

Cornelius, Wayne, Ann Craig y Jonathan Fox (comps.), *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1994.

I

EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL) ha sido el instrumento de política pública más influyente del sexenio de Carlos Salinas. Sobre él se depositaron enormes esperanzas, pero también se volcaron profundas críticas. La centralidad que adquirió en la vida política mexicana se debió principalmente a su intento de penetrar y transformar diversas esferas de interacción social: la relación Estado-sociedad, la instrumentación de políticas, la gestión pública y la dinámica electoral. El libro presentado en esta reseña es sin duda uno de los primeros intentos serios de abordar la complejidad del PRONASOL, desde perspectivas y dimensiones diferentes. Se trata de una contribución colectiva coordinada desde el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, institución que ha desarrollado muchas actividades académicas tendientes al mejor entendimiento de la dinámica política y económica mexicana, y de las diversas dimensiones de la relación con Estados Unidos. Entre los autores, especialistas todos de diversas disciplinas, hay mexicanos y colaboradores de otras nacionalidades; académicos al igual que funcionarios gubernamentales y de ONGs; defensores y detractores del Programa.

El libro realiza exitosamente una aproximación multidisciplinaria con el objeto de abarcar una gran variedad de dimensiones del PRONASOL (política, administrativa, de política pública, social, electoral). Si bien el libro no ensaya una explicación única y multidimensional del Programa, sí permite que en su interior se expresen las diferentes dimensiones, aun en forma segmentada. Por otra parte, antes que efectuar un análisis global del Programa, el libro hace hincapié en la necesidad de 'deconstruirlo' con el objeto de captar, a través de los estudios de casos, las variaciones operativas según el espacio territorial (Estados, Municipios), según el tipo de subprograma, y según el tipo de interacciones en el plano microsocioal. En este sentido, el volumen refleja un importante abanico de metodologías de estudio (análisis generales, estudios de caso y comparados) y de técnicas de investigación (estadísticas, descriptivas, históricas), que buscan aprehender desde diversas perspectivas la complejidad del programa.

II

El análisis del PRONASOL que hacen los autores del volumen abarca globalmente cuatro dimensiones principales de estudio, las cuales serán tratadas a continuación en forma separada.

a) *El PRONASOL como modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad.* Esta dimensión analítica del Programa inspira el título del volumen y resulta recurrentemente tratada. Por un lado encontramos autores que subrayan la autonomía de las organizaciones, la participación de los beneficiarios, la construcción de ciudadanía y la democratización, procesos todos que surgirían de la dinámica del PRONASOL, y que apuntalarían una nueva forma de interacción entre las esferas estatal y de la sociedad civil. Entre ellos, Enrique González Tiburcio, miembro del Consejo Consultivo del PRONASOL, desarrolla la visión gubernamental del Programa. En un estilo básicamente discursivo, González Tiburcio afirma que el Programa fomenta la construcción de espacios organizados en la sociedad civil (comunidades, vecindades, colonias) que se insertan de manera creadora entre la lógica del Estado y la lógica del mercado. Las comunidades y los individuos se asumen como sujetos de la transformación, incorporándose activa y autónomamente en la solución de problemas y en el proceso de cambio. Al mismo tiempo, el PRONASOL fomenta la participación activa de los ciudadanos en la determinación de sus necesidades, y en las tareas de instrumentación, y deja atrás prácticas “clientelares” y “paternalistas” ligadas al accionar estatal tradicional. La participación se observa en los más de 100 000 Comités creados con el objetivo de aportar servicios sociales. Estos Comités fomentan prácticas democráticas dentro de los mecanismos de determinación de necesidades, y prácticas responsables mediante los instrumentos de representación popular, y de relación con las agencias burocráticas. Paul Haber, en su análisis de la relación gobierno-Comité de Defensa Popular (CDP) en Durango, afirma que el PRONASOL satisface simultáneamente necesidades de legitimación por parte de Salinas, y contribuye, mediante la distribución de recursos con participación ciudadana, al fortalecimiento de organizaciones populares (el CDP), apuntalando la creciente democratización en México. Jonathan Fox, ofreciendo un matiz diferente, afirma que con el PRONASOL el clientelismo clásico mexicano se erosionó y se transformó en una estructura que denomina semiclientelar. En su interior conviven prácticas tradicionales, con bolsones de pluralismo. A estos últimos se remite en su estudio de caso del Instituto Nacional Indigenista (INI), organismo que llevó a cabo uno de los programas de desarrollo más pluralistas. Observó que en los lugares donde se observaba la presencia simultánea de comunidades indígenas organizadas y de funcionarios “reformistas” del INI, los resultados fueron el respeto a la autonomía asociativa de estas comunidades con un efecto positivo en la construcción de la ciudadanía, en contraposición al clientelismo.

