

Nueva Antropología 83

El poder de la etnografía

LA VIDA SOCIAL DE LOS DOCUMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Alejandro Agudo Sanchíz*

Resumen: en el artículo se retoman algunas propuestas de la etnografía de los programas de desarrollo, así como del análisis de las políticas públicas para profundizar en aspectos de estas últimas que han sido tradicionalmente poco explorados: la trayectoria de ciertos conceptos clave y el papel desempeñado por los mismos en el continuo proceso de construcción de la política. Se muestra cómo las disputas y negociaciones de este proceso quedan plasmadas en la formulación y los documentos normativos de la política, los cuales a su vez buscan limitar futuros desacuerdos sobre significados e influir en la formación de consensos en torno a la factibilidad y éxito de la acción pública. El autor combina fuentes documentales con un análisis de su experiencia directa como consultor antropológico en las evaluaciones de los efectos del programa Oportunidades entre la población objetivo, las cuales ilustran la interacción de intereses, argumentos y puntos de vista divergentes que dan lugar a los textos de las políticas públicas.

Palabras clave: corresponsabilidad, etnografía, evaluación, programa Progresa Oportunidades.

Abstract: Drawing on the ethnography of development programs and the analysis of public policy, the paper delves into some relatively unexplored aspects of policy formation: namely, the evolution of certain key concepts and their social work in a continuous process of persuasion and discussion. The resulting policy texts encode the negotiations and social relations that produced them while seeking to limit future contests over meaning and call forth consensus on the feasibility of public action. The author draws on both written sources and an analysis of his experience as an anthropologist-consultant on the Oportunidades program's impact assessments to illustrate the interests, arguments and divergent points of view that produce policy documents.

Keywords: co-responsibility, ethnography, impact evaluation, Progresa Oportunidades program.

Raymond Apthorpe (1997) inicia su artículo sobre el lenguaje de la política pública con la siguiente cita, extraída de la novela *Auto de fe* de Elías Canetti: "Él juntó las puntas de sus dedos. Había encontrado las palabras precisas: claras, prácticas, superiores. Con su torpe vocabulario, ella jamás se atrevería a replicarle". Al leer este extracto, recordé de inmediato la reunión de discusión de resultados de una de las evaluaciones cualitativas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México (Oportunidades), en las que participé como consultor antropólogo entre 2005 y 2008. Cuando llegó mi turno expuse lo más sucinta-

*Profesor investigador del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana. Línea principal de investigación: Redes de poder y sistemas de justicia. Correo electrónico: alejandro.agudo@ibero.mx.

mente que pude las relaciones comunitarias de poder, complicidad, simulación y aquiescencia que, de forma insospechada y mediante lógicas propias, daban forma social al programa en diversas comunidades rurales de Chiapas. Sin inmutarse, un asesor de la evaluación, perteneciente al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), me interrumpió: "Microgestión. Eso es de lo que estás hablando. Tradúcela a cuatro o cinco variables en forma de recomendaciones en el informe para el programa". El experto del Coneval había traducido mi desmañado lenguaje *descriptivo* de etnógrafo al nítido lenguaje *prescriptivo* de la política pública; ésta no necesita largos informes que hablen de algo "como realmente es", sino diagnósticos que digan claramente "qué es lo que se necesita" (Apthorpe, 1997: 47-49).

El ejemplo anterior nos recuerda que "la política pública está hecha de palabras", como dice Giandomenico Majone (1997: 35) al destacar el importante papel que la argumentación, en forma escrita u oral, desempeña en las diversas etapas del proceso de formulación de políticas. Más aún, la racionalidad comunicativa pública, basada en la persuasión, se impone a la racionalidad técnica, estratégica o productiva: el debate y la argumentación se emplean para atraer a más simpatizantes hacia una determinada posición respecto de un problema (*ibidem*, 1997: 36). Aunque más interesado en cuestiones de poder, influencia y distribución desigual del conocimiento, Apthorpe sostiene de manera similar que el discurso de las políticas intenta persuadir más que informar (*ibidem*: 54-55). El poder persuasivo se ejerce a través de un particular *género de escritura*: un enfoque, una mirada selectiva que, mediante la movilización del significado y la producción y difusión de formas simbólicas, sostiene determinadas representaciones de la realidad y enfatiza unos aspectos a expensas de otros. Hablar de género de escritura —más que de estilo literario— evita restringir el análisis a un ejercicio puramente técnico o lingüístico (*ibidem*: 43). No me interesa tanto el texto como simple abstracción de la dimensión verbal de un acontecimiento comunicativo, sino más bien dicho acontecimiento: los actores e intereses que intervinieron en circunstancias y lugares específicos. De hecho, los textos han de ser interpretados "hacia atrás" para descubrir las relaciones sociales que los produjeron y las futuras disputas sobre significados que anticipan: la "sociología del documento" evita así reducir el discurso al producto escrito del acto comunicativo (Mosse, 2005a: 15; Apthorpe, 1996: 16-17).

En este trabajo presento un análisis de las relaciones detrás de los modelos y programas de política, como están expresados en algunos de sus textos clave; textos que, a su vez, buscan influir en la selección de problemas a solucionar y guiar las percepciones sobre los mismos. En un primer momento, sobre todo con base en fuentes escritas, intentaré dar una idea de los procesos de negociación y discusión de los que resultaron los documentos normativos del Programa Oportunidades y sus esquemas precursores, sin olvidar las

apropiaciones y transformaciones que han experimentado algunos de sus principales conceptos. Posteriormente recurriré a mi experiencia directa en las mencionadas evaluaciones del programa para examinar hasta qué punto sus informes son producto del debate y la persuasión mutua (aunque no exentos de ciertas dimensiones de poder) entre evaluadores y funcionarios, todos ellos empeñados en replantear las críticas y revisiones realizadas a esos conceptos clave de la política.

Lo que permite hilar estos dos momentos de la planeación y la evaluación de la política es la problemática relación entre los objetos y acontecimientos, por un lado, y los sistemas de signos, textos y lenguajes en cuya forma empiezan todos los proyectos, por el otro (Latour, 1996: 67-68). Dependiendo de dichos objetos y acontecimientos, y de la habilidad de los humanos para ponerse de acuerdo en torno a ellos, un mismo programa de política pública puede retrotraerse a los textos y las ideas, adquirir realidades más concretas, o transitar entre unos y otras. Es esta circularidad la que intentaré ilustrar al examinar la trayectoria de conceptos como el de la corresponsabilidad en el desarrollo. Los modelos de pobreza, familia y género en los documentos de planeación, producidos mediante ciertas metáforas de intervención e impacto, pueden tomar forma social de modo imprevisto en los lugares, grupos e historias en los que se sitúan los programas sociales; no obstante, al discernir significados a partir de acontecimientos mediante su vinculación con los textos e ideas de la política pública, los consultores, evaluadores y otros expertos pueden restituir la experiencia de esos programas a modelos normativos estables. Como argumentaré aquí, el trabajo de las ideas no resulta menos social en este caso, ya que lo que está de nuevo en juego es la búsqueda de persuasión, acuerdos y apoyos en torno a los resultados de la política pública (Mosse, 2005a).

CONSTRUCCIÓN DE LA POBREZA Y NEGOCIACIÓN DE NUEVOS REGÍMENES DE POLÍTICA PÚBLICA

Plasmado en los documentos normativos y en la planeación de las políticas públicas, el problema de la pobreza —sus definiciones, las teorías de sus causas y las prescripciones para su solución— está conformado por los discursos de diversos actores en contrastantes posiciones de poder e influencia. Existe entonces la posibilidad de examinar cómo los modelos racionales universales de la política pública, abstraída y separada de los órdenes sociales que supuestamente gobierna, resultan de la complejidad y heterogeneidad de las negociaciones entre estos actores en contextos políticos y económicos particulares.

