

# La política social y el Programa Nacional de Solidaridad

SARA GORDON R.<sup>1</sup>

**E**L PROPÓSITO de este trabajo es analizar el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), creado en diciembre de 1988 por el presidente Carlos Salinas de Gortari, con el fin de elevar el nivel de vida de los grupos sociales más vulnerables de las zonas rurales y urbanas, cuyas condiciones de pobreza se habían agravado por la crisis.<sup>2</sup>

El Pronasol fue concebido para atender, por medio de programas especiales, la mayor cantidad posible de expresiones del bienestar social como salud, educación, alimentación, vivienda, equipamiento urbano (agua, drenaje, pavimento, electricidad, etcétera), y acceso al empleo. En virtud de ello, se caracteriza por multiplicidad de programas, lugares de aplicación, y en su planeación y ejecución participan numerosos actores: organizaciones sociales, comités de beneficiarios, organismos —centralizados y descentralizados— e instancias de la administración pública —federal, estatal y municipal. De ahí que el Pronasol se postule como mecanismo esencial de la nueva relación Estado-sociedad. En la medida en que se plantea abordar la creación de empleos, es un instrumento de política social que contempla elementos de política económica en el plano micro. Por ello, involucra varios niveles: de orden político, ideológico y técnico. Se entrecruzan además racionalidades y lógicas de operación que no necesariamente son coherentes o complementarias entre sí. A menudo son contradictorias, u operan en un sentido distinto al de los objetivos buscados.

Los elementos arriba mencionados conforman sin duda un tipo de política pública sumamente compleja, cuyo análisis ofrece numerosos obstáculos debido a la diversidad de aspectos y niveles involucrados. Por ello, es aventurado emitir opiniones contundentes y conclusiones unívocas sobre el conjunto del programa, so pena de caer en el lugar común o en el juicio de valor como sustituto del análisis.

Por otra parte, la evaluación del Pronasol se dificulta porque es un programa sobreideologizado, tanto por sus promotores, como por sus críticos y detractores. Sus críticos ponen énfasis en el objetivo de búsqueda de legitimidad del programa,

<sup>1</sup> El presente artículo es en gran medida resultado de las discusiones sostenidas con René Millán, cuyos comentarios y sugerencias contribuyeron a enriquecer el análisis. Sobra decir que los errores de apreciación son responsabilidad propia.

<sup>2</sup> *Diario Oficial*, 6 de diciembre de 1988, pp. 7-9.

así como en los propósitos de recuperar o mantener votos a favor del partido oficial que animan la asignación del presupuesto de Pronasol. Por la parte oficial se destaca a ultranza la “nueva manera de hacer las cosas”, “la nueva relación Estado-sociedad”, etcétera. Tanto la voluntad de denuncia como la defensa han tenido como consecuencia el hacer pasar a un segundo plano el análisis del funcionamiento del Pronasol, de los núcleos fundamentales de problemas planteados por los vínculos entre población beneficiada e instancias que atienden la demanda.

En virtud de las dificultades mencionadas, proponemos abordar el estudio del Pronasol a partir de su inserción en el diseño de la política social que emerge con las modificaciones normativas del Estado, iniciadas a raíz de la crisis económica de 1982. De igual modo, planteamos incorporar el análisis de la relación entre los objetivos de eficacia técnica del programa y ciertas lógicas de operación política. La introducción de estos factores permitirá una evaluación más precisa, identificar las aristas en las que convergen problemas esenciales, y hallar líneas fundamentales a seguir en ulteriores estudios.

#### MODELO ECONÓMICO Y POLÍTICA SOCIAL

La crisis económica de 1982, y el modelo económico que se pretende aplicar en México para remplazar el modelo de crecimiento por sustitución de importaciones, trajeron consigo el replanteamiento de las tareas del Estado, el abandono de postulados centrales del régimen nacionalista revolucionario, el cambio de reglamentos y disposiciones clave de la política económica, y la consiguiente reformulación de la política social y de bienestar de la población.

Hasta antes de que estallara la crisis, en México regía una política de bienestar animada por el propósito de abarcar a la mayor cantidad de beneficiarios, sin haber llegado a establecer políticas plenamente inscritas en la lógica de funcionamiento del Estado de bienestar, la cual supone cargas impositivas generalizadas que financian la cobertura universal de los servicios. En la política social aplicada por el régimen nacionalista revolucionario se combinaban dos modelos: uno que se caracteriza por el autofinanciamiento de los servicios ofrecidos por medio del cobro a beneficiarios, y supone cierto grado de cooptación, y el inspirado en los objetivos de provisión universal por medio de la recaudación de impuestos.<sup>3</sup>

Las políticas asistenciales de carácter general se expandieron gradualmente, a medida que el Estado se fue haciendo cargo de una creciente cantidad de servicios colectivos, hasta alcanzar el mayor número en los años setenta, cuando el gasto público tuvo una gran expansión.

<sup>3</sup> El primer modelo, llamado bismarckiano, ha sido aplicado en América Latina por las compañías extranjeras y por el Estado; el segundo es conocido con el nombre de beveridgiano, por el promotor de políticas universales de bienestar en Inglaterra después de la segunda guerra mundial. Cf. Christopher Abel y Colin M. Lewis, “Introducción”, en Christopher Abel y Colin M. Lewis (comps.), *Welfare, Poverty, and Development in Latin America*, MacMillan Press y St. Antony's College, Oxford, 1993, pp. 5-8.