Otros autores, por el contrario, argumentan que el PRONASOL acentúa el clientelismo, el autoritarismo, y la no participación ciudadana. Entre ellos, Denise Dresser afirma que el PRONASOL cambia las formas tradicionales de la dominación

política en México (corporativismo sectorial) con el objeto de asentar el “estatismo”, el “presidencialismo”, y la concentración de poder en el Ejecutivo, sobre bases más firmes. El individuo objeto de dominación política ya no es el perteneciente a una clase social, sino el “consumidor”. La agregación de estos individuos ya no se da mediante los canales corporativos, sino por medio de las instancias ‘participativas’ creadas por el PRONASOL. En este sentido, el PRONASOL reafirma en otro contexto, y bajo otras formas, las prácticas clientelares de intercambio desigual de votos por servicios, propias de la lógica “populista” de interacción entre el Estado y la sociedad. El Programa, en un contexto de renovación simbólica, promueve según Dresser la “impresión” de que la gente está participando en la construcción del nuevo modelo de desarrollo. Peter Ward, en su análisis de la política social como arena de mediación y legitimación política, acompaña a Dresser en la caracterización del Programa como clientelar. En forma paralela, Óscar Contreras y Vivienne Bennett, en su estudio empírico sobre la participación social en tres ciudades fronterizas, concluyen que sólo 13% de los beneficiarios del Programa participan de alguna manera en el diseño e instrumentación de los proyectos, aspecto este que contradice uno de sus objetivos centrales.

Frente a la aparente dicotomía conceptual “clientelismo-participación autónoma”, Juan Molinar y Jeffrey Weldon ofrecen una interesante argumentación. Reconocen el carácter en parte “electoralista” del PRONASOL, pero rechazan la categorización de clientelismo (y por ende, de autoritarismo) aplicado a él por gran parte de los críticos. Advierten que prácticas similares de intercambio de votos por bienes en países como Estados Unidos, se denominan “*pork-barrel politics*”, y permean gran parte del escenario electoral. Los autores argumentan, contrariamente a los principales críticos, lo siguiente: distribuyendo recursos de acuerdo con resultados electorales, el gobierno federal está incorporando las demandas de la población expresadas políticamente; esto habla fundamentalmente de la voluntad de respuesta del gobierno frente al desafío electoral (*electoral responsiveness*), mecanismo que consolida prácticas democráticas. Más allá de esta argumentación, el tema del intercambio de votos por bienes nos plantea dos interrogaciones: primero, ¿se construye una democracia sobre la base de la capacidad de “distribuir” recursos? Quizá no. Y segundo, ¿es el intercambio entre iguales, o entre desiguales? Esta diferencia tiene mucho que ver con la manera que asume el intercambio (*pork-barrel* o clientelismo), el que a su vez repercute sobre las características del sistema político y del patrón de interacciones entre el Estado y la sociedad.

