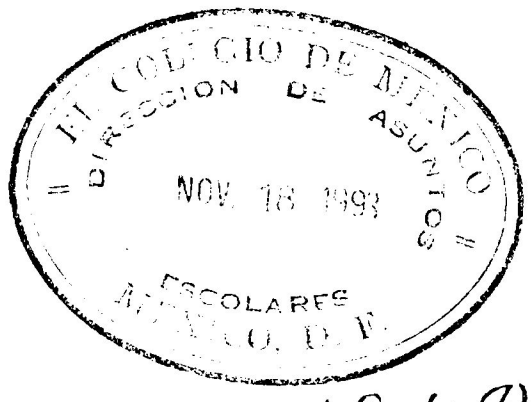
EL COLEGIO DE MEXICO A. C.
CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRAFICOS Y DE DESARROLLO URBANO

AJUSTE ESTRUCTURAL Y MECANISMOS COMPENSATORIOS EN POLITICA SOCIAL URBANA
LOS CASOS DE MEXICO Y BOLIVIA

(1987-1993)

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAESTRA EN DESARROLLO URBANO



Biblioteca Daniel Cosío Villegas
EL COLEGIO DE MEXICO, A. C.

AUTORA.- Martha Arébalo B.
DIRECTORA.- Martha Schteingart
LECTORES.- Manuel Angel Castillo
Gustavo Verduzco

México, Noviembre de 1993

INDICE

INTRODUCCION

1.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES 5
2.- LIMITES Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION. 8
3.- CARACTERISTICAS BASICAS DE LA PROPUESTA METODOLOGICA 10

I.- EL CONTEXTO

1.- BOLIVIA Y MEXICO HOY: ELEMENTOS SOCIOECONOMICOS 14
2.- LOS ELEMENTOS HISTORICOS DE INSERCION: EL GRAN GIRO ECONOMICO. 19

II.- EL FENOMENO EN ESTUDIO: CONNOTACIONES GENERALES

1.- POLITICA SOCIAL Y AJUSTE ESTRUCTURAL. 27
2.- UNA FORMA DE DAR LA CARA A LA CRISIS: EL FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA Y EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD 35
2.1.- FINES, OBJETIVOS Y GRUPOS SOCIALES DESTINATARIOS 35
2.2.- MARCO INSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO 42
2.4.- CARACTERISTICAS Y FORMAS DE OPERACION . . 51

III.- EL CONTEXTO URBANO.

1.- CONNOTACIONES GENERALES. 70
2.- BASES INSTITUCIONALES Y LEGALES EN LA ADMINISTRACION DE "LO URBANO". 75

IV.- EL FENOMENO EN ESTUDIO: CONNOTACIONES ESPECIFICAS

1.- POLITICA SOCIAL Y POLITICA URBANA. 89
2.- EL FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA Y EL PROGRAMA NACIONAL SOLIDARIDAD: EL AMBITO URBANO 94
2.1.- ACCIONES ENMARCADAS EN "LO URBANO" 94
2.2.- MECANISMOS ADMINISTRATIVO-FINANCIEROS Y FORMAS DE OPERACION. 100
2.3.- GRUPOS SOCIALES DESTINATARIOS 112
2.4.- ORGANIZACION Y PARTICIPACION POPULAR . . . 114

V.- UNA APROXIMACION INTERPRETATIVA-COMPARATIVA

1.- CONSIDERACIONES GENERALES 121
2.- ALGUNAS POSICIONES EN TORNO A SU INTERPRETACION . 122
2.1.- SUSTENTO IDEOLOGICO Y APOYO A LOS PROGRAMAS 123
2.2.- INTERPRETACIONES DE LOS INVESTIGADORES SOCIALES. 135
2.3.- LAS OPINIONES DE LA POBLACION OBJETIVO Y EL MOVIMIENTO URBANO POPULAR ORGANIZADO . . . 158
3.- EL ANALISIS DE CASOS 167
3.1.- LOS CASOS ELEGIDOS 173
BOLIVIA 173
MEXICO 177
3.3.- RESULTADOS DEL ANALISIS 181
4.- LA APROXIMACION INTERPRETATIVA-COMPARATIVA . . . 205

VI.- CONCLUSIONES

1.- CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS 215

VII.- ANEXOS

1.- REFERIDO AL ESTUDIO DE CASOS 227
1.1.- GUIA DE ENTREVISTA AL BENEFICIARIO 227
1.2.- GUIA DE ENTREVISTA AL DIRIGENTE DE LOS BENEFICIARIOS 233
1.3.- GUIA DE ENTREVISTA AL RESPONSABLE O DELEGADO REGIONAL 240
1.3.- GUIA DE ENTREVISTA AL EJECUTOR DEL PROYECTO (CONTRATISTA) 242
2.- BIBLIOGRAFIA BASICA 245
2.1.- GENERAL 245
2.2.- BOLIVIA 246
2.3.- MEXICO.- 251

INTRODUCCION

1.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El último decenio de este siglo presenta en general una serie de transformaciones resultado no sólo de la quiebra, en el mundo, del socialismo real, sino de la gran crisis que afecta a una gran parte del mundo capitalista. Las estructuras de poder en el mundo se están modificando dentro de un sistema económico cada vez más internacionalizado, y nos encontramos ante un proceso de redefinición de las zonas de influencia, de emergencia de un nuevo patrón tecnológico y de ajuste interno de los sistemas político-económicos en función, tanto de las nuevas exigencias internacionales, como de los requerimientos internos relacionados con la crisis y la necesidad de adaptación a los nuevos contextos.

Esta situación es el resultado de lo acontecido en las tres décadas anteriores. Durante las décadas de los sesenta y los setenta, en los países capitalistas centrales llegó a su fin la onda económica expansiva, iniciándose un período recesivo en el que aún hoy se encuentran sumergidos, dando lugar, en los ochenta, a fuertes críticas a la forma estatal dominante en ese momento: el Estado Keynesiano, denominado Estado de bienestar.

Los países latinoamericanos en general, se han visto también sometidos a las vicisitudes de esta profunda crisis económica, con especificidades signadas por cada uno de los procesos históricos particulares. No obstante de las particularidades mencionadas, a finales de la década del 70 y principios del 80, las crisis se generalizó a toda la región.

En nuestros países, la crisis estructural tiene elementos causales internos y externos que están imbricados y posibilitan la explicación no sólo de las transformaciones económicas, políticas y sociales, sino que se constituyen en aspectos fundamentales del

cuestionamento al estilo de desarrollo pasado, y, al mismo tiempo, dejan ver la necesidad de proponer un nuevo modelo de desarrollo que implique renovadas articulaciones en los ámbitos económico, político y social.

Así, la búsqueda de este nuevo modelo de desarrollo en América Latina se vio condicionado por las dimensiones de la crisis, la ausencia de una respuesta alternativa y las necesidades del capital, dando lugar a la implementación de modelos neoliberales de desarrollo, al interior de los cuales se inscriben diferentes Programas de Ajuste Estructural, actualmente en proceso de instrumentación en varios países de América Latina, entre ellos Bolivia y México.

En el marco de los Programas de Ajuste Estructural se asigna prioridad al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica como requisito para la materialización del crecimiento económico. Por lo tanto, la construcción de condiciones favorables a la reactivación productiva requiere de una política macroeconómica estable. Esto significa que los gobiernos deben manejar adecuadamente las políticas fiscal y monetaria con el objeto de aminorar el déficit fiscal, reducir el crecimiento de precios y mantener el tipo de cambio a un nivel competitivo para coadyuvar a la solvencia de la balanza de pagos.

No obstante las especificidades de cada país, se advierte una cierta coincidencia en lo que se refiere a las tendencias de adelgazamiento del Estado, de liberalización comercial y de privatización de las empresas públicas en aras del retorno al mercado, coincidencia que es aún más marcada en cuanto a los efectos sociales de las medidas concernientes al ajuste.

Todos y cada uno de los programas de ajuste han tenido un efecto regresivo en la distribución del ingreso y negativo sobre las condiciones generales de vida de grandes sectores de la población.

Esta situación se ha evidenciado en la acentuación de los niveles de pobreza, exigiendo a los Estados y a los organismos internacionales la incorporación de la dimensión social en el ajuste estructural, a pesar de los esfuerzos paralelos destinados a la reducción del Estado de Bienestar.

En este sentido, en México y Bolivia respectivamente, se vienen desarrollando dos programas destinados a paliar los efectos negativos de las mencionadas política de ajuste. Dichos programas basan su acción en el financiamiento de proyectos de corte social, se sustentan en una pretendida redistribución económica y tienen como objetivo el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos poblacionales más afectados por la crisis, tanto en áreas urbanas como rurales.

Tanto el programa boliviano denominado "Fondo Social de Emergencia", como el mexicano llamado "Programa Nacional Solidaridad", incluyen algunas líneas de acción orientadas a la actuación sobre elementos integrantes de las bases materiales de la ciudad, motivo por el cual este tipo de política social se constituye en un evidente problema de estudio para los interesados en los procesos urbanos.

En consecuencia, estos programas deben ser considerados en el estudio de la problemática urbana, tanto en cuanto a los agentes participantes y a las particularidades de su accionar, como en relación a las teorías que se desarrollan en torno a la situación global y particular de cada programa, en la medida en que actúan sobre elementos constitutivos de la base material de la ciudad, movilizan fondos nacionales, pretenden fomentar la organización poblacional con base territorial y propugnan el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales populares.

2.- LIMITES Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.