Esto es básico para entender cómo la adopción de esquemas de ayuda social condicional, originados en las reformas estructurales tras la crisis de deuda de la década de 1980 ha variado extensamente de acuerdo con circunstancias políticas domésticas. Junto con el programa brasileño Bolsa Familia, Oportunidades pertenece a una categoría que lo distingue de los esquemas

de transferencias condicionadas introducidos después en otros países latinoamericanos (Roberts, 2012): los programas brasileño y mexicano tuvieron un origen netamente nacional, se financiaron sobre todo con fondos federales y alcanzaron una cobertura y continuidad política notables. Implementado por primera vez en áreas rurales en 1997 con el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), Oportunidades se extendió a localidades urbanas en la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006), del Partido Acción Nacional (PAN). Tras el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder federal en 2012, el programa fue rebautizado como Prospera (Programa de Inclusión Social).

En México, el principio contractual de la corresponsabilidad había sido ya fundamental en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) instrumentado durante el sexenio presidencial de Carlos Salinas (1988-1994), cuando la reducción del gasto social público se consideró clave para la reorientación eficiente de fondos a iniciativas basadas en la participación de comunidades y organizaciones locales. Perteneciente a una serie de programas conocidos como *fondos de inversión social*, auspiciados en gran medida por organismos como el Banco Mundial con el fin de compensar las consecuencias de los años de ajuste, el Pronasol sirvió en la práctica para redirigir recursos escasos hacia la cooptación política selectiva (Gledhill, 1995: 50).

Las presiones para adoptar políticas de transparencia y rendición de cuentas crecieron ante la crisis de credibilidad enfrentada por Ernesto Zedillo, el presidente entrante, tras el colapso económico de diciembre de 1994 y la subsiguiente bancarrota del sistema bancario nacional, cuyo rescate supuso el aumento de la deuda pública en 20 puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB). Una vez lograda la privatización del sistema de pensiones —que proporcionó a los bancos recién privatizados acceso a una fuente fresca de recursos que administrar—, el gabinete de Desarrollo Social del presidente Zedillo nombró a un grupo de expertos, tecnócratas y políticos para dar forma a un nuevo programa de combate a la pobreza. Éste tendría procedimientos y objetivos más simplificados, dirigiendo las ayudas condicionadas a beneficiarios específicos sin la participación comunitaria presupuesta por el Pronasol. Destinado a prevenir las prácticas clientelares y la proliferación de acciones e intereses dispersos, que también habían caracterizado a los fondos de inversión social en otros países latinoamericanos (Roberts, 2012: 347-351), se planteó así un modelo de transferencia directa de ingresos que se pondría a prueba mediante un esquema piloto conocido como Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE) (Levy y Rodríguez, 2005: 80).

Gracias a un testimonio coescrito por Rosa María Rubalcava, integrante del grupo de trabajo nombrado por el gabinete zedillista, sabemos de las dificultades que experimentó el PASE entre 1995 y 1997 antes de consolidarse como Progresa (Cortés y Rubalcava,

2012). Las transformaciones que habría de experimentar el nuevo programa surgieron del proceso de discusión entre los funcionarios y especialistas del grupo, caracterizados por narrativas y visiones contrastantes sobre cómo debía tener lugar la acción pública para combatir el nuevo problema. Los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual otorgaría las transferencias monetarias del programa, eran en general los más alineados con las orientaciones del presidente Zedillo y las políticas de disciplina fiscal, liberalización comercial y reasignación de recursos escasos; en cambio, los economistas de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) traían consigo su experiencia en el Pronasol y, en consonancia con el "liberalismo social" de Carlos Salinas, privilegiaban un mayor papel del Estado en la política social; ello, no obstante, sin llegar a la intervención estatal generalizada a la que había estado acostumbrado el personal de la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud, las cuales se encargarían de prestar servicios a los receptores de transferencias (Cortés y Rubalcava, 2012: 43).

Esta confluencia de distintos tiempos históricos y modelos de desarrollo permite ver la experiencia piloto del PASE como un significativo campo político producido por responsabilidades institucionales divididas. Ello proporciona una cierta base para examinar los procesos sociales que estabilizan a la política pública como un sistema de representaciones coherentes del mundo real, lo cual revela un incierto mundo de relaciones de poder y "negociaciones entre gestores de financiación para el desarrollo, tecnócratas y políticos nacionales, en las cuales hay una disputa por el conocimiento acreditado y la autoría de la reforma, llevada a cabo en el contexto de acontecimientos económicos y políticos en curso" (Mosse, 2005b: 27).

Mientras que el consenso generado por el malestar social ante la crisis había logrado reunir a actores muy dispares en torno a la construcción del nuevo programa, el primer obstáculo fue que en 1995 aún no existía un sistema homogeneizado para el cálculo oficial de la pobreza: el aumento en el número de pobres hasta los 15.5 millones, agravado por el colapso económico, sólo pudo ser estimado de manera retrospectiva siete años más tarde (Cortés y Rubalcava, 2012: 33-34). Aún en sus albores en México, el nuevo problema de gobierno necesitaba ser definido de forma más precisa mediante información estadística y técnicas de medición que permitieran ubicar a la población que abarcaría en el territorio nacional. Tras ser ampliamente reconocida como muy insatisfactoria por sus participantes, la etapa piloto del PASE dio lugar a la incorporación del Consejo Nacional de Población (Conapo), una institución que comprendía a científicos de diversas disciplinas sociales y expertos en estadística, computación y sistemas de georreferencia. El Conapo resultó clave en la integración de una base de datos con el índice de marginación y las coordenadas de las localidades rurales, así como la ubicación de escuelas y centros de salud, obtenidos a partir de diversos instru-

mentos, instituciones y fuentes (*ibidem*, 2012: 38). Un mecanismo adicional para facilitar la conjunción entre las dependencias participantes en el programa fue la creación de una Coordinación Nacional —cuyo primer responsable sería, precisamente, José Gómez de León, antes secretario general del Conapo—. Esta coordinación mantendría el control técnico y operativo de la selección, incorporación y permanencia de los hogares beneficiarios del Progresa Oportunidades. Junto con el desarrollo de sistemas nacionales y regionales de información y monitoreo, este régimen de política social implicó la relativa novedad de la pobreza como relación directa e institucionalizada entre el Estado y la ciudadanía (Roberts, 2012: 345).

Si la focalización territorial del PASE se había hecho en municipios —unidad demasiado extensa para sus objetivos—, la selección posterior de localidades rurales de alta marginación según el índice del Conapo no bastó para evitar una de las mayores controversias en el seno del abigarrado grupo técnico del programa. Mientras que los representantes de la Sedesol preferían que el Progresa cubriera a todas las comunidades marginadas para evitar conflictos y desacuerdos, los funcionarios de la SHCP determinaron que sólo serían elegibles aquéllas con un mínimo de 2 500 habitantes y con escuelas y centros de salud, o situadas a una distancia "razonable" de los mismos —distancia medida de forma muy poco consistente en línea recta, sin considerar obstáculos naturales u otras condiciones geográficas— (Cortés y Rubalcava, 2012: 37, 39, 45). Para ser *marginadas*, las localidades tendrían que contar con servicios públicos.

Este aspecto del proceso de discusión del PASE Progresa ilustra uno de los rasgos que Majone encuentra en la argumentación, cuyas diferentes perspectivas, actitudes y reglas entran en grave conflicto "cuando se intersectan la ciencia, la tecnología y la política" (1997: 38). Los problemas discutidos nunca son puramente técnicos sino también políticos o, de manera más precisa, "transcientíficos" (Majone, 1997: 37-38; citando a Weinberg, 1972): enunciados en el lenguaje de la ciencia pero resueltos sólo en parte por ella conforme los criterios de verificación son sustituidos por valoraciones sobre lo que constituye una base factible para la acción, donde la credibilidad de los expertos se vuelve tan importante como su capacidad técnica. En este sentido, los especialistas del Conapo se erigieron en árbitros y actores de peso dentro del gabinete técnico del PASE, y no sólo por concentrar y coordinar las funciones e información de los otros organismos públicos. Las localidades más pequeñas y remotas quedaron exluidas del programa, en parte porque la estrategia de condicionar sus apoyos al uso de servicios estaba orientada a combatir la dispersión poblacional que tan ampliamente había documentado el Conapo. Atraer a la población hacia las áreas de influencia de localidades mayores y con presencia de dichos servicios, por otra parte, era consecuente con el objetivo del presidente Zedillo y los funcionarios de la SHCP de hacer más eficiente el gasto público y "dinamizar

mercados mediante transferencias monetarias a la demanda" (Cortés y Rubalcava, 2012: 37). El propósito último, no del todo explicitado, era abrir el sector de la prestación de servicios educativos y de salud a agentes privados.