b) *El PRONASOL como instrumento político-electoral.* Diversos analistas han observado el Programa desde la perspectiva de su capacidad para reconstruir y consolidar bases de apoyo y coaliciones políticas. Para Denise Dresser esta dimensión se manifiesta de tres maneras. En primer lugar, el PRONASOL es un instrumento político de construcción de legitimidad que permite mantener la lógica de las políticas neoliberales en lo económico. En segundo lugar, es un instrumento de construcción de la legitimidad personal del presidente Salinas,

particularmente luego de las denuncias sobre su acceso al cargo mediante fraude electoral. Finalmente, el PRONASOL es un instrumento dirigido a revertir las victorias del PRD en las elecciones federales de 1988, proceso para el cual contribuyó junto con otros factores, tal como se observa en los resultados de 1991, donde el PRI recuperó su posición predominante. Respecto de este último punto, Peter Ward afirma que 12% de los recursos del PRONASOL en 1991 tuvieron como destino el pequeño estado de Michoacán, bastión perredista, con el objetivo claro de recuperar terreno electoral perdido en 1988.

En una de las importantes contribuciones cuantitativas al volumen, Molinar y Weldon concluyen de manera contundente acerca de la presencia de consideraciones electorales en las mentes de quienes toman las decisiones. En general los decisores gubernamentales decidieron gastar más dinero en los estados en los que tuvieron lugar elecciones locales y federales. Al mismo tiempo, decidieron gastar más en los bastiones electorales de Cárdenas y menos en los del PAN. Afirman que hay evidencia empírica y cuantitativa suficiente para sostener que por lo menos una parte de la recuperación política y electoral del PRI en 1991 puede ser explicada mediante los patrones de asignación de recursos del PRONASOL. Los análisis a nivel agregado (gasto global del Programa por estado) que efectúan los autores pueden sin embargo oscurecer ciertos patrones internos de asignación de recursos, vale decir, por municipio, en la medida en que el cruzamiento de esta variable con las características políticas, electorales y culturales de cada uno de ellos, puede arrojar conclusiones diferentes.

Por el contrario, el otro importante estudio cuantitativo, el de Alec Gershberg sobre distribución de recursos mediante el programa "Escuela Digna", llega a conclusiones diferentes: primero, que no hay evidencia estadística (a nivel agregado estatal) que muestre que mediante el PRONASOL el gobierno intentó "comprar" de nuevo los estados que votaron por la oposición en 1988; y segundo, que en el Estado de México el análisis a nivel municipal de la distribución de recursos mediante "Escuela Digna" revela que el gobierno castigó a los municipios que no votaron por el PRI en las elecciones municipales previas. Las conclusiones de estos dos trabajos cuantitativos difieren bastante en lo que respecta al efecto recíproco entre elecciones y gasto. Cabe señalar, sin embargo, que las variables analizadas son diferentes en los dos casos (datos por estado *vs.* datos por municipio, gasto global del PRONASOL *vs.* gasto por subprograma), y que las conclusiones diferenciadas hablan de la complejidad del Programa, y de la necesidad de deconstruir su análisis con el propósito de enriquecer la explicación.

c) *El PRONASOL como modelo de política pública.* Un modelo de política incluye un esquema de problematización social y de definición de la agenda de gobierno, y un esquema de diseño, instrumentación y evaluación de la solución al problema público. Con respecto a esto, en la contribución de González Tiburcio quedan expuestos implícita o explícitamente los principios que entiende estructuran al PRONASOL como política pública: la participación de los beneficiarios en la definición de las prioridades de acción (*demand-driven projects*) y en la evaluación, la

corresponsabilidad en la puesta en vigor, la “desburocratización” (al establecerse mecanismos más ágiles de aportación de servicios), y la descentralización, al distribuirse capacidad de decisión principalmente a los Comités de Solidaridad locales. Molinar y Weldon recalcan en sus conclusiones que los mecanismos operativos del Programa hacen de la aportación de bienes y servicios sociales un proceso mucho más rápido y eficiente. En su estudio introductorio, los editores del volumen recalcan la mejor capacidad de respuesta a las necesidades populares, adquirida por el gobierno federal gracias al PRONASOL, y en contraposición al accionar de los importantes entramados burocráticos del sector social. Los mecanismos más flexibles que se insertan en el Programa hacen eficiente la aportación de bienes, aunque en un contexto de discrecionalidad cada vez mayor.