Las dificultades en la visualización inicial de la problemática, plantearon la necesidad de establecer, en primera instancia, los límites teóricos y operativos destinados a fijar el rango y tamaño de la investigación en la medida de las posibilidades que se nos presentan, y en segunda instancia, los objetivos generales y específicos a ajustarse en función de los indicados límites.

El pretender abordar el problema inscrito en un limite teórico, nos refirió a la necesidad de encararlo en su relación con las bases materiales de conformación de "lo urbano", sin que esto quiera decir dejar de lado las connotaciones político-ideológicas de la problemática, sino más bien pensarlas y definirlas en sus interacciones con los procesos urbanos, como eje de la investigación.

Por tanto, sin pretender afectar la concepción global de ambos programas y su cobertura urbano-rural, nos situamos en el ámbito de "lo urbano", abocándonos al análisis de las fases programáticas destinadas a la solución de problemas de: a) vivienda, b) mejoramiento del entorno construido, y c) dotación de servicios urbanos.

Los otros límites operativos referidos a condiciones de tiempo y espacio, por niveles de complejidad son: a) como contexto general de desarrollo del fenómeno, cada uno de los países dentro de su proceso histórico desde la década de los ochenta hasta ahora; b) como contexto específico, cada uno de los dos programas en sus connotaciones generales; y, c) como elemento de análisis particularizado, las líneas programáticas y rubros destinados de manera específica a la solución de problemas urbanos.

De principio, uno de los principales puntos necesarios de ajustar, puesto que tiene incidencia en la delimitación de los márgenes

temporales de la investigación, se relaciona con el tiempo de aplicación de las políticas compensatorias en ambos países. Así, en Bolivia el Programa Fondo Social de Emergencia inició sus actividades en noviembre de 1986, en Marzo de 1987 inauguró su primer proyecto específico, y en 1990 se transformó en el Fondo de Inversión Social, nombre con el que continúa operando hasta el momento. Es decir que nos encontrábamos ante una institución con seis años de actividad continua.

En el caso mexicano, el Programa Nacional de Solidaridad, inició actividades el 2 de diciembre de 1988 y con algunas variaciones en su marco institucional permanece trabajando hasta la fecha. Esto es, cuatro años de presencia en el marco institucional mexicano.

Adicionalmente, del análisis preliminar de la información publicada, se pudo establecer su mayor disponibilidad hasta diciembre de 1991, posiblemente porque el período 1992-1993 no ha sido procesado en términos de información equivalente en ambos países. Sin embargo, en la medida de lo posible, se intentó contar con datos actualizados que, dada la juventud de los programas, permitan observar cambios y transformaciones recientes.

De esta manera, los límites temporales específicos de estudio se sitúan en el período comprendido entre los años 1987-1991 para Bolivia y 1988-1991 para México, estableciendo nexos con 1992 y 1993 en la observación de tendencias y transformaciones.

Estos límites, y las exigencias implícitas en el planteamiento del fenómeno en estudio determinaron tres objetivos fundamentales y complementarios entre sí:

Primero, tener una visión globalizadora de los programas y su inserción en la realidad histórico-social de cada uno de los dos países buscando establecer con claridad su posible contribución en los Programas de Ajuste Estructural y comprender sus connotaciones

específicas, ya sea como política social o mecanismo compensatorio temporal.

Segundo, analizar, con base en el análisis particularizado de acciones, efectos y connotaciones, su validez como política social urbana y su incidencia en el mejoramiento de las condiciones del habitat popular. Consecuentemente, el problema se presenta claro: debemos determinar por una parte, la relación conceptual entre política social y política urbana, y por otra, las connotaciones con que estas últimas se presentan en el marco de los programas en estudio y en relación con los Programas generales de Ajuste Estructural.

Tercero: plantear algunas bases conceptuales extraídas del análisis empírico que apunten a la redefinición, dentro de este tipo de acciones, de las relaciones Estado-sociedad civil, Estado-territorio y las posibilidades de despliegue de formas de control y gestión popular sobre el territorio urbano.

3.- CARACTERISTICAS BASICAS DE LA PROPUESTA METODOLOGICA

Dado que se reconoce al proceso metodológico como el hilo conductor entre la realidad concreta a determinarse y el objetivo final que inspira y orienta el trabajo, el esquema ordenador se constituyó solamente en una guía más bien flexible sujeta a las exigencias del proceso investigativo, expresándose finalmente con el siguiente detalle:

En una primera fase, se explican tanto los aspectos que caracterizan al panorama económico-social y político de ambos países, como aquéllos que definen al momento histórico de nacimiento y desarrollo del Fondo Social de Emergencia y el Programa Nacional de Solidaridad.

En la segunda fase, después de explicitar y discutir los aspectos conceptuales relacionados con las políticas sociales en general y plantear las bases teóricas para su análisis en un marco específico de ajuste estructural, se analizan ambos programas, tanto en su proceso histórico como en sus fines y objetivos, características técnicas y mecanismos administrativo-financieros.

Durante la tercera fase, ya dentro del marco de lo urbano, se detallan las características urbanas fundamentales de cada uno de los dos países y el marco institucional y legal imperante al momento de instrumentarse los programas en estudio.

La cuarta fase aborda la conceptualización de la política urbana en relación con la ya definida política social, fuera y dentro de procesos de ajuste estructural. Posteriormente, se particulariza en el análisis de los programas urbanos desarrollados tanto por el FSE como por el PRONASOL, haciendo hincapié en: los mecanismos administrativo-financieros, las formas de operación, los grupos sociales destinatarios, la organización y participación popular y las relaciones entre actores sociales y Estado.

Posteriormente, en una quinta fase, ante la dificultad de evaluar en sentido estricto este tipo de programas, tanto por la amplitud en su cobertura como por las particularidades y variaciones en las acciones desarrolladas, se intenta una aproximación interpretativa-comparativa que inicialmente toma en cuenta la posición ideológica-política desarrollada por el Estado y los organismos internacionales, para posteriormente considerar algunos de los trabajos de análisis y evaluación elaborados por algunos investigadores sociales y las corrientes de opinión de la población involucrada y el movimiento urbano popular organizado.

De manera inmediata, a través del estudio específico de algunos proyectos urbanos, se desarrolla un proceso final de constatación de datos e información obtenida por contraste con la realidad.

Al finalizar este capítulo, se intenta esbozar una síntesis comparativa de los dos programas, buscando llegar a una interpretación personal que de acuerdo con lo dicho anteriormente, se constituye simplemente en un intento destinado a cerrar distancias entre lo establecido por "el discurso", las diversas interpretaciones existentes y la realidad.

Para terminar, en la sexta y última parte se proponen conclusiones en torno a la clarificación de las características de este tipo de políticas sociales en el marco de los programas de Ajuste Estructural, en su accionar dentro de lo "urbano" y en el desarrollo de las nuevas relaciones Estado-sociedad civil y Estado-territorio.

Finalmente, es importante denotar que este trabajo fue elaborado gracias a la efectiva colaboración de la gente de los grupos estudiados, de algunos funcionarios del Programa Nacional de Solidaridad y, en Bolivia, de Raúl Aguilar, coordinador del proyecto de la Cooperación Técnico Suiza para la evaluación del Fondo Social de Emergencia. Mis agradecimientos a Fernando Silva Nieto, Coordinador General de Solidaridad en el Distrito Federal; a Mario Cañedo, Director de Organización Social-Solidaridad; a Cristóbal García, Director de Cooperación Técnica Internacional-Solidaridad; a Alvaro Urreta y Mario Caballero de la Delegación de Sedesol en Morelos: a Ramón Corona y Federíco Flores, Delegados de Sedesol en Alvaro Obregón y Magdalena Contreras respectivamente.

De la misma manera, hago presente mi agradecimiento al Colegio de México, y especialmente al Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, que me permitió la posibilidad de realizar los estudios de maestría y el presente trabajo de tesis. Remarco aquí mi agradecimientos a Martha Schteingart, directora de la tesis y a Manuel Angel Castillo, Coordinador de la Maestría y lector de la investigación, quienes con sus valiosas sugerencias hicieron posible este trabajo.

I.- EL CONTEXTO

1.- BOLIVIA Y MEXICO HOY: ELEMENTOS SOCIOECONOMICOS

Si bien estudiar los efectos sociales de la crisis a nivel de América Latina en su conjunto podría brindar una perspectiva global sobre las actuales tendencias de los programas de ajuste en su tratamiento a los problemas sociales, esto dejaría de lado la especificidad de las sociedades y los sistemas políticos. Por lo tanto, y más aún en términos de política urbana, resulta importante observar la interacción específica entre el proceso global y los sistemas socioeconómicos históricamente determinados. Así, se decidió centrar el análisis sobre México y Bolivia, dos países que en la región latinoamericana parecen estar ubicados en los dos extremos de la escala de desarrollo e integración en la nueva división internacional de trabajo promovida por la reestructuración económica y el cambio tecnológico.

Mientras México cubre en la actualidad una superficie de 1.958.201 km^2, Bolivia solamente ocupa algo más del 50% de ésta, esto es 1.098,581 Km^2. En este mismo marco, la población mexicana en 1990 representaba con facilidad 10 veces la población boliviana de 1992 puesto que México contaba con 81.199.200 habitantes en 1990 y Bolivia con 6.344.396 en 1992[1] .

CUADRO 1. AREA Y POBLACION TOTAL. MEXICO Y BOLIVIA, 1990.