El resultado final de este proceso de debate, sin embargo, demostró una amalgama de distintas orientaciones de acción pública. Mientras que las corresponsabilidades del Progresa obligarían a los hogares a emplear expresamente los servicios educativos y de salud públicos, la transferencia monetaria otorgada por el PASE a cada receptor clasificado como pobre, sin condicionalidad alguna acerca de su uso, estaba destinada a constituir un subsidio al consumo. Las bruscas orientaciones de mercado de los funcionarios de la SHCP, para quienes la acción del programa debía centrarse en los individuos, también hubieron de ceder en este aspecto ante antropólogos, sociólogos y demógrafos que habían mostrado la influencia del grupo doméstico —como colectividad caracterizada por relaciones de poder, conflictos y negociaciones— sobre las decisiones de sus integrantes; a ello contribuían mecanismos para el cálculo del gasto doméstico como la suma del que realizan todos los miembros del hogar (*ibidem*, 2012: 43-44). Una vez seleccionadas las localidades para la primera fase del Progresa, los grupos domésticos *pobres* fueron así distinguidos de los *no pobres* con base en información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Con ello quedaba completa la formulación del Progresa, cuyos primeros lineamientos establecieron lo siguiente:

> La estrategia para superar la pobreza […] debe buscar un equilibrio entre programas que apoyen el ingreso de la población para su consumo inmediato, y aquellos que representen una inversión en el mañana para crear las condiciones que promuevan su inserción productiva en la vida nacional. […] Asimismo, la estrategia precisa de la corresponsabilidad de quienes se benefician de estos esfuerzos, y de una acción solidaria con los que acusan graves carencias (Secretaría de Desarrollo Social, 1998: 38).

Como argumentaré con más detalle en el siguiente apartado, textos como éste codifican el intenso proceso de debate y negociación que ha marcado al Progresa Oportunidades desde su génesis y durante sus etapas sucesivas. Una de las implicaciones de este proceso reside en su cuestionamiento de las perspectivas deterministas de la reforma de la política y sus efectos. Poco estaba dado de antemano en la formulación de Progresa: el grupo de trabajo del PASE se convirtió en una arena para la confrontación entre portadores de diversos paradigmas de política social, involucrados en una controversia tanto material como representacional en torno a la definición de la *pobreza* que, además, estaba sujeta a las contingencias de la sucesión presidencial y la crisis de 1994-1995. Las presiones del neoliberalismo global restringieron sin duda el abanico de opciones políticas, pero las orientaciones de mercado más patentes de los funcionarios de la SHCP tuvieron que matizarse o ceder ante las propuestas de los integrantes más

"estatistas" del grupo técnico del programa. Otras reformas culminadas durante la presidencia de Zedillo ilustraron el activo papel desempeñado por las estructuras domésticas en la mediación del paradigma neoliberal, como Tara Schwegler (2003) demuestra en su etnografía de la privatización del sistema de pensiones: ésta tampoco fue una conclusión predeterminada, y su "inevitabilidad" confluyó con la narrativa rival de la "contingencia política" en hábiles negociaciones entre políticos nacionales, tecnócratas y representantes del Banco Mundial que contendían por reivindicar la autoría de la reforma. Al comentar el trabajo de Schwegler, Mosse (2005b: 28) concluye que la "coherencia" con la política global es algo establecido *a posteriori:* la autoridad de instituciones, como el Banco Mundial, ha de ser negociada en función de los mismos determinantes políticos y económicos locales que dichas instituciones buscan negar de forma explícita.

LA TRAYECTORIA DE LOS CONCEPTOS DE LA POLÍTICA

Si la política pública está hecha de palabras, y si éstas se orientan a la movilización de intereses mutuos y el reclutamiento de actores favorables, entonces un programa social no puede hacerse realidad sin una persuasiva teoría causal. Para convertirse en fuente de legitimidad y apoyos, dicha teoría ha de ser fiel al género de escritura de la política; esto es, identificar *claramente* el problema a resolver y, con respecto al mismo, correlacionar de manera *simple* y *directa* los recursos, impactos y resultados del programa. Esto en sí requiere de un arduo trabajo conceptual y social previo, como sugiere el testimonio anterior de la etapa piloto del PASE. Según los primeros lineamientos del Progresa, "la pobreza se convierte… en un círculo de carencias y falta de oportunidades para salir de la marginación mediante el desarrollo individual y el esfuerzo productivo" (Secretaría de Desarrollo Social, 1998: 28). En la teoría causal del programa, el problema preseleccionado fue entonces el *ciclo intergeneracional de transmisión de la pobreza* en los hogares: niveles bajos de rendimiento laboral, alta fecundidad, abandono prematuro del sistema educativo y creación temprana de nuevos hogares con el mismo perfil. Como se explica en un libro coescrito por Santiago Levy, subsecretario de la SHCP entre 1994 y 2000 —considerado uno de los principales actores en la concepción del Progresa—, el objetivo explícito del programa desde sus inicios fue romper este círculo vicioso mediante la mejora en tres ámbitos que ayudarían a las nuevas generaciones a no "replicar" el patrón de vida de sus mayores: nutrición, educación y salud (Levy y Rodríguez, 2005: 53-62). Conforme al modelo simple de la teoría del capital humano, con su énfasis en la educación como forma de *inversión* que afecta positivamente a variables de ingreso y empleo (véase Becker, 1964), las transferencias del programa consistieron sobre todo en becas condicionadas a la asistencia escolar —un componente introducido asimismo durante la etapa de

rediseño del PASE, a sugerencia del Conapo, para desincentivar la fecundidad entre los jóvenes (Cortés y Rubalcava, 2012: 39).

La narrativa causal de la transmisión cíclica de la pobreza se mantuvo después de 2002, cuando el programa adquirió el nombre de Oportunidades. En sus reglas de operación, la "familia" —término empleado indistintamente con el de "hogar"— aparece así no sólo como objetivo, sino además como *problema*:

> El programa reconoce que la familia es el espacio privilegiado para hacer frente a las adversidades económicas y sociales y que, al mismo tiempo, es el lugar donde residen los factores que tienden a perpetuar las condiciones de pobreza extrema de generación en generación. Mediante sus acciones, el programa propicia la ruptura del círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza; asimismo, contribuye al fortalecimiento del tejido social necesario para que los ciudadanos lleven a cabo acciones conjuntas en favor de la superación de su condición de pobreza extrema (Secretaría de Desarrollo Social, 2007: 3).

La noción contractual de la corresponsabilidad se vincula, así, a una teoría causal que refuerza la idea de la pobreza como resultado de las propias prácticas de los pobres. Este problema-solución es "transcientífico" en el sentido de Majone, esto es, más político —incluso ideológico— que técnico, aunque haya de ser enunciado en el lenguaje formal de los principios económicos y los hechos evidentes. El que éstos estén exentos de contextualización, ignorando otras consideraciones del análisis de la pobreza, ilustra la mirada selectiva que Apthorpe encuentra en el género de escritura de las políticas públicas, más orientado a la producción de argumentos persuasivos que de pruebas formales. Este es precisamente el efecto de la dialéctica, la cual Majone (1997: 41) destaca en su concepción del análisis de políticas.

También es notable que el concepto de la corresponsabilidad haya tenido parte de sus raíces en la cooptación de las demandas de "participación", derivadas en principio de corrientes críticas con el eurocentrismo y verticalismo de la ortodoxia clásica del desarrollo (Agudo Sanchíz, 2015: 56-57). El énfasis en la acción de los individuos, no constreñidos del todo por "superestructuras explotadoras", fue retomado de forma entusiasta por instituciones financieras internacionales desde la década de los ochenta. La trayectoria de nociones afines como la autosuficiencia y la autorregulación es aún más larga, pues retoma enfoques de los movimientos de "higiene social" de la primera mitad del siglo XX, destinados a "modernizar y civilizar" a la población pobre, así como de esquemas que reforzaban el papel "maternal" de las mujeres como un medio para lograr objetivos de desarrollo sin atender las causas subyacentes de la desigualdad de género (Molyneux, 2006: 432).