Denise Dresser parte de esta discrecionalidad en el manejo y asignación de los recursos (por fuera de gran parte de los controles legislativos y burocráticos) para hacer una crítica al Programa en cuanto nuevo modelo de política pública. Según la autora, la discrecionalidad nace de patrones clientelares de interacción con los beneficiarios y los institucionaliza. Agrega que el Programa refuerza la concentración de poder en el Ejecutivo (presidente) en desmedro del Legislativo. Los principios de política pública del PRONASOL implícitos en el análisis de Dresser son: la cooptación (no la participación) de los beneficiarios, la centralización, y la discrecionalidad.

En una bien documentada contribución, John Bailey afirma que el PRONASOL es un importante instrumento en la estrategia de modernización del centralismo presidencial. El centralismo se mantiene como el principio organizativo clave: antes se manifestaba en la construcción de asociaciones cuasicorporativas; ahora, en los noventa, se expresa (entre otras cosas) en la activación controlada de los movimientos de base. En este sentido, según el autor, PRONASOL opera contra la liberalización. Su estudio concluye que el PRONASOL desconcentra actividades y funciones, pero no descentraliza. Esta diferenciación es importante ya que las decisiones de desconcentrar pueden ser revocadas fácilmente (reforzando la discrecionalidad), mientras que la descentralización entraña una redistribución de poder que resulta mucho más difícil de revertir. Más allá de esto, Bailey afirma que el PRONASOL no crea una estructura paralela de gestión, sino que se integra relativamente bien en el sistema nacional de planificación.

Con respecto a la instrumentación del Programa, Contreras y Bennett afirman que ésta se ha encontrado con restricciones y resistencias provenientes de dos frentes: las organizaciones locales del PRI y los intereses locales (caciques) ligados al PRI. Los autores destacan que el PRONASOL ha logrado mejores resultados allí donde fue capaz de mantenerse alejado de los intereses partidistas.

d) *El PRONASOL como programa de combate a la pobreza.* El PRONASOL fue diseñado desde un principio con el objetivo explícito de reducir la pobreza. Esta última puede medirse de dos maneras principales: sobre la base de la falta de acceso a un conjunto de servicios básicos, o sobre la base de un nivel de ingreso determinado. De acuerdo con este último criterio, cifras de 1984 advierten que el

11.2% de la población mexicana vive por debajo del nivel de pobreza extrema, y 38.1% por debajo del nivel de pobreza moderada. Con el crecimiento productivo solo, advierte Nora Lustig en su contribución, se necesitarían entre 20 y 50 años para erradicar la pobreza extrema. Resulta en este sentido imprescindible establecer mecanismos redistributivos de transferencia de bienes y servicios hacia los más necesitados. Si bien el gasto social se ha incrementado a partir de 1989, su efecto en los niveles de pobreza no ha sido claramente identificado. En primer lugar, advierte Lustig, no se ha hecho un análisis profundo del origen impositivo del PRONASOL, para juzgar la transferencia real de recursos. Por otro lado, los análisis costo-efectividad de los subprogramas son escasos y muchas veces discutibles dada la ubicación de ciertos factores en el lado del "haber" de la población (por ejemplo, la mano de obra no remunerada, en tanto el beneficiario adquiere una eventual capacitación). Según la autora, globalmente el PRONASOL atiende proyectos que mejoran las condiciones de vida de la población (los de inversión social: electricidad, alcantarillado, agua potable); pero poco es lo que destina a transferencias corrientes (excepción hecha de las becas a escolares). En términos de ingreso, entonces, no parece haber un efecto importante en la reducción de la pobreza (aunque habría que estudiar más minuciosamente la repercusión que tienen ciertos proyectos sobre la mano de obra local, y la influencia de los proyectos productivos). Concluye la autora que más allá de la importancia de los proyectos de inversión social, éstos no reducen aquel aspecto de la pobreza causado por la falta de ingreso. La autora recomienda la extensión de mecanismos de transferencia de ingreso, como el del programa "Niños en Solidaridad".