	Area (km^2)	Población Total	Densidad (por km^2)
México	1.958.201	81.199.200	41.47
Bolivia	1.098.581	6.334.396	5,78

Fuentes: *Censo Nacional de Población y Vivienda 1992. Resultados preliminares*, Bolivia, julio de 1992. *Censo General de Población y Vivienda 1990*, México, 1990.

---

[1] *Censo General de Población y Vivienda*, México 1990. *Censo Nacional de Población y Vivienda 1992, Resultados Preliminares*, Bolivia, Julio 1992.

En términos de indicadores sociales generales las tasas de natalidad por 1000 habitantes para 1990, son de 27.4 y 36.0 para México y Bolivia respectivamente. Dentro de este contexto, la tasa de mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos y la esperanza de vida al nacer por 1000 habitantes, manifiestan claramente las diferencias existentes en ambos países en relación a condiciones de vida, puesto que mientras en México la primera es de 39.2 y la segunda de 69.7 años, en Bolivia se tiene un 91.9 y 60.0 años.

CUADRO 2. INDICADORES SOCIALES BASICOS. MEXICO Y BOLIVIA, 1992

	Natalidad (por 1000 hb.)	Mortalidad inf. (por 1000 nacidos vivos)	Esperanza de vida al nacer (años)
México	27.4	39.2	69.7
Bolivia	36.0	91.9	60.0

FUENTES: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América Latina*. Informe 1992.

Las tendencias de la economía de cada uno de los dos países nos refieren al tamaño de sus economías y su capacidad de generar bienes y servicios. El índice de la inversión de 1989 con relación 100 considerado para 1965 es de 62.9% para Bolivia y 214.3 para México, y en ambos países, el Producto Interno Bruto considerado en millones de dólares de 1980 manifestó una tendencia de recuperación durante el lapso 1987-1990, después de tasas de crecimiento negativas para Bolivia en los seis años anteriores, y también de tasas negativas para México en 1981, 1982 y 1983, con rangos positivos en 1984 y 1985 y una abrupta caída al -3.8% en 1986.

En Bolivia el Producto Interno Bruto subió de 4.095,5 en 1988 a 4.322,1 en 1990 y en México de 192.400,2 a 206.073,7. En el mismo período el Producto Interno Bruto per cápita se incrementó en Bolivia de 599.5 U$ a 602.7 U$ y en México de 2.361,1 U$ a 2.420,9 U$.

CUADRO 3. INDICADORES ECONOMICOS BASICOS. BOLIVIA Y MEXICO, 1988.

	PIB (U$ Mill. 1988)	PIB per cápita (U$ 1988)	Tasa Media Crec. Anual PIB (%) 1980-1988
México	192.400	2.361,1	0.5
Bolivia	4.095	599,5	-1.6

FUENTES: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, 1990.

A pesar de que el PIB tiende a recuperarse, los salarios nominales se mantienen estables, con la consiguiente reducción del poder adquisitivo de éstos, lo que nos hace suponer, que en ambos países la tendencia se dirige hacia la concentración de la riqueza y al incremento de los niveles de vida en reducidos grupos, excluyendo, evidentemente, a una amplia porción de la sociedad de la satisfacción de los mínimos de bienestar.

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe[2], en México se pueden considerar por debajo de la línea de pobreza al 51% de la población, y dentro de los mismos, alrededor del 22% son extremadamente pobres. Un informe del Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo[3], determinó de la misma manera que el 64.32% de los bolivianos se encontraban en 1988 por debajo de la línea de pobreza y dentro de ésta, un 32.9% son considerados debajo de la línea de miseria[4].

---

[2] Comisión Económica para América Latina y El Caribe, *Magnitud de la Pobreza en ocho países de América Latina*, Santiago, CEPAL, junio de 1989.

[3] *La Pobreza en Bolivia*, tomo 1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1988.

[4] Es sabido que la elaboración de indicadores de pobreza trae consigo difíciles problemas conceptuales, no obstante, ante la magnitud del espectro, el método usado es más bien un recurso técnico que permite una idea general cuantitativa. Tanto la CEPAL como el PNUD, han utilizado la definición "absoluta" creada por Oscar Altimir en *The Extent of Poverty in Latin America*, World Bank Staff Working paper, núm. 522, Washington , Banco Mundial, 1982. Este comienza por estimar una "canasta básica" que considera las posibles diferencias

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha construido además el "Indice de Desarrollo Humano" (IDH), índice que intenta determinar el grado de desarrollo y bienestar de la población a partir de la combinación de indicadores como la esperanza de vida, la educación, el ingreso, etc. De acuerdo a este índice, de un total de 173 países del mundo, México ocupa el lugar 53 y Bolivia el 122.

En América Latina sólo Haití está por debajo de Bolivia y ambos, junto con Guatemala y Honduras, están considerados como de "Bajo Desarrollo humano", en tanto México, precedido por Uruguay, Chile, Costa Rica, Argentina y Venezuela se ubica en el grupo de países con una categoría social similar a la de los países industrializados[5].

La gran distancia existente entre estos datos, con México entre los países con un Indice de Desarrollo Humano aceptable y Bolivia con un Indice Bajo, permite clarificar en gran medida el porqué se afirma que nos estamos centrando en dos países extremos de la escala de desarrollo en Latino América. Así, si se considera el producto Interno Bruto Latinoamericado para 1989 excluyendo Cuba, se observa que México se ubica en el segundo lugar en relación al porcentaje de aporte al total de la producción regional, con un 21%, mientras Bolivia está entre los tres menores aportantes con solo el 0.7%[6].

---

existentes en cada país para una nutrición mínima, tomando en cuenta además los gastos de alojamiento, educación y cuidado a la salud, para después escoger un nivel de ingresos coherente con el de "subsistencia", y definir como "pobreza" a cualquier nivel de ingresos por debajo de dicha cantidad.

[5] El Nacional, *Solo 6 naciones en AL tienen categoría social comparable a un país desarrollado*. Miércoles 19 de mayo de 1993.

[6] Banco interamericano de desarrollo, *Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, Inter-American Development Bank, 1990.

Las diferencias pueden aclararse aún más si vemos que por un lado, México está siendo estrechamente integrado al nuevo espacio económico internacional, reforzando más que nunca su fuerte conexión con la economía estadounidense a través de una serie de procesos entre los que se destacan el Tratado de Libre Comercio, el aumento de su capacidad competitiva fundamentalmente mediante la reestructuración tecnológica y el incremento de sus perspectivas en la cooperación internacional. México, parece pues, dirigirse hacia una más completa integración en la nueva economía internacional.

Por otro lado, Bolivia, debido a la lógica de emergente división tecnoeconómica del trabajo, está perdiendo su articulación histórica con la economía mundial (basada en la producción y exportación de estaño y otros minerales), mientras que las nuevas exportaciones (petróleo y gas, productos agrícolas para el mercado brasileño) no parecen lograr reemplazar la desvaneciente estructura de las exportaciones primarias. Dado su bajo nivel tecnológico, y el escaso interés que presenta en términos de la expansión de los mercados mundiales o como ubicación productiva, su significado para los centros dominantes del sistema es solamente geopolítico debido a su localización en la parte central de Sud América.

Sin embargo, en medio de la crisis económica, Bolivia, como otras sociedades y economías, se encuentra vinculada a la economía internacional a través de una conexión nueva e inesperada: el complejo coca-cocaína, conexión que efectivamente impulsa la economía nacional y tiende a reorganizar el sistema social y político. Su análisis permite estudiar las consecuencias económicas y sociales del proceso de "desarticulación" e "integración perversa" en el nuevo sistema internacional.

En ambos casos, la interacción de factores económicos, tecnológicos y políticos en cada contexto histórico determinado, explica la

diversidad social que se origina en una matriz común de cambio estructural a nivel mundial[7].

2.- LOS ELEMENTOS HISTORICOS DE INSERCION: EL GRAN GIRO ECONOMICO.

Todo boliviano sabe de la gran agitación causada en la vida ciudadana por el "21060", número con el que se designa al decreto dictado por el Presidente de la República, Víctor Paz Estenssoro el 29 de agosto de 1985 como base institucional de la Nueva Política Económica (NEP)[8], después de solamente 23 días de haber asumido el gobierno.

Este marca la principal ruptura con el pasado mediante el establecimiento de reglas económicas liberales a través de un programa ortodoxo, en contraste con el rol dominante jugado por el Estado a partir de la Revolución Nacionalista de 1952. El cambio fue brutal; se operó en concertación con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en respuesta a la profunda crisis de la economía boliviana de los años 80, crisis que se expresaba fundamentalmente en una baja en la producción (el PIB fue negativo de 1980 a 1985, en un promedio de -2.94%), una reducción de los ingresos fiscales del Estado, una contracción en el ahorro y una disminución de las inversiones productivas acompañada de una fuerte fuga de capitales.

Las consecuencias fueron obvias: una hiperinflación del orden del 11.750% en 1984, un acelerado aumento en los precios de la canasta

---

[7] Para detallar con mayor claridad este punto ver: Manuel Castells-Roberto Laserna; *La Nueva Dependencia. Cambio Tecnológico y reestructuración socioeconómica en América Latina*; CERES-CLACSO; 1991; Cochabamba-Bolivia.

[8] Victor Paz Estensoro, Presidente Constitucional de la República de Bolivia, *Decreto Supremo Nº 21060 Nueva Política Económica*, Ed. La Gaceta Oficial de Bolivia, 29 de agosto de 1985, La Paz, Bolivia, 1985.

familiar relativamente paliado por el deterioro en los precios de los productos agrícolas, superior al 8.000%[9]; y como resultado político, la reducción del mandato constitucional del Dr. Jorge Siles Suazo en un año.