En estrecha relación con el proceso de industrialización, en mayo de 1943 se emitió el decreto de creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con el objetivo de proporcionar atención médica y diversas prestaciones sociales a todos los trabajadores asalariados.<sup>4</sup> A raíz del auge del petróleo ocurrido a fines de los años setenta, la cobertura del seguro social se amplió a las zonas rurales. En 1960 se fundó el ISSSTE, destinado a atender a los trabajadores del Estado. Paralelamente, surgieron otros servicios de salud y de seguro social para capas de trabajadores del Estado: ferrocarrileros, petroleros, ejército, azucareros, etcétera.<sup>5</sup>

En la provisión de estos servicios de salud ha operado un esquema tripartita de financiamiento (beneficiarios, patrones, Estado), que trae implícita la recolección de impuestos. Esto permite ampliar el presupuesto y abarcar a mayor número de beneficiarios.

Un esquema distinto ha funcionado en la provisión de educación, en la cual el Estado ha financiado el total del presupuesto, en tanto que el equipamiento urbano y la dotación de electricidad se han llevado a cabo con aportaciones de beneficiarios y del Estado.

Esta política abarcadora se halla asociada al intercambio de apoyo político por elementos de bienestar, y al papel de intermediarios desempeñado por los sindicatos, lo cual implica la centralización de las intermediaciones políticas y sociales en corporaciones sectoriales ligadas al partido oficial y al gobierno y, por esa vía, al Estado. De ahí que las vías de la demanda social se encuentren fundidas con la representación política. De igual modo, la política de objetivos abarcadores se halla ligada a una visión tutelar en la que el Estado asumía la responsabilidad de hacer extensivos a la mayoría de la población los beneficios de la política social.

En la concepción de política social del régimen nacionalista revolucionario, existía una estrecha relación entre desarrollo económico y gasto social. Durante mucho tiempo se concibió al gasto social como parte del proyecto de desarrollo, ya que se pretendía promover el consumo, a la vez que impulsar la cohesión social y la legitimidad del Estado. La mencionada política de ampliar las instituciones de bienestar, ocurrida después de la segunda guerra mundial, implicaba un reconocimiento de la obligación del Estado de establecer, mantener y extender los servicios de bienestar.<sup>6</sup>

A pesar del carácter abarcador y general de estas políticas, las erogaciones para aplicarlas han sido consideradas insuficientes por los especialistas. Desde fines de los años setenta viene descendiendo el porcentaje del gasto destinado a desarrollo social. Después de 1976, año en que esta proporción representó el 25 % del gasto público federal, empezó a declinar, hasta reducirse al 10% en 1988.<sup>7</sup> No obstante que el gasto general del gobierno casi se quintuplicó en términos reales entre 1970 y 1982, el gasto en desarrollo social sólo se triplicó.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Peter Ward, *Políticas de bienestar social en México. 1970-1989*, Nueva Imagen, México.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>6</sup> Abel y Lewis, *op. cit.*, p. 17.

<sup>7</sup> Datos tomados de Ward, *op. cit.*, cuadro número 1.2, p. 29.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 28.

La definición y autorreconocimiento del Estado como tutelar se empezó a modificar a partir de las disposiciones instrumentadas como respuesta a la crisis. Tanto en las medidas aplicadas como en las concepciones sostenidas implícita o explícitamente, se desiste del compromiso estatal de fomentar el crecimiento a través de medidas de intervención económica proteccionista, y pierde fuerza el postulado de que el desarrollo económico es en lo fundamental responsabilidad estatal y debe tener un sentido redistributivo. También se deja de lado la idea de que el papel interventor justifica en gran medida la acción del Estado y de que en él se fundamenta su legitimidad.

Las políticas estabilizadoras basadas en el control de salarios y de precios abrieron un proceso de ajuste estructural, dirigido a establecer un modelo económico regido por el mercado, que rechaza el proteccionismo y postula la competencia, la apertura comercial y la inversión extranjera.<sup>9</sup> Con este propósito, además de otras medidas, se redujeron los créditos otorgados en condiciones preferenciales, y se desalentaron los mecanismos de tutela a los sectores con menor capacidad productiva. La reforma del artículo 27 constitucional, que puso fin al reparto agrario y a la prohibición que pesaba sobre las sociedades mercantiles de poseer predios rurales, y estableció la posibilidad de enajenar las tierras ejidales,<sup>10</sup> señaló la profundidad del ajuste económico emprendido y la voluntad de abandono de las funciones tutelares del Estado, plasmada en la Carta Magna.

Respecto del Estado, se siguió una política orientada a sanear las finanzas públicas y a controlar el déficit presupuestal, por medio de la obtención de mayores ingresos, la reducción del gasto público —sobre todo del social en una primera etapa (véase cuadro núm. 1)—, la reforma administrativa, y la desincorporación de las entidades paraestatales consideradas no estratégicas ni prioritarias.<sup>11</sup>

En este proceso se incluyeron varias entidades estatales que desempeñaban un papel regulador en el mercado de algún producto, como en el caso del Instituto Mexicano del Café (INMECAFE), y la mayor parte de las industrias de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), organismo responsable de la rectoría del Estado en el abasto social de productos básicos (maíz, frijol, trigo, etcétera).