En este marco de continuidad, sin embargo, las reglas de operación de Oportunidades se actualizaron cada año, recogiendo hasta cierto punto la in-

fluencia de anteriores críticas y cambiantes tendencias en desarrollo social. Una de estas tendencias, denominada "corriente cívica", se incorporó a la administración de Vicente Fox a partir del año 2000 y buscó reforzar el blindaje del programa contra su uso político-partidario, así como avanzar en una agenda de mecanismos de participación ciudadana (Hevia, 2009). Asimismo, mientras que durante la etapa de Progresa había predominado el modelo de la inversión en el capital humano de los hogares, en los lineamientos de Oportunidades se sustituyó esta metáfora de mercado por el objetivo del desarrollo de las capacidades en educación y salud de individuos y familias.[1] Durante el sexenio del también panista Felipe Calderón (2006-2012) esta orientación se mantuvo en las reglas del programa, cuyo fin era "favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del programa para contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza" (Secretaría de Desarrollo Social, 2011: 3).

Reflejado en el nombre oficial de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el uso del término *capacidades humanas* recoge la influencia de filósofos que han proporcionado una robusta teoría sobre la condición de la pobreza y el desarrollo opuesta al utilitarismo económico (Nussbaum, 2000; Sen, 1999). Sin embargo, el mantra de la pobreza intergeneracional convive de manera incómoda con el enfoque de las capacidades en los documentos relativos al programa. En el informe de resultados de una evaluación externa se afirma que "el objetivo amplio del programa es romper el *círculo vicioso de la pobreza*, que puede ser definido en las siguientes palabras de Amartya Sen: 'La falta de ingreso predispone claramente a llevar una vida pobre'" (Sen, 1999: 23). En el documento no aparece una referencia al trabajo específico de Sen de donde se tomó este descontextualizado fragmento. Asimismo, al introducir "Amartya Sen" en el buscador del portal electrónico de Oportunidades, se obtienen sólo seis resultados (ninguno para "Martha Nussbaum"). La mayoría de ellos corresponde a documentos de evaluación del programa y sólo uno a un documento oficial de la Sedesol. Al inicio de éste, Sen aparece citado dos veces por la entonces secretaria de Desarrollo Social, quien escribe que con "Oportunidades se está combatiendo lo que Amartya Sen denomina el 'núcleo irreductible de pobreza absoluta', que se crea cuando las personas se ven privadas, entre otras, de la capacidad para educarse, para evitar contraer enfermedades prevenibles y para alimentarse o nutrirse" (Secretaría de Desarrollo Social, 2003: 7).

Estas referencias no son menos someras que las reverberaciones del modelo simple del capital humano en la etapa del Progresa. En consonancia con la libre elección individual entre diversos conjuntos de satisfactores (más que la simple satisfacción de ne-

[1] Para mayor detalle de las características del programa, y la manera en que se han ido transformando sus componentes, esquemas y sistemas de incorporación, véanse, por ejemplo, González de la Rocha (2006) y Hevia (2011).

cesidades en sí misma), el enfoque de las capacidades tiene como uno de sus principios fundamentales la consecución del desarrollo para todas y cada una de las personas (Nussbaum, 2000: 5-6). No obstante, las capacidades de las madres de familia están destinadas a modificarse sobre todo de forma indirecta mediante la administración de las transferencias de Oportunidades en beneficio de sus hijos, ya que el programa no facilita su acceso a servicios básicos de escolarización y capacitación profesional, como tampoco se ocupa de las habilidades educativas y de aprendizaje en sentido amplio.

De todos modos, el individualismo ético —si no ontológico— del mismo enfoque de las "capacidades del individuo" no deja de ser útil a las narrativas simples de la pobreza, ya que permite seguir eludiendo aspectos más amplios, como las estructuras sociales, las instituciones y la dinámica del capitalismo global, todos los cuales constriñen las opciones individuales. A pesar de estar incluidos en los objetivos de Oportunidades, la participación, construcción de capacidades e igualdad de género constituyen resultados secundarios que varían con el tiempo y dependen de autoridades y profesionales dispuestos a cooperar (Molyneux, 2006: 434).[2]

Entre esos objetivos, "autoproclamados por el programa", Molyneux (*ibidem*: 437) incluye el "empoderamiento" de las mujeres, contrastando su escaso grado de éxito en vista de logros que se limitan a una redistribución parcial de autoridad dentro del hogar.[3] Así expresado, sin embargo, semejante objetivo no aparece por ningún lado en los lineamientos del Progresa Oportunidades. Lo que encontramos son declaraciones de propósitos, como contribuir a la "igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres", basados a menudo en medidas —incorporadas desde el principio a sugerencia del Conapo— como la asignación de becas de mayor monto a las niñas que a los niños y la entrega directa de las transferencias a las madres de familia:

> El programa reconoce que la pobreza adquiere modalidades particulares a la luz de las desigualdades que prevalecen entre mujeres y hombres. Por esta razón, el programa canaliza los apoyos preferentemente a través de las madres de familia e impulsa una política de becas que contrarresta las desventajas de las niñas para acceder a la educación. En esta perspectiva, el programa apoya a los sectores de salud y educación en la realización de acciones orientadas a la construcción de una

[2] A pesar del impulso de la corriente cívica durante el sexenio de Fox, las organizaciones civiles mexicanas no se constituyeron en lo esencial en sujetos de contraloría ni en actores capaces de presionar para aumentar los espacios de participación de Oportunidades. Confiadas en que el programa sería "vigilado desde dentro" por algunas de sus figuras más prominentes, esas organizaciones desaprovecharon la coyuntura en medio de la euforia ante la transición política que supuso la pérdida del poder federal por parte del PRI (Hevia, 2009: 11-12).

[3] Sobre los —no siempre previstos— efectos de género de Progresa Oportunidades, véanse Adato *et al*. (2000), López y Salles (2006) y Agudo Sanchíz (2015: 159-202).

> cultura de equidad de género (Secretaría de Desarrollo Social, 2007: 4).

Esto dista mucho de ser un "objetivo de empoderamiento", a diferencia de una mera perspectiva u orientación de género. Mientras que el lenguaje del empoderamiento —vinculado con la idea de participación— puede haber sido influyente en el continuo proceso de reformulación del programa, no llegó a plasmarse en sus documentos rectores. Esta circunstancia se puso de manifiesto en el verano de 2006, durante una reunión con integrantes de la entonces llamada Dirección General de Planeación y Evaluación de Oportunidades, cuando una representante del programa nos confió a los evaluadores externos que "el género fue una cuestión de intenso debate entre nosotros". El resultado de dicho debate había sido un acuerdo de formulación de orientaciones que caía dentro del enfoque de género, pero "nunca habríamos expresado públicamente un objetivo de género, eso habría sido una bomba de tiempo". Los textos de Oportunidades codificaban así previas negociaciones sobre lenguaje y significado al tiempo que aludían a futuras "coaliciones de discurso" (Mosse, 2005a: 15). Palabra clave en dichas coaliciones, la incorporación del género a la formulación del programa prometía una significativa fuente de legitimación, aunque también planteaba un importante dilema en vista de su correlación entre la nueva estrategia contractual de la corresponsabilidad y las construcciones tradicionales de roles femeninos en el seno de la familia.