No obstante, la comprensión de la Bolivia actual exige mostrar además que junto a esas cifras aterrorizantes, ese período se encontraba signado también por tener en la dirección del país al primer gobierno democrático después de casi dos décadas[10] y por la exacerbación del movimiento popular en la búsqueda de la consolidación democrática, ya que la inestabilidad política y el autoritarismo de las dictaduras habían caracterizado al país desde 1964.

Consecuentemente, el período 1982-1985, se expresa por una parte como de aguda crisis económica y estatal, y por otra como de culminación exitosa del largo período de luchas populares en busca de la revalorización de la democracia representativa y por ende de la creación de las condiciones para el mantenimiento de la estabilidad.

El nuevo modelo económico viene a estabilizar la situación macroeconómica y política a través del redimensionamiento del papel del aparato estatal, el liberalismo económico, la privatización de las empresas públicas rentables, el congelamiento de los salarios

---

[9] Cfr.: Pablo Ramos Sánchez, "Las políticas económicas aplicadas en Bolivia: 1952-1987" en Carlos F. Toranzo (coord.), *Bolivia hacia el 2000*, ed. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1989.

[10] Gobierno que había asumido el poder en función a la llamada Unidad Democrática y Popular (UDP), alianza de varias fuerzas de izquierda entre las que se destacaban el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNR), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Partido Comunista de Bolivia (PCB). Este proceso costó a la UDP y al pueblo boliviano tres triunfos electorales fallidos sucesivos, triunfos que fueron frustrados con dos golpes militares, y que ya en su fase de gobierno manifiesta mucha similitud con el proceso chileno de Salvador Allende.

y la moratoria en el servicio de la deuda. Las consecuencias directas se expresan en el despido de un gran número de empleados públicos, en la reducción de los subsidios de la industria minera con la consiguiente relocalización de 23.000 trabajadores del subsuelo, en cambios en los niveles de participación estatal dentro de algunas empresas productivas (Corporación Boliviana de Fomento) y en el quebrantamiento de la influencia de los sindicatos.

Así, el desempleo estimado en 5,8% en 1980 pasó a 18% en 1985, y la economía entró en una fase de recesión aunque oficialmente se reportan datos favorables en la lucha contra la inflación (del 14,6% en 1987). No obstante, todos los análisis (aún los oficiales) reconocen que los costos sociales de las medidas son extremadamente elevados. En respuesta, se instrumenta el llamado "Fondo Social de Emergencia", como un mecanismo compensatorio mediante el cual se propone teóricamente paliar los duros efectos económicos a los que se estaba sometiendo a las clases populares

> El ajuste Boliviano fue, para bien o para mal, de naturaleza de shock, en un contexto de salida de una fuerte crisis económica y social. Justamente ese marco exigía un instrumento ágil que actúe de manera rápida sobre los efectos más duros del ajuste estructural, por ello, se fundó el Fondo Social de Emergencia[11].

En términos generales, los antecedentes históricos de nacimiento del Programa Nacional de Solidaridad en México se remiten a la caída del precio del petróleo a mediados de 1981, única esperanza de un modelo que en ese momento se encontraba ya en etapa de agotamiento o "desaceleración", donde para evitar emprender la reforma fiscal y elevar precios tarifas el gobierno trató de combatir la crisis y equilibrar sus finanzas con base en el

---

[11] Manuel Contreras, "Ajuste Estructural: Presencia o ausencia de la Política Social en Bolivia", exposición presentada en el seminario coordinado por Carlos F. Toranzo Roca: *Ajuste Estructural y Política Social*, Cochabamba-Bolivia, Octubre 1991. Ed. UMSS-ILDIS, La Paz-Bolivia, febrero 1992. (El autor del texto citado es el subdirector del actual Fondo de Inversión Social)

endeudamiento externo cuyo servicio se había incrementado como resultado de las más altas tasas de interés mundial.

Esta situación derivó en 1982 en un continuo deterioro de la cuenta externa, niveles sin precedentes en la fuga de capitales, una inflación del 100%, un crecimiento nulo de la economía por primera vez en cuarenta años y en la declaratoria de la moratoria a la deuda.

En este contexto, se inició una nueva administración, la correspondiente al presidente Miguel de la Madrid, quien aplicó una política de ajuste tradicional (Programa Inmediato de Reordenación Económica, PIRE), mediante la contracción del gasto público, la devaluación del tipo de cambio y una dinámica de constantes renegociaciones de la deuda externa[12].

Este programa fue ejecutado de manera tan drástica para lograr los objetivos planteados en las cartas de intenciones y acuerdos efectuados con el Fondo Monetario Internacional que a fines de 1983 disipó los temores de un desastre financiero debido a la reducción del déficit público de 17,6% del PIB en 1982 a 8.5% en 1993. Sin embargo, los costos del ajuste fueron muy altos, de hecho, en 1983 el salario sufrió un deterioro sin precedentes, se perdieron aproximadamente 750 mil empleos, y el PIB bajó en 5% como resultado del no crecimiento de la producción nacional.

Resumiendo, "el país vivió ocho años de estancamiento, período en el cual virtualmente no se creó ningún puesto de trabajo en el

---

[12] Cfr.: Jaime Ornelas Delgado, "El Estado que se va" en *Ciudades 9: Reforma del Estado, Territorio y Sociedad,* Editorial del la Red de Investigación Urbana, año 3, N. 9, enero-marzo de 1991, pag. 22.

sector formal de la economía y la producción en todos los sectores quedó prácticamente estancada"[13].

A finales de 1987 se planteó una etapa más del ajuste estructural, combinando la existente austeridad ortodoxa en los salarios y el gasto social con una heterodoxa política de ingresos, decisión que seguramente estuvo influida por la interacción de algunos fenómenos entre los que se destacan la caída de la Bolsa, la devaluación y la cercanía de las nuevas elecciones.

Así pues, se aprueban medidas para reforzar el programa: en particular, liberalizar la economía de una manera importante, adoptándose una tasa promedio de aranceles del 10% con una tasa máxima del 20%; y, concertar un pacto Estado-sectores obreros contra la inflación (Pacto de Solidaridad Económica). Esta variante del control sindical vertical, que pone de manifiesto la fortaleza histórica del gobierno mexicano, se contrapone con la imposibilidad del gobierno boliviano de establecer acuerdos con la Central Obrera Boliviana[14], dato significativo de existencia de un movimiento sindical todavía fuerte e independiente.

En 1988, México vio agravadas las distancias sociales, en particular por la caída de la participación de los salarios en el Producto Interno Bruto, los cuales pasaron de 36% en 1980 a sólo

---

[13] Carlos Márquez, "Ajuste Estructural y Política Social en México", exposición presentada en el seminario coordinado por Carlos F. Toranzo Roca: *Ajuste Estructural y Política Social,* Cochabamba-Bolivia, octubre de 1991. Ed. UMSS-ILDIS, Febrero de 1992. La Paz-Bolivia.

[14] A la pocas horas de haberse emitido el decreto 21060, la Central Obrera Boliviana convocó a la huelga general y a la toma de la ciudad de La Paz, acción que sólo pudo ser controlada después de varios días con la promulgación del Estado de Sitio, la persecución de los dirigentes sindicales y su posterior confinamiento en una zona insalubre del Departamento del Beni ubicada en la región amazónica del país.

28% en el año 1988; con una tasa de desempleo que va del 6% al 12%, en los mismos años[15].

A fines de 1988 asume funciones el nuevo gobierno después de un proceso eleccionario cuestionado y dudoso, puesto que el indiscutible crecimiento sorpresivo de la fuerza electoral de la oposición como resultado del rechazo poblacional a la política económica y al deterioro de las condiciones de vida, da validez a las sospechas de fraude y manipulación[16]. El presidente electo, Carlos Salinas de Gortari, intentó de inmediato recuperar la legitimidad perdida en las urnas propugnando la necesidad de una rápida "Reforma del Estado" en el marco de la "modernización" del mismo.

> Modernizar a México es hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales. Es, por tanto, innovación para producir y crear empleos, eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos; y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales; es decir, obligación de ser rector en sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional, porque es en su interés. El Estado renueva sus instituciones políticas y su quehacer económico no para dictarle a nadie cuál es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y grupos sociales; no para desatender sus responsabilidades, sino para estar cerca de la población y apoyar los esfuerzos de los menos favorecidos para dejar de serlo[17].

En consecuencia, otorgó prioridad fundamental a la renegociación de la deuda externa y a la actualización del "Pacto de Solidaridad Económica" con participación de obreros, campesinos y empresarios. Al mismo tiempo que inició una reforma fiscal y profundizó el

---

[15] Carlos Márquez, "Ajuste Estructural y Política Social en México", Carlos F. Toranzo Roca (coord.), *op.cit.*, pags. 14-15.

[16] Cfr. José Antonio Crespo, "Crisis económica: Crisis de legitimidad", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps), *México. Auge, Crisis y Ajuste*, El Trimestre Económico, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1992, Pags. 15-33.

[17] Carlos Salinas de Gortari, "Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", 31 de Mayo de 1989, en *El Gobierno Mexicano, N° 6*, mayo de 1989

proceso de privatización de las empresas públicas, pretendiendo atacar paralelamente el aún irresoluble problema de la desigualdad y de la dureza de las medidas de ajuste. Para esto último, en el marco del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular, puso en marcha el "Programa Nacional de Solidaridad" destinado a los sectores desfavorecidos del país.

II.- EL FENOMENO EN ESTUDIO: CONNOTACIONES GENERALES.