La redefinición ideológico-política y la reforma del marco normativo fundamental del Estado posrevolucionario mexicano, coadyuvaron a anular su carácter tutelar y el reconocimiento y autorreconocimiento del Estado como ente protector de la población. Un ejemplo muy claro de este giro es el ya mencionado artículo 27 constitucional: antes de la reforma, el campesino tenía derecho a demandar tierra al Estado, porque este artículo así lo prescribía, pero la reforma acabó con

<sup>9</sup> Carlos Salinas de Gortari, "Segundo Informe de Gobierno", en *El Nacional*, 2 de noviembre de 1990. Para un análisis detallado de la concepción que inspira a la actual reforma, véase el artículo de Francisco Valdés, "Concepto y estrategia de la 'reforma del Estado'", en este número de la revista.

<sup>10</sup> *Diario Oficial*, México, 6 de enero de 1992.

<sup>11</sup> Entre 1983 y 1992 fueron disueltas, liquidadas, desincorporadas o vendidas, 934 empresas estatales. De ese modo, pasaron de 1 155 en 1982 a 241 en 1992. Cf. Carlos Salinas de Gortari, *IV Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, México, 1992.

la obligación estatal de repartir tierras y con la posibilidad de la demanda legalmente amparada.

El conjunto de reformas en el que se inscribe la desincorporación de empresas, forma parte de una visión distinta del papel atribuido al Estado hasta principios de los años ochenta. La concepción que se pretende aplicar, identificada con los principios liberales, postula que el Estado se debe retirar de ciertas áreas para dejar que se desarrolle la competencia, bajo el supuesto de que el desarrollo del mercado va a conducir a la mejoría del nivel y la calidad de vida de la población.<sup>12</sup> El Estado sólo debe ser propietario de entidades estratégicas y promotor de la infraestructura social, regulador y orientador, pero no tomar bajo su cargo actividades que pueden ser desempeñadas por diversos sectores de la sociedad, ni sustituir a la inversión privada en campos que ésta puede asumir. La acción del Estado se debe centrar fundamentalmente en “abrir oportunidades, ...mitigar los efectos que dejó la crisis y los que ocasiona el tránsito hacia el nuevo modelo de desarrollo”.<sup>13</sup>

Dicha visión hace hincapié en una racionalidad regida por objetivos de eficiencia y productividad que operan en el ejercicio del gasto público: el desplazar recursos de áreas no prioritarias hacia esferas de alta prioridad, puede mejorar la eficacia del sector público para fomentar el crecimiento a largo plazo y aliviar la pobreza.<sup>14</sup> Por ello, se recomienda que el Estado concentre su esfuerzo en áreas de poca rentabilidad en las que la iniciativa privada no se interesa, como salud, educación, nutrición. La inversión en recursos humanos es aconsejable “...no sólo desde el punto de vista humano, sino desde un punto de vista estrictamente económico”.<sup>15</sup> Mejores niveles educativos y de nutrición favorecen el incremento de la capacidad técnica, el aumento de la productividad y el descenso de la mortalidad.

Por otra parte, la crisis ha hecho evidente la necesidad de utilizar nuevos criterios de distribución del gasto social, y establecer otras modalidades de ejercicio. Estos criterios se hallan estrechamente ligados a los análisis y las críticas al Estado de bienestar (*Welfare State*) que, desde diversas posiciones teóricas y políticas, se vienen formulando en los países más desarrollados desde los años setenta.<sup>16</sup>

Algunos estudiosos se interrogan acerca de la capacidad del Estado para satisfacer las crecientes demandas sociales, y cuestionan severamente la pertinencia de aplicar políticas indiferenciadas, inspiradas en un igualitarismo formal, a grupos de población caracterizados por grandes asimetrías. Sobre todo porque numerosos estudios demuestran que las políticas sociales de carácter general, lejos de compen-

<sup>12</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Washington, 1991, p. 10.

<sup>13</sup> Salinas de Gortari, *Segundo Informe*, op. cit., p. 3.

<sup>14</sup> Banco Mundial, op. cit., 1991, p. 61.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>16</sup> Véanse, entre otros, los textos de Claus Offe, compilados por John Keane, en *Contradicciones en el Estado de bienestar*, CONACULTA y Alianza Editorial, México, 1991.

sar las distancias sociales de origen, favorecen a quienes más tienen, profundizando así las desigualdades. Por ello, plantean que la mejor manera de lograr que los principios de igualdad y solidaridad prevalezcan, es mediante políticas sociales diferenciadas.<sup>17</sup>

El análisis de las políticas de bienestar aplicadas en los países latinoamericanos ha señalado que, en la medida en que ciertos programas sociales (educación, salud, empleo) se financian con presupuesto público a menudo deficitario, considerado causante de inflación, el gasto social, antes que jugar un papel redistributivo, agrava las distancias sociales.<sup>18</sup>

En estrecha relación con los propósitos efficientistas, se piensa que las medidas redistributivas realizadas mediante control de precios pueden ser perjudiciales para la economía, sin que los más necesitados reciban los beneficios; se plantea por esto la pertinencia de subsidiar sólo al segmento más pobre de la población.<sup>19</sup>

Con el impulso al modelo de crecimiento por la vía del mercado en México, estos criterios fueron revalorados y adoptados, al igual que el propósito de lograr mayor eficiencia en el ejercicio del gasto social —medida en tanto relación satisfactoria costo-beneficio, utilizando parámetros que rebasan los puramente económicos—, lo cual colocó en primer plano la preocupación por administrar mejor los recursos. Así, la política de expansión generalizada de provisión de servicios fue sustituida por una de carácter selectivo y restrictivo que pretende privilegiar la viabilidad técnica de los proyectos, y trajo consigo la puesta en marcha de programas dirigidos a grupos de beneficiarios claramente definidos.