Esto fue causa de controversia en la mencionada reunión de 2006. El personal de Oportunidades nos transmitió a los evaluadores cualitativos sus impresiones, recomendaciones y desacuerdos acerca del borrador de un trabajo académico —aunque financiado mediante el programa— sobre las trayectorias vitales y la organización social y económica de los grupos domésticos beneficiarios (véase González de la Rocha, 2006). Mi contribución a este trabajo comenzaba por exponer las características del tipo particular de hogar que subyace al diseño e instrumentación del programa (Agudo Sanchíz, 2006: 397-398): nuclear, biparental y basado en una coincidencia entre tradicionales divisiones de género y construcciones sociales de roles familiares (padre trabajador-jefe proveedor, ama de casa dedicada a las tareas domésticas y a la administración de transferencias a favor de hijos dedicados en su mayor tiempo al estudio). Al empezar a comentar mi texto, una representante del programa adujo que ni ella ni sus colegas podían aceptar la afirmación simplista de que Oportunidades estaba dirigido expresamente al tipo de hogar que yo señalaba. Argumenté que, a la luz de los resultados de las evaluaciones, era legítimo preguntarse por los arreglos familiares precisos que se hallaban implícitos en la estrategia de las transferencias —algo que podía apreciarse, por así decirlo, leyendo "entre líneas" la narrativa de desarrollo del programa—. En retrospectiva, me gustaría pensar que el desacuerdo obedeció más a cuestiones de lenguaje y de estilo que de fondo. Tras

rechazar mi afirmación acerca del "hogar ideal" de Oportunidades, otra funcionaria dejó escrito lo siguiente al margen de una de las cuartillas de mi manuscrito: "No entiendo. ¿No sería éste más bien el tipo de hogar en el que la gente aprovecharía mejor las ayudas del programa?" El volumen salió publicado sin el nombre ni el logotipo del programa, según se nos dijo, para no comprometer nuestra independencia como académicos.[4]

La experiencia de 2006 permite ilustrar los desplazamientos de significado que se producen en varios ámbitos de disputa sobre los conceptos o *palabras clave* de la política. En tanto eje de un conjunto de tales palabras, cuyo sentido se extiende y desplaza al tiempo que se abandonan o marginan anteriores asociaciones con otros vocablos, podría verse aquí a la familia como una "metáfora movilizadora" (Shore y Wright, 1997: 20). Ésta resulta inherente a la formulación de una determinada estrategia de política social mediante el intento por acotar significados y, por ende, disminuir los desacuerdos en torno a los mismos. En este caso se privilegia una configuración particular de hogar y se difuminan sus vínculos con las nociones de familia extensa, red social o sociedad, o bien, se excluyen otras formas de grupo doméstico como el monoparental o el compuesto exclusivamente por adultos mayores. Hay asimismo otras implicaciones para el examen de la producción del conocimiento en las comunidades profesionales de la política, de las cuales me ocupo en el siguiente apartado.

SOCIALIZACIÓN A TRAVÉS DEL TEXTO: LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LOS PROGRAMAS

Aunque son sólo una parte del complejo proceso de la política pública, las evaluaciones de programas específicos pueden cobrar gran relevancia por su carácter de medios para corroborar las correlaciones entre componentes y resultados de la política. Por la enorme cantidad de recursos y experiencia profesional invertidos en la escritura de los informes de las evaluaciones, éstos también pueden leerse en clave de "los argumentos, intereses y puntos de vista divergentes que codifican y a los que aluden" (Mosse, 2005a: 15). No obstante, en este caso no se trata sólo de las relaciones sociales que producen el texto, sino que el texto mismo —su construcción y negociación— se convierte en medio privilegiado para dichas relaciones, como discutiré al final de este apartado.

Los representantes de un programa social nunca tienen el control absoluto sobre las interpretaciones externas. La factibilidad y el éxito del programa no están garantizados. Han de producirse constantemente mediante un intenso trabajo de "contextualización" orientado al reclutamiento de actores favorables que "decidirán conectar el destino de un proyecto con la suerte de las pequeñas o grandes ambiciones que aquellos representan" (Latour, 1996:

[4] Los distintivos del Programa Oportunidades y de Vivir Mejor, la estrategia integral para la política social del gobierno federal, sí aparecieron en cambio en una primera reimpresión del libro, en 2009 y ya con una nueva administración.

137). Mi incorporación a las evaluaciones cualitativas anuales de Oportunidades, a inicios de 2005 —como investigador externo sin participación o compromiso previos en el programa— supuso mi entrada a una arena dominada por un lenguaje marcadamente positivo. A seis años del inicio del programa, el optimismo estaba reforzado por una enorme cantidad de ceremonias públicas y eventos de gran impacto mediático, así como de trabajos académicos y documentos de evaluaciones nacionales e internacionales que daban cuenta de sus logros —pero también de retos y limitaciones— a corto y medio plazos (Escobar y González de la Rocha, 2004; Skoufias, 2001; Villatoro, 2004). Calificado en un informe del Banco Mundial (2004: 130-131) como ejemplo de programa "altamente redistributivo y eficiente" y necesitado de más recursos provenientes de la eliminación de subsidios, Oportunidades se había vuelto una referencia (así como un eslogan político) en tantos escritos y conferencias que llegó a adquirir vida propia: el trabajo de "contextualización" había dado sus frutos. Para mediados de 2005, el programa llegó a cubrir cinco millones de hogares con un presupuesto federal anual equivalente a 0.3% del PIB, al cual se sumó un préstamo de mil millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo. "Buque insignia" de la política contra la pobreza en Latinoamérica, Oportunidades se consideró pionero de una estrategia adoptada en muchos otros países.

Hacia mediados de 2007, al iniciar los trámites y trabajos preparatorios para la evaluación del impacto a largo plazo de Oportunidades, el particular régimen de éxito del programa se hallaba sin embargo expuesto a una crisis derivada de importantes presiones externas. Había mediado un año electoral sumamente tenso en el que dominaron los rumores de cancelación del programa con el cambio de administración, así como las acusaciones al gobernante PAN de utilizar recursos de la Sedesol en beneficio propio durante la campaña para los comicios presidenciales de julio de 2006. Incluso desde la Cámara de Diputados, donde se realizaba un escrutinio del ejercicio del gasto en el programa, se cuestionó el hecho de que la Sedesol recurriera año tras año a las mismas dos instituciones públicas —Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) e Instituto Nacional de Salud Pública— para las evaluaciones cualitativa y cuantitativa, aunque su contratación directa fuera permitida por la ley. Las presiones de influyentes actores y grupos externos eran lo suficientemente importantes como para provocar nerviosismo en la Coordinación Nacional de Oportunidades, donde se nos llegó incluso a exigir a los consultores que aportáramos "argumentos para defender al programa". Lo anterior se había complicado por nuestra propuesta de incluir en la evaluación la hipótesis del "impacto diferencial", según la cual los efectos de las transferencias condicionadas eran menos favorables en los grupos indígenas del país.[5]

[5] La metodología completa, desarrollada a partir de la propuesta inicial de Mercedes Gon-

A pesar de presentarse como "externas", según el mandato oficial de la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, las evaluaciones son en realidad parte del mismo proceso de producción de las políticas. Interesados en imprimir nuestros propios métodos e intereses en dicho proceso, los investigadores independientes somos sin embargo socializados en el arte de interpretar los acontecimientos descritos en términos de resultados de modelos e intervenciones planificadas. Los cuatro principales investigadores de la evaluación de 2007-2008 éramos antropólogos mexicanos con puestos permanentes en instituciones académicas nacionales, muy diferentes del tipo de experto que trabaja en otros países al servicio de agencias internacionales de desarrollo. Unos y otros, sin embargo, podemos vernos en la necesidad de lidiar de forma más o menos consciente con ciertos principios compartidos de lo que Stirrat (2000) describe como una "cultura de la consultoría". Entre esos principios se encuentran las nociones positivistas de la objetividad e impermeabilidad frente al carácter caótico de la realidad, como ilustra un error mío influido por las condiciones estructurales y discursivas de la evaluación de Oportunidades. Al inicio de la misma, argumenté en favor de privilegiar la "lengua materna distinta del español" como un criterio con el cual habría de considerarse indígenas a comunidades y familias, cerrándome a otros principios más abiertos e interpretativos planteados por colegas antropólogos e incluso por algunos asesores de la evaluación —por ejemplo, autoadscripción y adscripción por parte de otros grupos—. Pesó mi voluntad de presentar la inclusión de "la variable indígena" conforme a los criterios de las bases de datos empleadas por el propio programa, apelando así de manera implícita a sus funcionarios en busca de aprobación para continuar con la investigación.

