997). Para aterrizar este dispositivo, se recurrió al elemento conceptual ámbitos de condensación, entendido como “aquellos espacios donde la interfluencia [entre los actores significativos del proceso] adquiere corporeidad” (Tejera, 2015).

En ese tenor, la tesis privilegió como espacios de condensación los siguientes: las peticiones en materia de infraestructura a nivel de localidades, la priorización de obras públicas por localidad, las reuniones para el seguimiento de la obra pública, las reuniones entre contratistas y el presidente municipal; y en la época electoral, las reuniones entre los habitantes –por localidad– y los candidatos.

Ahora bien, el objetivo de la tesis no sólo era dar cuenta de los dispositivos de aplicación de políticas; sino explicar las relaciones de poder en los mundos culturales del FISM-DF, por lo que fue necesario incluir el elemento conceptual vareliano de cultura, dicha decisión permitió aprehender la serie de valores, intereses y visiones del tema habitacional objetivado por los actores a través de un “conjunto de signos y símbolos que transmiten conocimientos e información; suscitan emociones y sentimientos; y expresan ilusiones y utopías” (Varela, 2006).

Si bien este catalizador permite dar cuenta de las múltiples orientaciones y significados otorgados al comportamiento social de los individuos durante la aplicación del FISM-DF, fue necesario fusionarlo con la noción propuesta por Foucault para entender que “la cultura santiaguera es también una organización jerárquica de valores, accesibles a todo el mundo, pero al mismo tiempo un mecanismo de selección y exclusión” (Foucault, 2005).

De esta forma se buscó aprehender –desde la cotidianeidad de la gestión– aquellos fraseos relacionados con la serie de conocimientos y subjetividades del Fondo; sentimientos y emociones de la población beneficiaria a partir de la construcción de su vivienda; y la serie de utopías y veleidades en relación con la aplicación del Fondo de políticas. La matriz analítica vareliana-foucaultiana fue aplicada para cada uno de los espacios de condensación y sus múltiples relaciones dentro del “mundo cultural de los discursos”.

Ese mismo ejercicio se replicó para el “mundo cultural de la política” y el “mundo cultural de intervención técnica” ubicado dentro de los disposi-

tivos institucionales. Para el primer caso, se documentaron todas aquellas prácticas culturalmente situadas no necesariamente formales ni elaboradas y sí productoras de una realidad, privilegiando tres temáticas: 1) La dirección de su interés en la política pública; 2) La intensidad de su interés con respecto al FISM-DF; 3) La magnitud de los recursos invertidos en torno a la aplicación del FISM-DF.

Conviene señalar que para la aplicación del elemento conceptual cultura se hizo una gran división; para el caso del mundo cultural de intervención técnica la estrategia que se utilizó fue la sugerida por Sanchiz, por lo que el análisis no sólo se centró en los textos-documentos de política (reglas de operación) como una simple abstracción de la comunicación, antes bien se interesó por la revisión documental en tanto que “permitió identificar momentos coyunturales, fundamentalmente a los actores e intereses que intervienen en circunstancias y lugares específicos” (Sanchiz, 2015, 124).

Mientras que para el caso de los mundos culturales de la política y los discursos, la estrategia analítica utilizada fueron las entrevistas semiestructuradas, la observación participante en la labor cotidiana de gestión de los profesionales de la política; y propiamente los recorridos etnográficos y la participación dentro de los espacios de condensación.

Reflexiones e inquietudes socioantropológicas

Estudiar la política pública desde una perspectiva comprensiva obliga a (re) pensar otras veredas artesanales de construcción del dato, que dicho sea de paso busquen seguir procesos que conecten a actores, organizaciones e instituciones; y en el que se cuestione, por ejemplo: cómo los discursos políticos ayudan a sostener dichas conexiones aun cuando la gente no mantenga contacto *vis a vis*.

Precisamente, con la propuesta teórico-metodológica planteada se ubicaría a las políticas públicas no como formulaciones neutrales que asisten inocentemente la acción gubernamental, sino como parte de una serie de relaciones entre los organismos públicos que representan al Estado y la población objetivo, haciendo énfasis en cómo se interpreta y experimentan *in situ*. Es decir, la propuesta analítica no sólo se preocuparía por el entramado institucional y los contextos de la trayectoria de la política, sino por las maneras de aprehensión de los contenidos y significados de ésta

a partir de la forma en que son experimentadas y vividas las acciones de la política pública.

Particularmente, el caso de la municipalidad de Santiago permitió comprender que la implementación de programas sociales de tipo infraestructural ha promovido en los últimos veinte años la emergencia de actores políticos internos-externos, quienes en nombre del multiculturalismo –política de tratamiento de la diversidad cultural– como dispositivo discursivo han reconfigurado nuevas dinámicas políticas no sólo en la cotidianidad comunitaria, sino en las maneras de acceder y negociar recursos gubernamentales.

En esta (re)organización, los dispositivos de gestión de políticas (institucionales, políticos y discursivos) han entretejido maneras complejas de relacionarse, objetivados por los actores en una diversidad de prácticas y comportamientos en momentos específicos del proceso de aplicación: identificación del sujeto vulnerable, negociar los recursos del FISM-DF a nivel de localidades, iniciar la etapa de la construcción; y los acuerdos intracomunitarios en la entrega de las viviendas.