Un ejemplo de este tipo de programas es la subvención de alimentos —la tortilla, por ejemplo— por medio de cupones proporcionados a la población de bajos ingresos (menos de dos salarios mínimos), que se aplicó a mediados de los años ochenta por la administración de Miguel de la Madrid. Este programa se puso en marcha a raíz de que se suspendió la política de subvenciones globales a los alimentos básicos.<sup>20</sup>

Los programas orientados a sectores determinados anteceden a la crisis; algunos de ellos datan de los años setenta y se vienen aplicando de manera más sistemática desde principios de los ochenta.<sup>21</sup> El más importante, por el alcance que tuvo y por el cúmulo de experiencias que representa, sobre todo respecto de la organización de los beneficiarios, es el programa de distribución de alimentos en zonas rurales,

<sup>17</sup> Statera, Gianni, "Solidaridad y selectividad: nuevas formas del *Welfare State*", en René Millán (comp.), *Solidaridad y producción informal de recursos*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1993.

<sup>18</sup> Abel y Lewis, *op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>19</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, p. 12.

<sup>20</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1988*, Washington, 1988, p. 137.

<sup>21</sup> El primero de los años setenta fue el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), puesto en marcha en 1973 con fondos del Banco Mundial. Financiaba proyectos para dar empleo y dotar de infraestructura a zonas rurales aisladas. La comunidad participaba en la selección de los proyectos. El más conocido fue el de caminos de mano de obra. Cf. Jonathan Fox, *The Politics of Food in Mexico. State Power and Social Mobilization*, Cornell University Press, Ithaca, 1993, p. 157.

puesto en marcha conjuntamente por la Comisión del Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (COPLAMAR),<sup>22</sup> y por la CONASUPO a principios de los años ochenta. La distribución de alimentos, a precios más bajos que los del mercado, se efectuaba por medio de almacenes en cuya creación y vigilancia participaban los habitantes de las comunidades beneficiadas.<sup>23</sup> El Programa CONASUPO-COPLAMAR se orientaba a grupos seleccionados en el marco de la intervención del Estado en la economía por la vía de medidas proteccionistas y subvenciones globales. El enfoque selectivo complementaba a las políticas globales, no las sustituía.

#### EL PRONASOL Y LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL SELECTIVA

Creado en el marco de la crisis económica, como parte de la respuesta a esta crisis y en un período de fuerte reducción del gasto social, el Pronasol viene a enclavarse en la redefinición ideológico-política del Estado que, como anotamos arriba, ha reemplazado su carácter tutelar por el solidario; se enmarca también en la nueva relevancia que adquieren las políticas dirigidas a grupos determinados y en la búsqueda de eficiencia y de mejor administración, orientada a garantizar que los beneficios lleguen a los destinatarios más necesitados, los ubicados en rangos de pobreza y extrema pobreza.<sup>24</sup>

A la vez, el Pronasol se inserta en la dinámica de los cambios ocurridos en la sociedad y en los procesos de transición de las formas de representación política y social. Se enmarca en una situación en la que diversos grupos y sectores sociales cuestionan las formas caracterizadas por mecanismos de intercambio de apoyo político por elementos de bienestar, y donde el partido oficial desempeña el papel de gestor a la vez que articulador del consenso, y esos grupos y sectores dan pruebas de su voluntad de contribuir a solucionar problemas considerados de competencia pública.

Estos dos rasgos, búsqueda de eficiencia e impulso a la participación social por medio de programas dirigidos a grupos determinados, caracterizan al Pronasol. La aplicación de la política social de este Estado que se redefine como regulador y

<sup>22</sup> COPLAMAR fue creado por López Portillo para canalizar recursos a áreas cuyos niveles de vida fueron identificados como los más bajos.

<sup>23</sup> Un estudio exhaustivo del programa se encuentra en Fox, *op. cit.*

<sup>24</sup> Una de las formas de determinar la situación de pobreza es mediante el método de líneas de pobreza, que consiste en comparar el ingreso promedio de los diferentes deciles de hogares, con el costo de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, elaborada por COPLAMAR. En esta canasta se incluyen los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas de los miembros de un hogar (alimentación, vivienda, salud, higiene, educación, cultura y recreación, transporte, vestido, calzado y presentación personal). Se considera situación de pobreza cuando el ingreso o la autoproducción de un hogar no bastan para cubrir todas estas necesidades, en tanto que la pobreza extrema se da cuando no se pueden cubrir las necesidades de la Canasta Submínima (alimentación, vivienda, salud, higiene y educación). Cf. Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1992, pp. 103-107.

solidario, se propone explícitamente descansar en la participación creciente y continua de sectores de la población, con el fin de extender y profundizar el sentido de ciudadanía, de acentuar la responsabilidad individual, y de evitar paternalismos en los que el Estado sustituya la acción de los individuos. Así lo han expresado tanto el presidente Salinas de Gortari, como los funcionarios responsables del Programa.<sup>25</sup>

Los objetivos de eficiencia, buscados en todas las etapas de aplicación de los programas, desde que se identifican las necesidades más urgentes por resolver —beneficiando a la mayor cantidad de personas posible, al menor costo y con gran eficacia técnica, y evitando desperdiciar recursos—, hasta que se concluyen los proyectos, explican desde un punto de vista puramente técnico el hecho de recurrir a la participación organizada de los beneficiarios para aplicar los programas impulsados por Pronasol. Explican también el requisito de formar comités *ad hoc*, es decir, para efectuar cada una de las obras.