1.- POLITICA SOCIAL Y AJUSTE ESTRUCTURAL.

Como se vio anteriormente, tanto en Bolivia como en México, estos programas fueron presentados oficialmente como una Política Social en el marco de la Reforma del Estado. Adicionalmente, algunas de las tendencias mexicanas, explican ésta como una política que no puede enmarcarse en el ámbito de una crisis económica puesto que el contexto de su desarrollo es más bien el de la recuperación[1].

Las vertientes de oposición más difundidas en los dos países, ven a cada uno de los respectivos programas como elementos del Ajuste Estructural impuesto por la política económica neoliberal y los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Dichos elementos no pueden denominarse "políticas sociales", pues están destinados solamente a paliar los altos costos sociales del ajuste al interior de los grupos poblacionales más afectados y a buscar de una manera efectiva el rédito electoral perdido.

Ahora bien, si en función de la racionalidad de la política socioeconómica y a raíz de los efectos perniciosos que han dejado las experiencias de la aplicación del ajuste estructural, el Estado y las organizaciones multilaterales crean y definen a este tipo de programas de inversión en capital humano como políticas sociales,

---

[1] Cfr.: Carlos Márquez, "Ajuste Estructural y Política Social en México", exposición presentada en el seminario coordinado por Carlos F. Toranzo Roca: *Ajuste Estructural y Política Social*, Cochabamba-Bolivia, Octubre de 1991, Ed. UMSS-ILDIS, Febrero de 1992, La Paz-Bolivia, pags. 26-27. De la misma manera, Enrique González Tiburcio sustenta esto diciendo: "Después de un ajuste errático (1982-1987) la economía mexicana logró una mayor gobernabilidad sobre la macroeconomía (inflación, finanzas públicas y cuentas externas) y fue posible iniciar una gradual recuperación del crecimiento y con ello de los empleos y del gasto social....La aplicación de Solidaridad, es importante remarcarlo, se ubica en un contexto caracterizado por el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica -perdida durante la década anterior- y la acelerada transición hacia una nueva forma de organización y funcionamiento de la economía", en "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", Revista *El Cotidiano*, Nº 49, UAM, julio-agosto 1992, pag. 3.

y los opositores, entre los que se encuentran destacados cientistas sociales, los ubican solamente como reducciones en el marco de las acciones coyunturales; ¿cómo se define una política social en el llamado Estado de Bienestar? y ¿cuáles son sus connotaciones al interior del nuevo modelo neoliberal?[2], dentro de la lógica de formulación e instrumentación de políticas sociales como hechos significativos de la distribución de poder en una sociedad.

> La política social se ha ido reduciendo drásticamente. En su lugar, el Estado, que por su política económica generó pobres a manos llenas ha diseñado un plan para atender la extrema pobreza. El Programa Nacional de Solidaridad, dividido en dos rubros -un programa para la producción y otro para el bienestar social-, se ha presentado como el complemento de la política económica y como la anticipación de una relación moderna entre el Estado y la sociedad[3].

En el aspecto conceptual se percibe un cambio cualitativo que manifiesta el punto de ruptura con el Estado de Bienestar, puesto que éste entendía como política social a aquellas acciones emprendidas por el Estado para beneficiar al conjunto de la población o a grupos mayoritarios perfectamente determinados buscando como tendencia, en mayor o menor medida, aquello que suele llamarse política social universal. En cambio, estos programas parecen entenderla como acciones que, condicionadas por las necesidades de cooptación política y recuperación de la legitimidad perdida, se orientan a beneficiar a fracciones específicas de la población ("targeting"), generalmente aquellas que perciben ingresos muy bajos y que se encuentran en un nivel de pobreza crítica.

---

[2] Entendiendo que, con particularidades en relación al capitalismo avanzado, éstas son las dos formas de Estado genéricas que se han venido instrumentando sucesivamente en América Latina , y por tanto en Bolivia y México, aún cuando existen especificidades relacionadas a cada uno de los procesos históricos, especificidades que no afectan la conceptualización teórica general.

[3] Jorge Alonso, "Introducción. Cuestionar al Estado" en Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coords), *El nuevo Estado Mexicano, I. Estado y Economía*; Ed. Nueva Imagen, 1992; México, D.F., pags. 38,39.

Así, una de las primeras instituciones de este tipo en Latinoamérica se creó en Chile en 1982, bajo la presidencia de Augusto Pinochet, con el nombre de Fondo Social de la Presidencia de la República, con el objetivo de paliar los problemas más serios de pobreza extrema[4]. El sentido principal de esa política estaba definido por la focalización del gasto y la exaltación de la figura del presidente, es decir, por la intención de lograr que los recursos lleguen a los sectores más pobres con la imagen de Pinochet.

Por tanto, el presente acápite tratará de clarificar las implicaciones de las políticas sociales dentro del Estado de Bienestar en términos genéricos, para en contraposición, durante los próximos capítulos, describir las características de los programas en estudio como innovaciones de la política social en el ámbito del modelo neoliberal y los programas de ajuste.

Las posiciones que dieron nacimiento al nuevo modelo imperante, y que Ramesh Mishra[5] identifica como nacidas dentro de los confines de la economía del Laisser-faire, el monetarismo y el libre juego del mercado, afirman que las políticas sociales del Estado de Bienestar tienen dos fallas de inestimables consecuencias.

Primero, los tradicionales caminos de apoyo y promoción social coadyuvan al debilitamiento de la responsabilidad familiar, el grupo étnico, etc., con resultados de gran dependencia del gobierno y la necesidad de promover cada vez más nuevas políticas sociales.

---

[4] Cfr.: Eugenio Rivera, "Ajuste estructural y Política Social en Chile", exposición presentada en el seminario coordinado por Carlos F. Toranzo Roca: *Ajuste Estructural y Política Social,* Cochabamba-Bolivia, Octubre de 1991. Ed. UMSS-Ildis, Febrero de 1992, La Paz-Bolivia, pag. 41.

[5] Cfr. Ramesh Mishra, *The Welfare State in Crisis. Social thought and Social Change,* The Harvester Press Publishing Group, Gran Bretaña, 1986, pags. 26-28.

Segundo, como las políticas sociales inevitablemente traen al mismo tiempo expectativas, al no cubrir todas las necesidades y a toda la colectividad, son puente para nuevas e innegables demandas, excediendo la capacidad de respuesta del gobierno.

Luego éste es un círculo vicioso: el gobierno crece, y aún así, la sobrecarga de acciones vuelve a superar su capacidad. De esta manera, la dinámica de las políticas sociales es tal, que expanden el problema y generan futuros problemas.

Dentro de un marco contrario, el marxismo vio al capitalismo de post guerra, no en la forma específica de "Estado de Bienestar", sino en su anexión a la economía capitalista, y los análisis marxistas se ocupan principalmente del punto de vista de la Social Democracia del Bienestar[6].

Lejos de ser una forma embrionaria del socialismo, en los gobiernos social-demócratas, las políticas sociales se presentan como una necesidad del capitalismo pues: 1) son una manera de hacer al capitalismo más eficiente y productivo en apoyo a la acumulación del capital, y 2) son un mecanismo de control social que ayuda a mantener la paz social y a legitimizar al capitalismo.

El Estado de Bienestar no altera la estructura de clases del capitalismo, no redistribuye el ingreso de ricos a pobres, sino que es una forma de distribución horizontal que no involucra transferencia de recursos intra clase. El mantenimiento y la reproducción de la fuerza de trabajo como condición indispensable para el mantenimiento y la reproducción del modo de producción capitalista, determinan para el marxismo la necesidad del Estado de Bienestar y los límites de la política social.

---

[6] Idem., Pags, 65-92.

Sin embargo, algunas variantes de esta tendencia admiten que el desarrollo de las políticas sociales del Estado de Bienestar no puede ser entendido solamente como respuesta a las necesidades del capitalismo, sino que son también una respuesta a sus contradicciones internas y a las presiones de la clase trabajadora.

Así, para estas corrientes, las políticas sociales del Estado de Bienestar, representan un acuerdo político entre capital y trabajo que refleja básicamente dos intervenciones: la respuesta funcional a las necesidades del capital junto a las necesidades de equilibrio social y los frutos de las luchas de la clase trabajadora.

> En primer lugar, para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo, el Estado interviene de diversas maneras: a) en la cantidad de dinero que es puesta a disposición de la población a través de los impuestos y los sistemas de seguridad social; b) en la regulación estatal de los valores de uso que puede comprar la gente; c) a través de los subsidios a los bienes y servicios; d) por medio de la provisión directa de valores de uso a la población por parte del Estado; e) por último, junto a la intervención estatal, es necesario incorporar el papel del sector doméstico y capitalista en la reproducción de la fuerza de trabajo. En segundo lugar, para mantener a la población desempleada el Estado participa activamente a través de mecanismos de transferencia de recursos desde los productores ocupados hacia los que se encuentran trabajando, tal es el caso de: a) las pensiones y otros beneficios derivados de la seguridad social; b) las provisiones de tipo individual y ocupacional, por la vía de los seguros y esquemas de anualidades[7].

Paralelamente, algunas tendencias de centro izquierda como la social democracia y los liberales progresistas plantean observaciones basadas en la práctica y el pragmatismo, antes que en la búsqueda teórica coherente y sistematizada. Para ellos el crecimiento del gobierno es un fenómeno racional en el camino de un desarrollo deliberado destinado a alcanzar ciertos fines relacionados con un nuevo pacto social institucionalizado por el Estado.