De manera más general, las culturas de la consultoría pueden ejemplificarse prestando atención a las formas en que las instituciones de la política pública definen el trabajo de los expertos. Aunque en la evaluación de Oportunidades los consultores dispusimos de libertad para diseñar la metodología de investigación —planteando, precisamente, el posible impacto diferencial del programa en poblaciones indígenas y no indígenas—, nuestro trabajo y los resultados del mismo estaban ya *definidos* mediante ciertos documentos vinculantes. En el anexo técnico del convenio para la evaluación, firmado por la Sedesol y el CIESAS (la institución académica encargada de subcontratar a los evaluadores), se establecieron la estructura y el formato que deberían seguir todos los documentos e informes producidos por los consultores. Dichos documentos habrían de constar invariablemente de siete capítulos, de los cuales se especificaban incluso los títulos, los apartados y la descripción del contenido de los mismos. Las dos secciones más importantes eran el "resumen ejecutivo"

zález de la Rocha, directora de la evaluación cualitativa, puede consultarse en Agudo Sanchíz y Jiménez Rodríguez (2008: 83-103).

y el análisis que correlaciona de manera directa Fortalezas y Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). Esta última técnica permite filtrar las múltiples experiencias de los consultores en el programa para extraer una historia de impacto del mismo en forma sintética, produciendo un modelo de retroalimentación universal y uniforme.

El resumen ejecutivo y el análisis FODA constituyen lo único que, si acaso, leerán funcionarios, políticos y expertos. En realidad, el texto puede resultar menos importante que el proceso social de su producción. Entre las herramientas más significativas empleadas en este proceso se encuentran las matrices de marco lógico de los programas. La "matriz de indicadores para resultados" de Oportunidades establecía en forma tabulada sus objetivos, efectos esperados y las relaciones anticipadas entre sus componentes, actividades y consecuencias. En el recuadro superior de ese diagrama podía leerse claramente el fin del programa: "Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema, favoreciendo el desarrollo de las capacidades en educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias de Oportunidades" (Agudo Sanchíz, 2015: 218). Llamadas a guiar la selección de información considerada relevante en el proceso de la evaluación, estas "plantillas" para conocer la realidad sintetizan a su vez una visión particular de la misma (Stirrat, 2000: 36-37): la causación y determinación complejas y la aleatoriedad de la naturaleza social son sustituidas por relaciones sistemáticas entre los componentes del mundo objetivo, lo cual permite predecir qué ocurre cuando alguno de ellos es modificado. Este principio de causalidad simple, clave del poder persuasivo de las narrativas de la política, puede emplearse para lidiar con la polifonía y la negociación intersubjetiva del conocimiento. Las formas de expresión del género de escritura habitual en la academia (debate, interpretación, duda, opinión personal) deben excluirse de los informes finales en aras de las exigencias de las evaluaciones, orientadas al establecimiento de autoridad sobre los resultados e impactos de un programa.

Tanto desde la sociología (Latour, 2000) como desde la ciencia política (Majone, 1997: 88-89), se han señalado los perversos efectos secundarios que conlleva la imitación del viejo positivismo lógico. Uno de ellos es el de las "trampas" que menciona Majone para ilustrar los "aspectos artesanales" de su modelo argumentativo del análisis de las políticas: equivalente a la falacia lógica del razonamiento deductivo, la trampa es "un error conceptual en que caen los individuos con frecuencia y facilidad a causa de su razonabilidad engañosa" (*ibidem*: 90), como cuando se afirma que una cosa es la causa de otra simplemente porque la precede o acompaña. De hecho, conforme los fines de las políticas se vuelven más ambiguos, los funcionarios y evaluadores tienden a centrar su atención en su rendimiento o sus consecuencias inmediatas —objetos materiales, incremento del ingreso de los beneficiarios por transferencias monetarias, personal de campo capacitado—, en lugar de los efectos que dichas consecuencias ha-

brían de tener en términos de objetivos del desarrollo social —por ejemplo, reducción intergeneracional de la pobreza, incremento de la esperanza de vida o formación de capital humano—. La fragilidad e incertidumbre de significados revelan a las evaluaciones de programas no como producto de hechos objetivos, sino como procesos institucionales destinados a remediar la desarticulación entre palabras y realidades. Así, "en un proyecto de desarrollo, como en un sistema mágico-religioso, los juicios y las creencias son gestionados mediante relaciones sociales" que implican actos de fe y esperanza en "objetivos" e "impactos" (Mosse, 2005a: 172).

Se necesita sin embargo mucho trabajo para la constitución de una comunidad epistémica confiable e integrada por un grupo de fieles creyentes. En clara contravención de la pulcritud tabulada de la matriz de resultados de Oportunidades, los informes preliminares de los evaluadores recogieron análisis sobre las "prácticas de simulación y complicidad" mediante las que prestadores de servicios y beneficiarios daban un contenido y una lógica distintos a las corresponsabilidades. La intervención de intereses y actores locales contradecía asimismo la representación de "transparencia" del programa y su proclama de evitar interferencias en la entrega de beneficios. Enseguida nos vimos expuestos a una insistente serie de críticas y recomendaciones realizadas desde varios frentes, las cuales enfatizaban la necesidad de evitar emitir "demasiadas debilidades" con respecto al programa (Agudo Sanchíz, 2015: 226-232). En un documento circulado por la Sedesol se nos informaba a los evaluadores que "no es necesario remarcar palabras como 'improvisación', 'favores', 'complicidades', etc. […]. No es necesario enfatizar que existe un conjunto de 'prácticas de simulación y complicidad', basta señalar que existe un conjunto de 'prácticas que han hecho posible la permanencia de las familias en un contexto de extrema fragilidad de las instituciones […]'". Junto con el empleo de esos giros eufemísticos, otras sugerencias en el mismo documento nos urgían a ser "específicos" y "claros" para vincular directamente la información reportada con las recomendaciones que habríamos de exponer en el análisis FODA: "erradicar las prácticas de simulación" no sería una recomendación concreta para el programa.

Otras técnicas para disciplinar nuestro estilo de expresión consistían en señalar los términos políticamente incorrectos o problemáticos como meros "adjetivos que sólo llaman la atención, pero no aportan información valiosa" o, incluso, como "juicios de valor". La recomendación más frecuente en este caso era "justificar", "sustentar" u "operacionalizar" conceptos como "discriminación" o "exclusión" con base en la evidencia empírica. Como se especificaba en un documento del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) —organismo público descentralizado que se encarga de normar y dar seguimiento a las evaluaciones de programas sociales en México—, "cuando se señala un

acto infantilizador, discriminatorio o grosero por parte del personal de salud hacia la población indígena, se requiere de una descripción de las diferencias o similitudes respecto de lo observado con la población pobre no indígena". Cualquiera podría concordar con la necesidad de describir lo observado antes de llegar a conclusiones. No obstante, mientras que unas veces se nos pedía que sustentáramos el empleo de términos como "discriminación" con base en las prácticas observadas en contextos específicos, en otras se nos conminaba a ofrecer definiciones universales de dichos términos, las cuales habrían de coincidir en todos los documentos producidos por los evaluadores tras el trabajo de investigación en regiones muy diversas.

Finalmente, otro documento procedente del propio programa Oportunidades sintetizaba claramente lo que se requería de los evaluadores: "Presentar los resultados más de tipo [en forma de] diagnóstico, aquéllos [son] más bien de tipo descriptivo". Como mencioné en la introducción, las descripciones de la etnografía se avienen mal con el género de escritura prescriptivo de las políticas, lo cual lleva a Apthorpe (1997: 51) a plantear la posibilidad de explicar el escaso poder de los antropólogos en este campo mediante análisis estilísticos de nuestro propio lenguaje. Dado que empleamos lógicas similares a las de otros profesionales para resolver la tensión entre el conocimiento generalizable y las situaciones específicas, no obstante, tampoco es raro que procuremos vincular la descripción de los órdenes sociales "reales" con los órdenes normativos de la política pública. Las relaciones locales que mis colegas y yo describíamos en nuestros informes estaban impregnadas de normatividades sobre las que, precisamente, descansaba la condición de posibilidad del cumplimiento de las obligaciones del programa (Agudo Sanchíz, 2015: 95-125).