Los principios de operación del Pronasol están estrechamente vinculados con estos propósitos de eficiencia y con la incorporación de recursos producidos de manera informal:

1) Respeto a la iniciativa y formas de organización de las comunidades, las cuales deben definir las metas.

2) Impulso a la participación de los beneficiarios en la decisión, la ejecución, la vigilancia, la evaluación y, en su caso, el mantenimiento de la obra o proyecto productivos. Esta participación se puede dar en tiempo de trabajo, en dinero (pagos periódicos) o en especie (materiales, terrenos, etcétera). Implica recolección de aportaciones que la presión de la comunidad convierte en obligatorias.

3) Corresponsabilidad. La población beneficiada se compromete a poner su parte de principio a fin.

4) Manejo honesto y transparente de los recursos. Con el fin de evitar pérdidas, se ejerce vigilancia sobre la conducta de los funcionarios públicos, y sobre la liberación y manejo de los recursos, los cuales en muchas ocasiones son administrados directamente por los comités.<sup>26</sup>

Cada comité debe ser designado por una asamblea, la cual se puede organizar de manera espontánea, o bien a sugerencia de un delegado de Pronasol, o de un representante del municipio. Los comités deben estar integrados por un presidente, un secretario, un tesorero y un vocal.<sup>27</sup> Para lograr la ejecución de una obra, cada comité debe celebrar un acuerdo con el coordinador general del Pronasol y, cuando lo hay, con el delegado regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). A partir de junio de 1992, con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y, en su caso, con el presidente municipal.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> El discurso del presidente Salinas de Gortari insiste una y otra vez en estos objetivos. Véase entre otros textos, el apartado sobre el Pronasol en el Segundo Informe de Gobierno, 1990.

<sup>26</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Manual único de operación*, Programa Nacional de Solidaridad, SPP, México, 1991, p. 1.

<sup>27</sup> Puede haber dos vocales más.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 13.

El requerimiento de designación de comités para cada obra se inscribe también en el objetivo de eficiencia técnica, al fomentar que haya responsables que propongan, contribuyan, den seguimiento y vigilen hasta su terminación las obras emprendidas. En la modalidad anterior de la política social, estas labores eran responsabilidad exclusiva de las instancias administrativas del Estado. Otro aspecto nuevo es que al asumir la población beneficiaria una parte del costo de la obra, se liberan recursos que quedan disponibles para ejecutar otras obras.

Esta manera distinta de administrar tiene, entre otros objetivos, el de reducir los costos de los satisfactores —lo cual lleva a buscar una óptima relación costo-beneficio recurriendo a la producción informal de recursos—, y extender la responsabilidad ciudadana. Estos rasgos se significan como nuevos parámetros de la relación Estado-sociedad. Además, esta reciente modalidad de gestionar los recursos permite identificar líderes naturales en las comunidades, los cuales pueden llegar a constituir uno de los puntales de los nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad.

En esta modalidad de trabajo no pagado, de producción informal de recursos, y de recolección indirecta de impuestos, se parte de experiencias anteriores, como la de CONASUPO-COPLAMAR, la cual indica que la participación organizada de la población es una característica indispensable para el éxito de los programas.<sup>29</sup> A los elementos ya señalados que fundamentan la importancia de la participación, se agregan los que se refieren a relaciones de tipo primario: el reforzamiento de lazos comunitarios, que en ocasiones apunta hacia la reconstitución de estos vínculos; el afianzamiento del sentido de pertenencia a la comunidad, a la vez que se desarrolla la ciudadanía en tanto ejercicio de la responsabilidad individual y cierta capacidad de empresa y de administración entre los beneficiarios. Todos estos rasgos tienen diversas implicaciones en el plano cultural como, por ejemplo, la fusión de aspectos tradicionales con modernos, que se expresa en la recuperación del trabajo comunitario simultáneamente con el énfasis en la responsabilidad individual. En el mismo sentido, el hecho de que la población se haga cargo del manejo y la organización de las obras, contribuye a introducir criterios de racionalidad administrativa, ligados a valores de eficiencia establecidos sobre bases comunitarias.

El impulso a una normatividad operativa regida por objetivos de eficacia en el plano micro, se corresponde con el establecimiento de reglas de coordinación entre las instancias de la administración pública. Las obras de Solidaridad están totalmente insertas en la reglamentación de la administración pública federal y en el sistema de planeación estatal, primero como parte de la SPP y, a partir de junio de 1992, de SEDESOL, en ambos casos en la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

<sup>29</sup> Fox, *op. cit.*, pp. 159-162. En su análisis sobre la aplicación del programa de distribución de alimentos, este autor concluye que tuvo más éxito en aquellas zonas en las que había antecedentes de tradición indígena de trabajo cooperativo y de toma de decisiones comunes. *Cf.* pp. 177 y ss. Por otra parte, hace falta una evaluación sistemática de la labor organizativa de las agrupaciones de izquierda en las comunidades rurales, a partir de los años setenta, para analizar sus efectos en la participación social.