---

[7] Ian Gough, *The political economy of the welfare state*, Hong Kong, Macmillan Press, 1981, pags. 45 y 48.

Si bien reconocen la crisis del estado de bienestar como parte de la crisis general del régimen de acumulación, no cuestionan en general la relación Estado-sociedad ni la función redistributiva. En este contexto, las acciones en el campo social no tienen por qué comprometer la estabilidad económica, deben más bien coadyuvar a la integración de los sectores marginados. Así pues, son las bases del pacto social las que se encuentran en crisis y la tarea es hacer que la política social sea parte integral del desarrollo económico y que la formación de capital humano sea su elemento articulador[8].

Ahora bien, si en términos generales una política social se constituye en la instancia determinante de consideración de las posibilidades de gestión, es decir de asignación y utilización de recursos humanos, naturales, financieros, tecnológicos, etc, en la solución de las necesidades sociales, podemos aclarar el análisis tomando como base las aproximaciones de Claus Offe.

Este autor, define al Estado de Bienestar como "un grupo multi-funcional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas, cuyo propósito es manejar las estructuras de socialización y la economía capitalista"[9] y sostiene, aproximándose a las vertientes marxistas, que lo básico en la conceptualización de las políticas sociales es explicarnos: "¿Cómo surge la política estatal (política social en este caso) de una estructura económica y de clases basada sobre la utilización privada de capital y trabajo asalariado, y qué funciones realiza esta política con respecto a dicha estructura?"[10].

---

[8] Cfr.: Carlos Carafa, funcionario de la Cooperación Técnica de Suiza, Cotesu-Bolivia, "La coordinación de esfuerzos externos e internos en la atención de necesidades básicas", en Toranzo Roca, Carlos,*Necesidades Básicas y Desarrollo*, Ed. ILDIS, marzo 1990, La Paz-Bolivia. Pags. 109-117.

[9] Cfr.: Claus Offe; *Contradicciones en el Estado del bienestar;* Ediciones John Keane, Alianza Editorial, 1990; pag. 17.

[10] Idem., pag. 78.

Ciertamente, el Estado mismo puede ser escenario para el desarrollo de ciertas formas de interacción sociopolíticas con un componente importante de cooperación, como lo atestiguan las estructuras neocorporativas del Estado de Bienestar. La operación de esas mismas estructuras neocorporativas demuestra, sin embargo, que tales modalidades de cooperación entre actores antagónicos se hallan subordinadas a una lógica principalmente estatal, que en cuanto a lógica de poder, es una lógica de exclusión.

Esto nos muestra la importancia de la recuperación de la dinámica de los actores en la formulación e instrumentación de las políticas, pues esta labor supone acciones e intervenciones sociales específicas que son obra de actores individuales y colectivos, portadores de intereses y capacidades particulares.

Así, el funcionamiento de las instituciones ligadas a la formulación de las políticas sociales en el Estado de Bienestar responde al proceso político interno y externo de fragmentación y conflicto de actores y al proceso de acumulación. Combinan, por tanto, sistemas de privilegio, exclusión, o control de sus efectos, en la formulación de políticas sociales expresadas bajo dos formas: las "políticas de seguridad social" y las "políticas de asistencia social"[11].

Ciertos grupos sociales, las fuerzas laborales necesarias a los procesos económicos del país, han adquirido una carta de ciudadanía que les hace merecedoras por derecho a una serie de "sistemas de seguridad social" y dotación de servicios, en contraposición al excedente laboral cuyas necesidades son cubiertas por programas de "asistencia social", apenas suficientes para respaldar el ingreso,

---

[11] Cfr.: Emilio Duhau (Colaboración de Cristina Sánchez M.), "Evolución reciente de la política social en México", en Martha Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México,* El Colegio de México, 1993, (multicopiado).

mantener un posible recambio y contrarrestar los conflictos sociales.

En América Latina, el Estado de Bienestar, fue antes que un logro, una meta a la que debía arribarse, y en este sentido, muchas de las connotaciones advertidas para éste en los países del capitalismo avanzado no se cubrieron.

Así, los sistemas de seguridad social universal se presentaron aquí determinados en gran medida por la significativa presencia de trabajadores fuera del sistema salarial y fragmentados en función de las diferentes fracciones laborales y sus relaciones de poder. Fundamentalmente, estos sistemas se expresaron en servicios de atención a la salud; el derecho al salario en caso de enfermedad; las asignaciones por incapacidad relacionada con riesgos de trabajo, jubilación y retiro; y, los fondos de apoyo a la consecución de vivienda. No ha existido ni existe seguro de desempleo de ningún tipo y sólo ocasionalmente y en algunos países, se ha contado con la determinación de un salario mínimo con independencia del tipo de trabajo.

Las políticas de asistencia social, han sido de carácter genérico y se constituyeron en programas que pretendían mitigar la pobreza apoyando el ingreso indirecto mediante la instrumentación de servicios de salud abiertos, programas de protección a la canasta familiar con subsidios o bonos para algunos alimentos y servicios básicos, programas de dotación de lotes y servicios, sistemas de apoyo a la educación con becas de estudio y libros gratuitos, etc.

Actualmente, el movimiento general de la economía y de la política en el mundo empuja con mayor violencia una tendencia: apenas un segmento de la sociedad es portadora del trabajo socialmente necesario y, por tanto, son "ciudadanos plenos". Un segmento cada vez más creciente es excluido del mercado laboral capitalista y de la "ciudadanía". Esta tendencia se acentúa en Latino América, con

diferencias por países relacionadas con los alcances del proceso de modernización capitalista.

Como se verá más adelante, esto no significa la muerte de las políticas sociales. Se trata más bien del surgimiento de políticas diferentes a las de ayer, y por tanto de una modificación sustancial de las relaciones entre los agentes sociales involucrados y del papel que juegan en el desarrollo societal.

2.- UNA FORMA DE DAR LA CARA A LA CRISIS: EL FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA Y EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

2.1.- FINES, OBJETIVOS Y GRUPOS SOCIALES DESTINATARIOS

De acuerdo con lo visto anteriormente, la Creación del Fondo Social de Emergencia (FSE)[12] en Noviembre de 1986 respondió a las medidas formuladas por el gobierno boliviano para reorganizar la economía nacional.

La meta perseguida era básicamente crear condiciones de ocupación laboral que permitieran aligerar el costo social de la crisis y el ajuste estructural, mientras se lograban los resultados previstos en la Nueva Política Económica y se fortalecían las instituciones estatales del sector social.

---

[12] Paz Estenssoro, Víctor; Presidente constitucional de la República de Bolivia: *Creación del Fondo Social de Emergencia, Decreto Supremo N° 21456*, del 28 de Noviembre de 1986, Ed. La Gaceta Oficial de Bolivia N° 1491, año XXV, La Paz, Bolivia, 1986. El Decreto en referencia, deroga los Decretos 21137, del 30 de noviembre de 1985 y 21316, cap. 3, del 3 de julio de 1986 de establecimiento del Fondo Social de Emergencia como depósito monetario para financiamientos destinados a la reactivación productiva económica y de creación del Comité Nacional del Empleo respectivamente, y reformula su concepción institucional original, al hacer que éstos se unifiquen y constituyan una entidad de derecho público y existencia temporal definida.

> ... debido a la urgencia de restablecer los equilibrios macroeconómicos, se priorizaron solamente políticas destinadas a paliar los costos del ajuste, utilizando mecanismos transitorios de generación de empleo, vía proyectos de construcción de infraestructura urbana y rural; así sucedió con el Fondo Social de Emergencia que fue la institución destinada a cubrir ese objetivo[13].

Este objetivo, según afirmaciones oficiales, debía conseguirse mediante la puesta en marcha de programas de carácter social cuyas líneas directrices se basaban en la promoción de proyectos de fuerte utilización de mano de obra, el lanzamiento de programas de salud, alimentación, vivienda y mejoramiento urbano para las regiones más afectadas por la crisis, el apoyo a la formulación de programas educativos y de formación técnica y el incentivo a la producción mediante la dotación de créditos para proyectos de alta rentabilidad social[14]

De la misma manera, el ya mencionado Decreto reconoce como funciones y atribuciones principales del Fondo, la captación de recursos financieros tanto del Tesoro General de la Nación como de fuentes multilaterales y bilaterales y la administración de los mismos, financiando programas y proyectos que se adecuen a los objetivos indicados líneas arriba.

En documentos publicados con posterioridad, la nueva institución determinó como base de funcionamiento los siguientes objetivos centrales[15]:

---

[13] Juan Carlos Requena, Director de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas, UDAPE, en el panel "Presencia o ausencia de la Política Social en Bolivia en el seminario coordinado por Carlos F. Toranzo Roca: *Ajuste Estructural y Política Social*, Cochabamba-Bolivia, octubre 1991. Ed. UMSS-ILDIS, febrero 1992, La Paz, Bolivia.

[14] Cfr. Decreto en referencia y Fernando Romero, Director ejecutivo del Fondo Social de Emergencia de Bolivia, simposio *Pobreza y ajuste económico*. 11-13 de Abril de 1988. La Paz-Bolivia.

[15] Fondo Social de Emergencia, *Información básica, Programas Y Políticas de Financiamiento,* La Paz-Bolivia, Enero de 1988, Pags. 3-17.

a) Distribuir ingresos a través de proyectos intensivos en mano de obra.

b) Completar este apoyo al ingreso a través de la creación, ampliación o mejoramiento de sistemas que operen en los campos asistenciales de mejoramiento habitacional, nutrición, salud y capacitación.

c) Mejorar ingresos y evitar mayor desempleo a través de pequeños proyectos productivos.