Sin embargo, estas consideraciones eran incompatibles con la urgencia de aprender el arte y la estética de representar acontecimientos en términos de modelos normativos, excluyendo contingencias mediante apelaciones a la imparcialidad y a la *homogeneidad* de los resultados. La operación del programa y sus intermediarios, así como su posible impacto menos robusto en poblaciones indígenas, se habían aceptado al inicio de la evaluación a propuesta de los consultores-antropólogos, pero ahora se convertían en "temas adicionales" o secundarios y, por ende, en fuente de abundante información que debía restringirse al estar potencialmente sujeta a múltiples opiniones por parte de escritores y lectores. Los evaluadores pasamos así por un intenso y agotador proceso de discusión, corrección y refinación de sucesivas versiones de nuestros informes, cada vez más prolongado y alejado del trabajo de campo. Un colega antropólogo llegó a confiarme lo siguiente: "No pensé que para eso nos hubieran contratado. Siento que hay que matizar tanto las afirmaciones que casi se convierten en negaciones". Aunque los textos parecieran convertirse en fines en sí mismos, con las recomendaciones dirigidas a su estilo de expresión,

en realidad se volvían también medios para el proceso de negociación orientado al cambio de valores y ajuste de la visión de la realidad de los participantes.

El poder intermediador de los documentos depende asimismo del estatus de sus lectores en la arena más amplia de la política social, implicando a expertos y académicos de prestigio reconocido. La socialización del consultor también tiene lugar mediante la interacción con esos otros actores diversos en el proceso de reclutamiento de simpatías mediado por los textos. La escritura de mi documento técnico final estuvo influida por las perspectivas de una asesora externa, quien había ensalzado la metodología y los resultados de mi informe preliminar sobre la investigación que coordiné en el estado de Chiapas, así como por mi búsqueda de su aceptación frente a los miembros del Coneval que habían criticado dicho texto. Las correcciones hechas por el Coneval, sin embargo, habían de ser incorporadas por ley a los documentos finales de la evaluación –los que sí se harían públicos–. Fue aquí donde las herramientas mencionadas al principio, en especial la matriz de indicadores para resultados, revelaron su utilidad para acotar las disputas sobre significados y la diversidad de perspectivas contrastantes. El mencionado informe sobre Chiapas necesitaba sin duda revisarse conforme a un análisis más cuidadoso del material recopilado en campo; no obstante, la crítica recibida exigía sobre todo fidelidad a los formatos de presentación y al modelo de impacto del programa:

> El informe de Chiapas rompe con el formato acordado de presentación […]. Por lo tanto, se sugiere al equipo de investigación en Chiapas que respete el esquema propuesto en la Guía y ordene los resultados de esa manera, a fin de que se cumpla con la evaluación propuesta. También es necesario que centre su discusión en las preguntas fundamentales que guían la evaluación. ¿Podemos evidenciar que el diseño y la operación del Programa, en el largo plazo, contribuye a romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza? (citado en Agudo Sanchíz, 2015: 233).

En una suerte de desvanecimiento de fronteras entre lo normativo y lo descriptivo, el diseño del programa llegaba a invocarse como la experiencia del mismo. En los documentos resultantes del estudio de impacto habría de separarse el conocimiento sobre Oportunidades de sus implicaciones prácticas y traducirlo a prescripciones. De hecho, el modelo se volvía tan importante que debía reinstaurarse como propósito clave del programa. Una académica que fungía como lectora externa llegó a criticar el tono excesivamente negativo de otro de nuestros informes, advirtiendo a su autor que habría de ser más cuidadoso en sus apreciaciones sobre Oportunidades, ya que éste "cuenta con uno de los mejores modelos de política social que conozco". El escrutinio del programa se dirigía así a su teoría más que a su práctica, el proceso de la política volvía a replegarse sobre sí mismo y la evaluación regresaba de la experiencia del trabajo de

campo al empíreo de los diseños, los textos y las ideas.

Una vez blindado el programa contra cualquier confrontación con la información que cuestionaba sus vínculos causales entre diseño e implementación, faltaba otro paso clave para consensuar una "historia aceptable" o versión convincente que pudiera transformarse en un "artículo de consumo ampliamente compartido" (Phillips y Edwards, 2000). Los resultados de las muestras seleccionadas para la evaluación cualitativa, en especial en varias regiones del sur del país, arrojaban una prolongación de trayectorias escolares femeninas, lo cual fue inmediatamente recibido como un dato muy positivo del "impacto educativo" de Oportunidades. De hecho, la mayor permanencia escolar de los niños era a lo sumo un resultado directo de las becas del programa, cuyo "impacto" según el objetivo del aumento de capacidades y ruptura de la pobreza intergeneracional era difícil de establecer debido a la mala calidad de la educación y la ausencia de oportunidades laborales. Una vez la evidencia empírica se convierte en una cuestión de consenso, sin embargo, resulta más arduo introducir argumentos discordantes en la construcción colectiva de los efectos de un programa. Como las muestras de la investigación cualitativa son necesariamente pequeñas, hice un último intento por recomendar cierta cautela sobre los resultados relativos a la discriminación educativa en contra de las niñas. Propuse la hipótesis, basada en mis resultados de investigación en Chiapas, de que las becas de Oportunidades podían posponer meramente el abandono escolar de las jóvenes hasta la conclusión de la educación secundaria, especialmente en localidades rurales con presencia de centros de dicho nivel educativo. Desde esta perspectiva podían entenderse, por ejemplo, las interesantes estrategias individuales y colectivas puestas en práctica por algunas jóvenes indígenas, dirigidas a persuadir a sus renuentes padres de la conveniencia de continuar sus estudios fuera de sus localidades de origen (Agudo Sanchíz, 2015: 132-133). En una de las últimas reuniones con asesores externos e integrantes del Coneval, no obstante, se me conminó de manera vigorosa desde todos los frentes a excluir la proposición de la discriminación educativa. La necesidad de una historia aceptable prevaleció y la conjunción de todas las afirmaciones anteriores emergió en forma de panorama coherente en el resumen ejecutivo de mi último documento:

> Un resultado alentador, en relación con los dos objetivos centrales de la evaluación (impacto diferencial del programa y papel de los servicios de educación) es el siguiente: en Oaxaca y Chiapas, el programa ha contribuido a alargar las trayectorias educativas de niños y jóvenes, pero dicho impacto positivo es mayor —no menor— en el caso de los indígenas que en el de los no indígenas. Más aún, tanto entre indígenas como entre no indígenas, el impacto positivo es mayor en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Por tanto, el programa ha contri-

> buido a cerrar dos brechas en cuanto a la escolaridad en las regiones del sur: étnica y de género […]. Por ello, […] el impacto positivo en la prolongación de trayectorias escolares de mujeres indígenas es menor donde la cobertura educativa y la cobertura de Oportunidades resultan menos amplias. […] Sin embargo, gracias a la mayor escolaridad alcanzada por las jóvenes (llegando incluso a la educación superior), éstas adquieren nuevas aspiraciones y expectativas de vida que las llevan a constituir alianzas informales, a concebir estrategias y a mostrar iniciativas para lograr diversas fuentes de apoyo y opiniones favorables a la prolongación de sus trayectorias educativas. Por ello, los avances educativos no sólo deben medirse en términos de mayores logros en las pruebas estandarizadas nacionales, sino también en una cosmovisión más amplia que resulta de asistir por más tiempo a la escuela, en especial cuando se trata de la educación media superior (Agudo Sanchíz y Jiménez Rodríguez, 2008: 74-75).[6]

CONCLUSIONES

Mediante el enfoque de la sociología de los textos, así como el seguimiento de parte de la trayectoria social de algunos de los conceptos que aparecen en los mismos, es posible revelar ciertas etapas significativas del continuado proceso institucional de negociación y discusión de la política pública. En un sentido, se afirma a menudo que el éxito de un programa se debe a que está "bien diseñado", atribuyendo así dicho éxito a su inicio o concepción (Latour, 1996: 78). En otro sentido, puede hablarse de la construcción de consensos acerca de los "efectos positivos de su implementación", lo cual incluye, de nuevo, explicaciones atribuidas a su "buen diseño". Adoptando una perspectiva adicional, los efectos reales del programa podrían juzgarse en términos del cumplimiento de sus objetivos implícitos dentro de una economía más general de poder destinada, en el caso descrito aquí, a la delimitación y administración de la pobreza.