La puesta en marcha de los programas nacionales de Solidaridad se incorpora explícitamente a la firma de los convenios de desarrollo social entre la federación y cada uno de los estados,<sup>30</sup> en los que ambas instancias acuerdan promover la participación de la población en los comités. La federación se compromete a asignar recursos mediante la inversión de dependencias y entidades federales, del ramo XXVI y de las participaciones que les correspondan a las entidades estatales.<sup>31</sup> Según datos oficiales, en 1989 las transferencias de entidades centralizadas a Pronasol fueron de 337 000 750 millones de pesos, que junto con las asignaciones del mencionado ramo XXVI, sumaron un billón 640 000 millones de viejos pesos.<sup>32</sup> A esta cifra se deben agregar las aportaciones estatales y municipales, también procedentes de recursos fiscales. Cabe señalar que los recursos destinados al programa fueron incrementados anualmente, hasta llegar a 6 billones 843 000 millones de viejos pesos en 1992.<sup>33</sup> Este aumento es congruente con el aumento del presupuesto destinado al gasto social, cuya proporción respecto del PIB se elevó de 6% en 1988, a 9% en 1991.<sup>34</sup>

Las obras proyectadas también cuentan con financiamiento o bien con la colaboración de los beneficiarios. La proporción de las aportaciones varía según el proyecto en marcha, la capacidad económica de los estados y de los propios beneficiarios. Según cálculos que elaboramos a partir de cifras oficiales, alrededor del 25% de las erogaciones canalizadas a través de los fondos municipales de Solidaridad en 1990, fue aportado por los beneficiarios.<sup>35</sup>

La ejecución del gasto para las obras se puede llevar a cabo en tres modalidades: por contrato, por administración del municipio o del gobierno estatal, o bien directamente por los participantes. En todos los casos, tanto el presupuesto como la liberación de recursos tienen que ser aprobados por el coordinador general del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE).<sup>36</sup>

Por otra parte, en virtud de que tanto el abandono de la política de subsidios generalizados, como la restricción presupuestal dirigida a evitar el déficit de las finanzas públicas han repercutido negativamente en los grupos más vulnerables de la sociedad, se ha pretendido depositar en Pronasol la tarea de hacer frente a estos efectos.<sup>37</sup> Todo aquello que deja fuera la política macro de fomento al mercado

<sup>30</sup> *Diario Oficial*, 7 de enero de 1993, p. 5.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>32</sup> *Gaceta de Solidaridad*, Coordinación General del Programa de Solidaridad, México, número especial, agosto de 1990, p. 4. Según esta fuente, la aportación de los estados a los programas especiales fue de 57 000 millones de viejos pesos, mientras que la federal ascendió a 337 500 millones.

<sup>33</sup> Salinas de Gortari, IV Informe, *op. cit.*, p. 570.

<sup>34</sup> Cf. Fernando Peón Escalante, "Solidaridad en el marco de la política social", *El Cotidiano* núm. 49, julio-agosto de 1992, p. 15.

<sup>35</sup> Datos publicados en la *Gaceta de Solidaridad*, *op. cit.*, número especial, septiembre de 1991. El porcentaje preciso es de 26.1%

<sup>36</sup> *Manual único de operaciones*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>37</sup> El porcentaje de población en situación de pobreza aumentó de 48.5% en 1981, a 59% en 1988. Cf. Enrique Hernández Laos, *op. cit.*, cuadro 3.2, p. 109.

y que se procesa por razones de búsqueda de legitimidad o de protección a diversos grupos sociales, se canaliza vía Pronasol. Por ello, éste ha venido a reemplazar de manera parcial la acción de organismos estatales de crédito y el retiro de la intervención reguladora que conduce a abandonar la política global de subvenciones y el otorgamiento de créditos blandos a los campesinos más desprotegidos. Como mecanismo sustitutivo, en 1989 se creó el programa Crédito a la palabra, dirigido inicialmente a quienes fueron excluidos del padrón de Banrural por carteras vencidas, y después se extendió a campesinos que no habían sido sujetos de crédito. En 1990, ese programa se convirtió en Solidaridad para la producción.<sup>38</sup>

Tanto la función sustitutiva de otros organismos, como el hecho de que se induzca la participación de la población en tareas que antes estaban reservadas sólo a la administración pública, han conducido a un crecimiento vertiginoso y omni-compreensivo del programa. Esta tendencia omniabarcadora se aprecia en la agregación progresiva de programas particulares, que rebasan los planteados inicialmente. Mencionamos sólo algunos de los creados a partir de 1992: Capacitación para el empleo, Cajas de Solidaridad, etcétera.<sup>39</sup> Esta agregación creciente de programas contiene el riesgo de una eventual pérdida de la selectividad buscada por Pronasol.

La minuciosa y especializada reglamentación orientada a mantener el carácter selectivo del programa, implica un saber y conocimientos de los que carece la población que se pretende beneficiar, lo cual, junto con el propósito de impulsar la creación de comités ha conducido a la creación de nuevos programas para proveer a las comunidades de promotores sociales, de asesores, o bien de apoyo técnico; tal es el caso del Programa de apoyo al servicio social, establecido en 1991.<sup>40</sup>

Esta dinámica de crecimiento parecería indicar que Pronasol aspira a ser el único canal para procesar la demanda social. Si antes las demandas se canalizaban por la vía de las agrupaciones de carácter corporativo sectorial o vía el PRI, ahora se ligan directamente al Estado, por medio de sus instancias administrativas y de programas específicos.