El cumplimiento de estos tres objetivos, según Fernando Romero[16], primer Director Ejecutivo del Fondo Social de Emergencia, solo podía resolverse en un marco imprescindible de independencia política y administrativa de los Aparatos de Gobierno, y en función de tres principios básicos, garantes de todo proceso adecuado de selección y asignación de recursos: 1) Rapidez, 2) Eficiencia, y 3) Transparencia.

Así, en términos concretos, el objetivo determinadado por la Presidencia de La República para el Fondo era la rápida, eficiente y honesta distribución de ingresos entre los sectores más necesitados del país.

La definición de "sectores más necesitados" como población objetivo responde, según declaraciones oficiales, a una delimitación pragmática acorde con la dificultad de conocer con precisión la distribución geográfica de los bolsones de pobreza coyuntural. Por tanto, se relacionaba inicialmente con la agilidad en la capacidad de respuesta y posteriormente con la detección en los solicitantes

---

[16] Proveniente de la empresa privada boliviana, es considerado como uno de sus hombres de mayor eficiencia técnica y éxito económico.

de la "necesidad desesperada" de algún tipo de satisfactores básicos[17].

De acuerdo con algunas de las publicaciones del Programa, se trata de "los hogares con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades de sobrevivencia"[18]. Lo cual significa, para uno de sus altos ejecutivos, que en la práctica el Fondo puede cubrir desde empleados públicos despedidos hasta campesinos empobrecidos, desde mineros relocalizados por efectos del Ajuste Estructural hasta pobladores de áreas urbano-marginales afectados por la reducción general de la actividad económica, desde campesinos afectados por sequías o inundaciones hasta artesanos sin ocupación[19].

Una vez determinada la población objetivo en términos generales, algunos de los subprogramas establecieron mecanismos concretos que permitieron un control de beneficiarios mucho más selectivo y focalizado.

El considerar que la actuación del Fondo debía reducirse al tiempo necesario o previsto para la manifestación de resultados positivos de la NPE, hizo que éste no fuera entendido como la solución a los problemas del sector social sino simplemente como un mecanismo temporal. Ya desde el Decreto de Creación, se establecía su vigencia por un período de tres años, es decir hasta el 31 de Diciembre de 1989, debiendo transferir la responsabilidad de sus actividades pendientes de conclusión hasta el 30 de junio de 1990, labores que en la realidad se extendieron a marzo de 1991.

---

[17] Cfr.: Fernando Campero, Ex-Director del Fondo Social de Emergencia, "El Fondo Social de Emergencia. Una Experiencia exitosa de intervención temporal en el sector social", en Carlos F. Toranzo Roca (Comp.), *Necesidades Básicas y Desarrollo*, Ed. ISS, ILPES, ILDIS, marzo de 1990, La Paz-Bolivia, Pags. 130,131.

[18] Fondo social de Emergencia, *Documento de presentación del FSE, diagnóstico de la coyuntura económica y social en Bolivia; justificación del FSE*, La Paz, Bolivia, abril de 1987.

[19] Cfr.: Fernando Campero, "El Fondo Social..., *op. cit.*, Pags. 131,132.

Ante evaluaciones internacionales y gubernamentales que consideraban como exitosa la labor del Fondo y como resultado del cambio de gobierno acaecido el 6 de agosto de 1989, el 11 de Enero de 1990, el nuevo Presidente Constitucional de la República, Jaime Paz Zamora, creó como organismo sustituto el Fondo de Inversión Social[20].

Esta fue una acción más bien política, que pretendía, por un lado restar continuidad política a la presencia del Movimiento Nacionalista Revolucionario dando vigencia a una nueva institución con el sello del nuevo partido de gobierno, el Acuerdo Patriótico; y por otro, dar la imagen de conclusión de la "fase de emergencia" en la economía boliviana y de nacimiento de un nuevo período de estabilidad y crecimiento.

Los cambios no fueron significativos en cuanto a objetivos, fines, atribuciones, formas administrativas, financieras y operativas, no obstante de que en esta ocasión se definió el carácter permanente de la institución y se hicieron algunas modificaciones en las líneas programáticas, como se verá con posterioridad.

Se está hablando entonces, pensando en la continuidad Fondo Social de Emergencia-Fondo de Inversión Social, de una institución creada para actuar con rapidez y producir un gran impacto público, tanto en lo acertado de sus realizaciones en relación a los grupos cubiertos y los programas desarrollados, como en la imagen que se pretendía dar: pluralismo, apoliticidad de acciones y política de apertura en materia de información y de relaciones públicas.

Si hablamos de México, en su toma de posesión, el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció la creación del Programa Nacional de

---

[20] Jaime Paz Zamora; Presidente Constitucional de la República de Bolivia, *Creación del Fondo de Inversión Social, Decreto Supremo N° 22407*, del 11 de enero de 1990. Ed. La Gaceta de Bolivia, N° 1634, año XXIX, La Paz-Bolivia, 1990.

Solidaridad como uno de los componentes de la Reforma del Estado dentro de su mandato de justicia social.

> El bienestar social en el Estado moderno no se identifica con el paternalismo que suplanta esfuerzos o inhibe el carácter. Hoy la elevación de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado con la sociedad. El bienestar de cada familia tendrá que ser la medida de la prosperidad de la nación. El gran propósito de equidad es que todos eleven su nivel de vida[21].

Un día después encabezó en el Palacio Nacional el primer acto formal multitudinario de su gobierno para poner en marcha el mencionado programa[22]. Allí mismo, se señalaron una serie de principios y orientaciones que perfilan el marco filosófico y los aspectos operativos del programa: 1) Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades, 2) Plena y efectiva participación y organización de las comunidades, 3) Corresponsabilidad, y 4) Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

Basando su accionar en el impulso a la movilización social, los objetivos que se plantearon explícitamente son:

a) Mejorar las condiciones de vida de la población de menores recursos del país.

b) Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.

---

[21] Carlos Salinas de Gortari, discurso pronunciado el 1 de diciembre de 1988, en la toma de posesión del Poder Ejecutivo Federal.

[22] Datos tomados de: Gabriela Barajas; "Crónica: El Pronasol y sus programas" y Antonio Peniche; "El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales"; publicados en *El Cotidiano, N° 49*, Universidad Autónoma Metropolitana. Julio-Agosto, 1992. México.

c) Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

d) Hacer de la solidaridad una forma de vínculo, convivencia y relación permanente de los mexicanos y un vehículo de concertación entre el Estado y la Sociedad Civil[23].

Pocos días después de las declaraciones iniciales de Carlos Salinas de Gortari, en el "Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad" se establecieron los destinatarios del mencionado Programa: Los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos, los trabajadores agrícolas migratorios, las colonias populares urbanas y los sectores poblacionales vulnerables como mujeres, jóvenes y niños.

Dentro de un contexto general, el significado que el gobierno mexicano quiere dar al programa se resume de la siguiente manera:

> El Programa Nacional de Solidaridad es el proceso que el presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, ha puesto en marcha desde el inicio de su mandato, con la finalidad de abatir la pobreza y la desigualdad que priva entre millones de mexicanos, ampliando los espacios para la participación social y fortaleciendo las actividades productivas, con miras a elevar el bienestar. El propósito del Programa Solidaridad es mejorar las condiciones de vida de quienes más lo necesitan, sumando a las aportaciones de la comunidad recursos federales, estatales y municipales mediante la concertación[24].

A su tiempo, tanto en Bolivia como en México, cada uno de los programas se constituyó en la política más publicitada por el gobierno, en el marco de identificación de cada una de las administraciones y en el elemento que junto al Ajuste Estructural determinó que tanto los organismos internacionales, como otros

---

[23] Cfr.: Programa Nacional de Solidaridad, *Manual Unico de Operación, Programa Nacional de solidaridad*. SPP 1992.

[24] Solidaridad, *Para una Escuela Digna, ¡La Nueva Manera de Hacer las Cosas!*, Programa Nacional de Solidaridad, 1992, México, D.F.

gobiernos de latinoamérica consideren la posibilidad de aplicación de programas semejantes.

Cada país publicitó esta forma de encarar la crisis como creación del respectivo Presidente de la República, exaltando su figura y su sensibilidad social en la búsqueda de un atributo propio del período precolonial de nuestros pueblos: el trabajo comunitario. Sin embargo, los antecedentes de instituciones de este tipo son varios, tanto en América Latina como en Europa, y aún dentro de los países en estudio. Instituciones como la comisión para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en México y el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) en Bolivia, tuvieron formas de concepción y un funcionamiento similar.

2.2.- MARCO INSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

A partir del artículo primero de su decreto de creación y a fin de garantizar la eficacia del nuevo organismo, el FSE se constituye en una entidad de derecho público dependiente directamente de la Presidencia de la República, con personalidad jurídica plena, autonomía administrativa, técnica, financiera y una organización interna que, al igual que una agencia privada, debe responder a criterios de rentabilidad y eficiencia.

Siendo una novedad en el paisaje institucional boliviano, el Fondo, como ya se manifestó anteriormente, se distingue todavía más por la declaración de su carácter provisorio: 3 años, período juzgado como adecuado para la reactivación de la economía y la generación de empleos.

También en el ya mencionado decreto de creación del Fondo Social de Emergencia, el Capítulo II denominado "Organización y Administración", definió las características generales de organización y administración de la nueva entidad, características

que se conservaron en el tiempo con pequeñas modificaciones, aún dentro de la estructura del Fondo de Inversión Social.