En el campo político, la aplicación del Fondo Infraestructural ha promovido en los últimos años la emergencia de la población joven que poco a poco se incluye en las figuras de representación comunitaria: Agencias y COPLADEM. Al asumirse como interlocutores válidos, estos han trazado sus propias rutas políticas que les ha permitido su incorporación en algunos espacios de representación –agrupaciones campesinas regionales y locales; partidos políticos– y la presencia en el espacio de decisión municipal.

Dichas trayectorias, además de ser diversas y complejas, algunas han sido abanderadas por liderazgos que han incidido en el mejoramiento infraestructural a nivel comunitario; a la par, se han constituido otras experiencias, que abanderadas desde el desarrollo –como valor moral de gestión– han caminado en medio de escenarios de corrupción y opacidad, cuestión que se refleja en la atención a “cuenta gotas”, de tipo vertical; y con efectos en la propia edificación de las viviendas.

Precisamente, este cruce epistémico, lleva a la necesidad de señalar que las políticas públicas –en muchas ocasiones– no son formuladas ni ejecutadas con base en la pura racionalidad técnica, sino principalmente como resultado de la intervención de una diversidad de factores: el monto de poder político del que disponen los individuos, los grupos e instituciones involucradas y del que carecen aquellos que no logran involucrarse; los sistemas de valores culturales; las preferencias y prioridades competitivas

entre sí; y el conocimiento establecido y aceptado como válido acerca de la naturaleza de los hechos y los “problemas públicos”.

Finalmente, y atendiendo la pregunta de investigación, conviene señalar que la continuidad de los programas de vivienda en Santiago ha mostrado que lo que interesa no es la cuestión del “desarrollo” en sí misma, sino la concepción del desarrollo en tanto formación discursiva, orientadora de prácticas y constructora de dispositivos para el ejercicio racional del poder.

Bibliografía

- Adonon Viveros, Akuavi. 2018. “Ciudad Rural de Santiago el Pinar: Modernización, tradición y experiencias de la modernidad”, en *Modernización y espacio: imaginarios, ordenamientos y prácticas*, Akuavi Adonon Viveros et al. (editores), México-Colombia: UAM-Cuajimalpa-Universidad del Rosario.
- Foucault, Michel. 2005. *La hermenéutica del sujeto*, Madrid: Akal.
- González de la Rocha, Mercedes. 2006. “Familias y política social en México: El caso de oportunidades”, ponencia presentada en *Welfare Regime and Social Actors in Inter-Regional Perspective The Americas, Asia and Africa*, EUA: University of Texas.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015. *Encuesta Intercensal (EIC)*, México, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html>, recuperado el 7 de junio de 2020
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.
- Nosetto, Luciano. 2012. “El incidente biopolítico. Una evaluación de la biopolítica en la obra de Michel Foucault”, *Foro Interno*, vol. 12, 107-128, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Restrepo, Eduardo. 2008. “Multiculturalismo, gubernamentalidad y resistencia”, en *El giro hermenéutico de las ciencias sociales y humanas*, Oscar Almario y Miguel Ruiz García, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.
- Agudo Sanchiz, Alejandro. 2015. “La vida social de los documentos de las políticas públicas”, *Nueva Antropología*, vol. 28, núm. 83., 123-146, México: Asociación Nueva Antropología A.C.

- Shore, Cris. 2010. "La Antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas", *Revista Antípoda*, núm. 10., 21-49, Colombia: Universidad de Los Andes.
- Shore, Cris y Susan, Wright. 2011. "Conceptualising policy: technologies of governance and politics of visibility", en *Policy worlds: anthropology and the analysis of contemporary power*, Cris Shore, Susan Wright y David Però, Nueva York: Berghahn Books.
- Swartz, M., Turner, V., & Tuden, A. 1994. "Antropología política: una introducción", *Alteridades*, vol. 4, núm. 8, 101-126, México: UAM-Iztapalapa.
- Tejera Gaona, Héctor. 2015. "Campos de dominación y ámbitos de condensación: el estudio multidimensional de las relaciones políticas en la ciudad de México", *Nueva Antropología*, vol. 28, núm. 83, 99-121, México: Asociación Nueva Antropología A.C.
- Torres Veytia, Eduardo *et al.* 2011. "La dimensión socioespacial de la vivienda rural en la Ciudad de México. El caso de la delegación Milpa Alta", *Revista INVI*, vol. 26, núm. 73, 201-223, Chile: Universidad de Chile.
- Varela, Roberto. 2006. *Cultura y poder. Una visión antropológica para el estudio de la cultura política*, Barcelona: Anthropos.
- Vázquez López, Celene del Carmen. 2013. *La vivienda sustentable en comunidades rurales (caso de estudio: municipios aledaños a Tuxtla Gutiérrez, Chiapas)*, tesis para obtener el grado de maestro en ingeniería civil, México: UNAM.
- Weber, Max. 1993. *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.