La manera de administrar que fomenta el Pronasol, al incorporar a los beneficiarios a las tareas de gestión de la política social, impulsa un nuevo modo de integración social en el que se recuperan valores ancestrales, a la vez que se destaca la responsabilidad individual en un marco comunitario. Emplea además la presión comunitaria de las relaciones primarias, para favorecer las contribuciones de los beneficiarios. Estimula formas democráticas de toma de decisiones en planos horizontales, en el interior de pequeños grupos —los comités en escuelas, barrios, colonias—, base a partir de la cual estos grupos se relacionan con los rígidos marcos verticales de la administración pública, en los que la multiplicidad de entidades,

<sup>38</sup> *Gaceta de Solidaridad, op. cit.*, núm. especial, septiembre de 1991, p. 4.

<sup>39</sup> *Gaceta de Solidaridad, op. cit.*, 15 de febrero de 1993.

<sup>40</sup> *Manual... op. cit.*, Anexo: Apoyo al servicio social, pp. 1-2.

instancias, modalidades técnicas, trámites, envuelven a la demanda bajo un manto administrativo.

Por otra parte, el requerimiento de crear un comité para formular cada demanda, implícitamente orienta a una primera selección por parte de los beneficiarios, quienes son inducidos a jerarquizar sus prioridades de manera colectiva. Esta identificación particularizada de las necesidades racionaliza la demanda ante la administración, y delimita y da orden al ámbito en el que se solicita su intervención. A partir de esta elección inicial, la administración pública determina cuáles demandas va a atender (siguiendo uno o varios criterios, que pueden ser de carácter político, disponibilidad de recursos, viabilidad del proyecto, promoción del desarrollo, etcétera).

En la medida en que este mecanismo define y jerarquiza la demanda en ámbitos restringidos y con participación colectiva, y la ordena para presentarla a las instancias administrativas, diluye la posibilidad de politizarla en los términos tradicionales, en un doble sentido: al canalizar la demanda por vías administrativas, cambia la relación entre protesta y atención de demandas, en virtud de que reduce la posibilidad de conflicto generalizado. Esta nueva forma de politicidad de la demanda es coherente con los criterios de eficiencia que se quieren imponer y con los propósitos de lograr una relación más racional entre demanda, atención y recursos.<sup>41</sup>

Dada la magnitud del Pronasol, en virtud de la cantidad de componentes de bienestar que atiende,<sup>42</sup> de su importancia como política social, de la especificidad con la que se vincula a grupos sociales, a comunidades, a iniciativas ciudadanas, etcétera, del elevado número de personas con las que establece contacto directo, de los niveles político-administrativos que abarca (federación, estados, municipios), de sus indiscutibles efectos en la gobernabilidad y la estabilidad en el marco de la coyuntura de cambios de la sociedad mexicana, el Pronasol puede verse tensionado por ciertos objetivos de eficiencia política que no necesariamente coinciden o corresponden con los criterios de eficiencia en la atención a la demanda que postula la política social.

Ello puede introducir dinámicas perversas que tiendan a desbordar los límites de operación de la política social, que son responsabilidad del Estado. Aunque el crecimiento constante de los rubros y aspectos que abarca Pronasol no se contraponen necesariamente con la selectividad, sí trae consigo la posibilidad de establecer una dinámica que subordine los criterios de eficiencia. En efecto, el incremento ilimitado y poco planeado de los programas puede conducir a privilegiar la lógica abarcativa del programa, dando prioridad a criterios políticos de aplicación. En este sentido, es ilustrativo el hecho de que la mayor parte de los actos político-

<sup>41</sup> Este mecanismo de nueva "politicidad-administrativa" de la demanda trae consigo grandes cuotas de legitimidad, y por ello es un factor central para la gobernabilidad y la estabilidad. Sería interesante realizar una investigación posterior para conocer la medida en la que estos factores se traducen en apoyo electoral a un determinado partido, y analizar en qué medida estabilidad y gobernabilidad pasan por estructuras partidarias o procesos electorales.

<sup>42</sup> Véase la lista anexa de programas.

administrativos del gobierno, se enmarquen o lleven el sello de Pronasol. De ahí que este programa parezca ocupar todo el espacio de la administración pública, lo cual favorece su aplicación bajo criterios de eficientismo político.

Este rasgo se acentúa si consideramos que la forma de operar del Pronasol, por medio del impulso a la toma de decisiones colectiva en ámbitos de relaciones primarias —barrio, comunidad, escuela—, permite identificar a líderes naturales y entablar relaciones con ellos, sobre la base de experiencias de participación y de organización que se constituyen en una condición para establecer el vínculo con la administración pública. Asimismo, es ilustrativo el hecho de que haya mecanismos de vinculación individual.