Gershberg concluye en su estudio sobre la distribución de recursos en el sector educativo, que el efecto del PRONASOL en el desarrollo y en la reducción de la pobreza es mixto. Por un lado, encuentra una positiva redistribución de recursos a nivel municipal en el Estado de México, pero deficientes resultados de "Escuela Digna" a lo largo de los estados. Por el otro, encuentra fallas en el proceso de focalizar recursos a los grupos indígenas necesitados, aunque reconoce la existencia de problemas de organización colectiva en estos sectores. Carol Graham, analizando comparativamente programas de combate a la pobreza en América, África y Europa, desarrolla una serie de enseñanzas para el PRONASOL, en orden a que éste pueda mejorar sus índices de efectividad: separar el Programa del PRI, lograr mayor autonomía institucional (buscando alejarse de los entramados burocráticos prevalecientes), favorecer reformas políticas y sociales exteriores al Programa, y basarse en programas que requieran participación y contribuciones por parte de la comunidad (con el objeto de asegurar su sustentabilidad).

III

El libro analizado no ofrece una visión del PRONASOL, sino una pluralidad de visiones. Ésa es su característica principal. Más que polemizar con el libro, el lector podrá encontrar que el libro debate en su propio interior, al incluir interpretaciones diferentes de los mismos fenómenos.

Pese a la complejidad abordada, y a la multiplicidad de dimensiones a partir de las cuales se interpretó el Programa, cabe mencionar que al menos dos cuestiones quedaron sin sistemática exploración, mereciendo mayor espacio dada su centralidad contemporánea en las interacciones sociales. El primer elemento tiene que ver con la dimensión subjetiva del Programa, particularmente con su efecto en la formación de imaginarios colectivos y la construcción simbólica. Por ejemplo, adquiere importancia la visión que los ciudadanos tienen del papel del Estado, y de las posibilidades que tienen para intervenir en, o modificar, la acción de gobierno. Estas percepciones animan o no los esfuerzos de participación efectiva. El segundo elemento está relacionado con el papel del contexto internacional en el diseño del Programa. Las contribuciones no tratan expresamente el conjunto de restricciones y estructuras de oportunidad en el plano internacional que tuvieron efecto interno (salvo una breve mención de Ward, en el sentido de que el Programa fue solicitado por el FMI para acompañar el proceso de reestructuración económica). En un mundo cada vez más globalizado, la variable internacional (gobiernos, interacciones transnacionales) desempeña un papel central en la estructuración interna de las naciones.

Uno de los inconvenientes observados con algunas contribuciones tiene que ver con el nivel de sus conclusiones en relación con el PRONASOL. El Programa sin duda ha sido política y simbólicamente muy importante, pero difícilmente pueden hacerse conclusiones respecto de toda la política social mexicana, o del sistema político mismo a partir sólo de las características encontradas en el PRONASOL. Este tipo de argumentación reduce significativamente la compleja y vasta red de interacciones sociales ajenas al Programa, interacciones cuya evolución sigue patrones diferentes y relativamente autónomos.

Para finalizar, cabe advertir que si bien los trabajos han hecho hincapié en la centralidad del PRONASOL para el período de estudio (en general, 1989-1992), esta centralidad puede fácilmente extenderse al momento actual. Durante los acontecimientos de Chiapas, el PRONASOL fue blanco predilecto de críticas que mostraron las limitaciones y los peligros de la práctica clientelar, y de la diferencia entre los objetivos pregonados (y "propagandeados") y los resultados concretos en cuanto a elevación de la calidad de vida. El PRONASOL pareció después estar ligado a un candidato presidencial luego desaparecido, como estrategia de consolidación y prolongación de la legitimidad salinista. Después de estos acontecimientos, el Programa comenzó a transitar por el camino de la evaluación crítica. Si creemos en las posibilidades reales de reducir los niveles de pobreza en México, debemos creer también en la perfectibilidad de los programas de gobierno. En este caso, debemos creer en las posibilidades de reformular política

y operativamente un programa que tiene muchas virtudes para aliviar la pobreza como para que se le abandone. Los vientos de la apertura política en México, afortunadamente, están soplando en la dirección correcta para el PRONASOL.

Julián F. Bertranou