No obstante, conforme ciertos resultados del análisis y las evaluaciones cuestionan las representaciones de la política, cualquier coherencia entre modelos y acontecimientos reales se hace más fácil de explicar mediante racionalizaciones *ex post facto*. Así, los problemas derivados de la desarticulación entre la práctica y la política intentan solucionarse mediante un continuado trabajo conceptual y social, cuyos esfuerzos van destinados a mantener los programas sociales como teorías y representaciones (Mosse, 2005a: 179-183). En otras palabras, son las prácticas sociales las que realmente sostienen a los modelos de las políticas, aun cuando se siga asumiendo que los segundos generan las primeras.

[6] Junto a este documento técnico temático sobre educación, se publicaron otros dos acerca de los impactos de Oportunidades en salud y trabajo/empleo, así como uno más dedicado a la cobertura y operación del programa. Todos pueden consultarse en: http://lanic.utexas.edu/project/etext/oportunidades/. Al igual que en Chiapas, se hicieron otros estudios regionales en Oaxaca, Chihuahua y Sonora cuyos documentos tampoco llegaron a publicarse.

La "verdad" no es algo externo en espera de ser documentado sino, más bien, una historia a ser escrita por aquellos que intentan dar sentido a realidades complejas, quienes no pueden separarse del contexto en que tienen lugar la argumentación, el debate y la mutua persuasión. Las diversas etapas del proceso de formulación y evaluación de las políticas públicas pueden interpretarse entonces como un campo político constituido por la confrontación entre individuos y grupos que, desde sus dispares posiciones de poder e influencia, tienen objetivos particulares en las mismas. Aunque los documentos resultantes tiendan a ocultar la polifonía y la negociación intersubjetiva, es posible recurrir a fuentes, técnicas y enfoques como los propuestos aquí para elucidar la interacción de intereses y formas de conocimiento y representación en que se basa la elaboración de políticas.

BIBLIOGRAFÍA

Adato, Michelle, Bénédicte de la Brière, Dubravka Mindek y Agnes Quisumbing (2000), *The Impact of Progresa on Women's Status and Intrahousehold Relations*, Washington, DC, International Food Policy Research Institute.

Agudo Sanchíz, Alejandro (2006), "La confluencia de relaciones intra-domésticas y redes sociales en procesos de acumulación de (des)ventajas", en M. González de la Rocha (coord.), *Procesos Domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*, México, ciesas (Publicaciones de la Casa Chata), pp. 397-437.

_____ (2015), *Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo*, México, uia.

Agudo Sanchíz, Alejandro, Daniela Jiménez Rodríguez (2008), "¿Cómo se explica el impacto educativo del programa Oportunidades? Actores, factores y procesos", en *Evaluación externa del programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, t. III, México, Sedesol, pp. 73-169, en línea [http://lanic.utexas.edu/project/etext/oportunidades/2008/agudo.pdf], última consulta: 14 de octubre de 2014.

Apthorpe, Raymond (1996), "Reading Development Policy and Policy Analysis: on Framing, Naming, Numbering and Coding", en R. Apthorpe y D. Gasper (eds.), *Arguing Development Policy: Frames and Discourses*, Londres, Frank Cass, pp. 16-35.

_____ (1997), "Writing Development Policy and Policy Analysis Plain or Clear: On Language, Genre and Power", en C. Shore y S. Wright (eds.), *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 42-58.

Banco Mundial (2004), *Mexico. Poverty in Mexico: An Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy*, Reporte 28612-ME, Washington, DC, Banco Mundial.

Becker, Gary (1964), *Human Capital*, Nueva York, Columbia University Press.

Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava (2012), "El Progresa como respuesta a la crisis de 1994", en M. González de la Rocha y A. Escobar Latapí (coords.), *Po-*

breza, transferencias condicionadas y sociedad, México, CIESAS (Publicaciones de la Casa Chata), pp. 27-49.

ESCOBAR, Agustín y Mercedes GONZÁLEZ DE LA ROCHA (2004), "Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales", en M. HERNÁNDEZ y B. HERNÁNDEZ (eds.), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales*, t. IV, México, INSP/CIESAS, pp. 247-318.

GLEDHILL, John (1995), *Neoliberalism, Transnationalization and Rural Poverty. A Case Study of Michoacán, Mexico*, Boulder, Westview Press.

GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes (coord.) (2006), *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*, México, CIESAS (Publicaciones de la Casa Chata).

HEVIA, Felipe (2009), "Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado", *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 22, núm. 2, en línea [http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/NOMA0909240383A], última consulta: 14 de octubre de 2014.

_____ (2011), *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza: el caso de Progresa / Oportunidades de México*, Bruselas, Peter Lang.

LATOUR, Bruno (1996), *Aramis, or The Love of Technology*, Cambridge y Londres, Harvard University Press.

_____ (2000), "When Things Strike Back: A Possible Contribution of Science Studies", *British Journal of Sociology*, vol. 5, núm. 1, pp. 105-123.

LEVY, Santiago y Evelyne RODRÍGUEZ (2005), *Sin herencia de pobreza: el programa Progresa-Oportunidades de México*, México y Washington, DC, Planeta/Banco Interamericano de Desarrollo.

LÓPEZ, María de la Paz y Vania SALLES (coords.) (2006), *El programa Oportunidades examinado desde el género*, México, Colmex/Unifem/Oportunidades.

MAJONE, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE.

MOLYNEUX, Maxine (2006), "Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresa/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme", *Social Policy and Administration*, vol. 40, núm. 4, pp. 425-449.

MOSSE, David (2005a), *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Londres, Pluto Press.

_____ (2005b), "Globalggovernance and the Ethnography of International aid", en D. MOSSE y D. LEWIS (eds.), *The Aid Effect. Giving and Governing in International Development*, Londres, Pluto Press, pp. 1-36.

NUSSBAUM, Martha (2000), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.

PHILLIPS, Sue y Richard EDWARDS (2000), "Development, Impact Assessment and the Praise Culture", *Critique of Anthropology*, vol. 20, núm. 1, pp. 47-66.

ROBERTS, Bryan (2012), "Del universalismo a la focalización y de regreso: los programas de transferencias condicionadas y el desarrollo de la ciudadanía social", en M. GONZÁLEZ DE LA ROCHA y A. ESCOBAR LATAPÍ (coords.), *Pobreza, transferencias condicionadas y socie-*

dad, México, CIESAS (Publicaciones de la Casa Chata), pp. 341-360.

SCHWEGLER, Tara (2003), "Narrating Economic Authority: Pension, Privatization and The Discourse of Neoliberal "Policy Convergence in Mexico", ponencia presentada en el congreso anual de la American Anthropological Association, Chicago, 19-23 de noviembre.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (1998), "Progresa. Programa de Educación, Salud y Alimentación", en línea [https://www.prospera.gob.mx/Portal/work/sites /Web/resources/ArchivoContent/2640/Lineamientos_Progresa_1998.pdf], última consulta: 19 de mayo de 2015.

_____ (2003), "Programa Institucional Oportunidades 2002-2006", México, Sedesol, en línea [http://www.encuentra.gob.mx/resultsAPF.html?q=Amartya%20Sen&client=oportunidades], última consulta: 8 de abril de 2012.

_____ (2007), "Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2008", en línea_[http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/reglas_de_operacion_pdf0], última consulta: 21 de mayo de 2015.

_____ (2011), "Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2012", en línea [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/programa_de_desarrollo_humano_oportunidades_ 2012], última consulta: 13 de octubre de 2014.

SEN, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Oxford, Clarendon Press.

SHORE, Cris y Susan WRIGHT (1997), "Policy: A New Field of Anthropology", en C. SHORE y S. WRIGHT (eds.), *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 3-39.

SKOUFIAS, Emmanuel (2001), *Progresa and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results of an Evaluation by IFPRI*, Washington, DC, IFPRI.

STIRRAT, Roderick L. (2000), "Cultures of Consultancy", *Critique of Anthropology*, vol. 20, núm. 1, pp. 31-46.

VILLATORO, Pablo (2004), *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales, 87).

WEINBERG, Alvin (1972), "Science and Trans-Science", *Minerva*, vol. 10, núm. 2, abril, Holanda, pp. 209-222.