En estas circunstancias, existe la posibilidad de que Pronasol pueda dejarse atraer por la tentación de convertirse en una reedición de los viejos vínculos que caracterizaran la relación Estado-sociedad del régimen posrevolucionario, y que el Estado se deje seducir por la idea de hacer de Pronasol un *melting pot* concentrador de diversidad, donde todo cabe, cumpliendo incluso con su función social de aumentar los niveles de bienestar, pero reduciendo la posibilidad de favorecer la pluralidad política. Conviene recordar que el modelo anterior de política social estaba regido por la lógica de otorgar beneficios sociales restringiendo la pluralidad política, y que en esa lógica encontró sus propios límites.

## ANEXO

### Programas incluidos en el Programa Nacional de Solidaridad

La acción del Pronasol se desarrolla en las siguientes vertientes:

Programas de bienestar social, solidaridad para la producción, infraestructura regional de apoyo y programas especiales.

#### *Bienestar social*

Incluye: abasto de productos básicos, agua potable y alcantarillado, electrificación, construcción de espacios cívicos, deportivos, pavimentación, revestimiento o empedrado de calles, salud (rehabilitación, construcción y equipamiento de hospitales y centros de salud), construcción y reparación de caminos, telefonía y correos, proyectos ecológicos.

*Solidaridad para la producción*

Fondos destinados a dar apoyo financiero a productores agrícolas de bajos ingresos en zonas consideradas de "alta siniestralidad".

SARH-Solidaridad: capacitación y asistencia técnica a productores agrícolas, apoyo a empresas campesinas.

Empresas de Solidaridad: apoyo a cafecultores y a la pequeña minería.

*Infraestructura regional de apoyo*

Programas de desarrollo regional en distintas zonas del país, entre otras: la costa de Oaxaca, el Istmo de Tehuantepec, etcétera.

Explotación forestal: dirigido a las organizaciones forestales del sector social, con el fin de formar empresas productivas capaces de crear empleos en zonas marginales.

Pescadores: da apoyo financiero a grupos organizados de pescadores.

*Programas especiales*

Escuela digna: construcción, rehabilitación y equipamiento de escuelas.

Niños en Solidaridad: becas a buenos alumnos de escasos recursos.

IMSS-Solidaridad: servicios y capacitación para la atención preventiva de la salud.

Jornaleros agrícolas: dirigido a mejorar el bienestar de los migrantes, generalmente indígenas.

Paisano: orientado a dar asesoría jurídica a la población que cruza la frontera con Estados Unidos.

A dignificar los hospitales: dirigido al personal de los hospitales del sector público, con el fin de que mejoren la calidad de la atención y el trato a los pacientes.

Regularización de tenencia de la tierra.

Mujeres en Solidaridad: apoyo a proyectos productivos y de bienestar social desarrollados por mujeres, con el fin de mejorar el ingreso familiar.

Fondos regionales para el desarrollo de los pueblos indígenas: realizado por el Instituto Nacional Indigenista, para el desarrollo integral de los grupos étnicos, con el apoyo de Fondos regionales de Solidaridad.

Fondo de Solidaridad: para la promoción del patrimonio cultural de las comunidades indígenas.

Fondos municipales: dirigidos a fortalecer la capacidad económica de los municipios, para emprender obras de bienestar social en coordinación con las comunidades.

**FUENTES:**

*Gaceta de Solidaridad, op. cit., agosto de 1990, pp. 3-7.*

Cuadro 1

## GASTO PÚBLICO EN DESARROLLO SOCIAL 1980-1988

(millones de pesos)

<i>Años</i>	<i>Deflactor IMP:PIB (1980=100)</i>	<i>Gasto público en des. social</i>	<i>Gasto público en des. social (pesos de 1980)</i>	<i>Crecimiento respecto del año anterior</i>
1980	100.0	296 881	296 881	
1981	126.0	445 616	353 663	19.13
1982	202.8	728 944	359 440	1.63
1983	386.1	1 024 920	205 455	-26.15
1984	614.4	1 660 886	270 326	1.84
1985	963.1	2 676 763	277 932	2.81
1986	1 678.8	4 469 339	266 222	-4.21
1987 *	4 017.5	10 374 003	258 220	-3.01
1988 **	8 188.7	22 528 716	275 120	6.54

\* Cifras preliminares.

\*\* Presupuesto para 1988.

FUENTE: Miguel de la Madrid , *Sexto Informe de Gobierno (Anexo estadístico)*, 1988.

Cuadro 2

GASTO PROGRAMABLE PRESUPUESTAL, 1988 - 1991 <sup>1</sup>

(estructura porcentual)

<i>Sector</i>	1988	1989	1990	1992 <sup>2</sup>
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Desarrollo social	32.1	35.7	37.8	43.5
- Educación	13.9	15.2	15.8	18.1
- Salud y laboral	14.8	17.4	18.6	20.1
- Solidaridad y desarrollo regional	1.3	1.5	2.4	3.6
- Desarrollo urbano y ecología	2.1	1.6	1.0	1.7
Justicia y seguridad	3.4	3.7	4.1	3.9
Administración	3.8	4.6	3.2	3.0
Energético	27.4	27.1	26.8	27.3
Industrial	12.9	9.1	8.1	3.6
Agropecuario y pesca	6.1	5.7	6.0	5.7
Otros sectores	14.3	14.1	14.0	13.0

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari, *Tercer Informe de Gobierno (Anexo)*, 1991

<sup>1</sup> Excluye el presupuesto de los poderes legislativo y judicial y de los órganos electorales.

<sup>2</sup> La información está referida a la proyección anual del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1991, mientras que la de años anteriores se refiere al gasto ejercido.