Está dirigido por un Consejo de Administración con los siguientes cinco miembros: un presidente, un director ejecutivo y tres vocales. El Presidente de la República ejerce la presidencia y designa a los cuatro miembros restantes y el Director Ejecutivo preside las acciones en ausencia o por delegación del presidente.

Dentro de su organización interna, se encuentra constituido por una dirección ejecutiva en torno a cinco direcciones de operación y tres unidades de apoyo. Esto es: la Dirección de Promoción, la Dirección de Evaluación de Proyectos, la Dirección de Gestión y Coordinación, la Dirección de Captación de Recursos, y la Dirección de Administración y Tesorería; además de la Unidad Legal, la Unidad de Información y la Unidad de Auditoría Interna, como cuerpo de apoyo a la gestión[25]. Adicionalmente, en coordinación con las direcciones, se cuenta con nueve representaciones regionales en las nueve capitales de Departamento del país.

Los costos administrativos del Fondo constituyen al 5% del total de su presupuesto y sostienen un esquema institucional simple que basa su calidad en el mantenimiento de una reducida, bien pagada[26] y altamente calificada planta técnica, que va de un mínimo de 90 personas (staff actual del FIS) a un máximo de 120, contratadas en los momentos de mayor actividad y flujo de proyectos (1989).

---

[25] Fondo Social De Emergencia, Presidencia de la República; *Información Básica, Programas y Políticas de Financiamiento*. Ed. Fondo Social de Emergencia, Enero de 1988. La Paz-Bolivia. Pags. 2-3.

[26] El sueldo de un Director del Fondo de Inversión Social, al igual que el de uno del Fondo Social de Emergencia, es cinco veces mayor al sueldo de un Director con la misma jerarquía institucional de cualquier Ministerio de Estado, motivo que ha ocasionado malestares serios entre funcionarios públicos.

Entre los cambios organizativos realizados durante la etapa de vigencia del Fondo Social de Emergencia, vale la pena destacar la formación de una unidad ad-hoc de junio a noviembre de 1987, unidad que tenía la expresa función de promover, elaborar y coordinar proyectos en beneficio de los mineros relocalizados, ya sean éstos de empleo y apoyo al ingreso o de asistencia social.

De la misma manera, para cerrar su gestión y proceder al cambio de nombre (FIS), se creó una segunda unidad ad-hoc, la Unidad de Monitoreo, destinada a efectuar una evaluación del impacto de las actividades del FSE en los campos económico y social. La mencionada unidad, junto a un número mínimo de funcionarios de la estructura permanente, desarrolló además labores originalmente previstas relacionadas con el cierre de actividades y la culminación de algunos proyectos retrasados.

Este período se prolongo de enero de 1990 a marzo de 1991, razón por la cual se trabajó en paralelo con el FIS. La nueva institución, después de un breve período de organización general, paso a evaluar el banco de proyectos que había recibido del Fondo Social de Emergencia y a la apertura de una nueva fase de promoción y recepción de proyectos.

En el Decreto de creación del Fondo de Inversión Social, el nuevo gobierno puntualiza la dependencia de la institución en términos de líneas directrices del recientemente creado Consejo Nacional de Política Social y da a su Director Ejecutivo el rango de Ministro de Estado.

En términos de fuentes de financiamiento, hay que recalcar que al momento de su cambio de nombre, el 89% de los recursos del FSE había sido provisto por fuentes extraordinarias, 43% bajo la forma de donaciones y 46% como créditos blandos, por lo tanto no formaban parte del registro contable de las Inversiones Públicas.

Solamente el restante 11% fue provisto por el presupuesto de Inversión Publica, dentro del rubro denominado "apoyo social".

El paquete presupuestario del FSE fue programado de manera conjunta para los tres años previstos de actividad. No obstante, como esta programación dependía de la materialización real de las donaciones externas, entre las que destacaban las del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo; las disponibilidades reales fueron cambiando.

Inicialmente se pensaba contar con un monto igual a 253 millones de dólares, versión que se confirmó en publicaciones realizadas en 1989, momento en el que menos de 150 millones habían sido realmente desembolsados.

Según datos oficiales, al cierre de la institución se contabilizó una inversión total igual a 191 millones de dólares (31 de marzo de 1991) durante un período de funcionamiento real comprendido entre enero de 1987 y diciembre de 1989, valor que en promedio significa 63.66 millones de dólares por año[27].

Comparando esta cifra con la inversión pública de este período, la cual osciló entre 272.26 millones de dólares en 1987 y 352.29 millones de dólares en 1989[28], se puede observar que la inversión del FSE constituyó respectivamente el 23.38% y el 18.07% de ésta. Esto permite constatar que la inversión anual del FSE fue evidentemente significativa para la economía de un país como Bolivia.

---

[27] Cfr. Fondo Social de Emergencia, *Propuesta revisada de transferencia*, La Paz-Bolivia, 1990.

[28] Cfr.: Taller de investigaciones Socio-económicas, *Política de Ingresos, Política de Gasto y Administración de la Inversión Pública*, Ed. ILDIS, La Paz-Bolivia, 1990.

También las acciones del FIS, fueron programadas para un período de tres años, contemplando una inversión de 106 millones de dólares distribuidos de la siguiente manera: $US. 19 millones gastados durante el primer año (1990, año en el que sus funciones se sobrepusieron y se sumaron a las del Fondo Social de Emergencia), $US 43 millones invertidos el segundo año (1991), y un total previsto de $US 44 millones para el tercero (1992)[29]. Lastimosamente, esta última cifra no pudo ser verificada a través del respectivo informe de gasto ejecutado, por problemas relativos a la publicación de estos datos sólo en el informe de cierre de gestión del gobierno.

En México, el Programa Nacional de Solidaridad, inicialmente se originó dentro de la estructura de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), en estrecha conexión con la Subsecretaría de Desarrollo Regional, teniendo en su parte orgánica superior, a la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad[30], presidida por el Presidente de la República y en su representación por el Coordinador General del Programa en vinculación estrecha con la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SPP.

Esta Comisión actuaba como el órgano de coordinación y de definición de las políticas, estrategias y acciones de la administración pública dentro de la filosofía de Solidaridad, con la participación permanente de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, y de Pesca, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, y los

---

[29] Cfr.: Presidencia de la República, *Fondo de Inversión Social (FIS), Informe Financiero*. La Paz-Bolivia, julio de 1991.

[30] Comisión que se crea por Acuerdo publicado en el Diario Oficial el día 6 de diciembre de 1988, documento que también incluye la creación del cargo de Coordinador General del Programa.

directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional Indigenista, Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, Comisión Nacional de Zonas Aridas y la Forestal F.C.L..

Asimismo, contaba con un Consejo Consultivo formado por funcionarios representantes del sector social y privado y especialistas con capacidad de opinar, hacer propuestas sobre los programas instrumentados, y asesorar en todo lo que respecta a la política social.

Hasta 1992 el programa se desarrolló sobre el marco institucional ya mencionado. Sin embargo, en mayo de ese año, con base en un Decreto por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que absorbió a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) e incorporó en su interior a la ya mencionada Subsecretaría de Desarrollo Regional y, por ende, al Programa Nacional de Solidaridad[31].

Esta nueva Secretaría tiene así entre sus atribuciones formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y, según su Reglamento Interior[32], la Subsecretaría de Desarrollo Regional, a través de su respectivo Subsecretario, sus cinco direcciones, sus órganos desconcentrados denominados "Coordinación general del Programa Nacional de Apoyo para las empresas en Solidaridad" e "Instituto Nacional de Solidaridad, y sus Delegaciones Regionales, es la encargada de la coordinación en la

---

[31] Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día Lunes 25 de mayo de 1992.

[32] Documento publicado en el Diario Oficial de la Federación del día jueves 4 de junio de 1992.

ya mencionada Comisión y de la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad.

No obstante, es importante remarcar que esta estructura funcional a la fecha no muestra claridad total en su manejo. Si bien la mayoría de los programas trabajan de manera descentralizada de la SEDESOL debiendo responder a los lineamientos generales impartidos por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, existen todavía algunos sub-programas en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De igual manera, las delegaciones regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que servían de apoyo institucional del programa en los diferentes estados no han logrado una total integración y coordinación de labores con las Delegaciones de la ex Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Los recursos utilizados por el programa, a diferencia de lo sucedido en Bolivia, se contabilizan en el Ramo XXVI de la Cuenta de Hacienda Pública Federal, por tanto pertenecen en su totalidad al presupuesto nacional. Este ramo se llamaba en 1989 "Desarrollo Regional" y en 1990, 1991 y 1992, "Solidaridad y Desarrollo Regional"[33].

> Por otra parte, es fundamental hablar de la capacidad de recursos que pueden tener las naciones grandes, por ello, precisamente, es difícil la replicabilidad del Programa Nacional de Solidaridad de México, que funciona con grandes montos de recursos que en un 100% salen de recursos del gobierno mexicano. En cambio, en el caso del Fondo Social de Emergencia y del Fondo de Inversión Social, aproximadamente el 20% de los recursos son nacionales, en tanto que el 80% corresponden a donaciones del exterior o créditos blandos[34].

---

[33] Cfr.: Cecilia I Gayet, *La Reforma del Estado en México (1988-1991)*, Tesis para aspirar al grado de Maestro, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Académica México, pags. 101-102, Junio de 1992; y la *Cuenta de Hacienda Pública Federal 1992*.

[34] Manuel Contreras, "Ajuste Estructural: Presencia o ausencia de la Política Social en Bolivia", exposición presentada en el seminario coordinado por Carlos F. Toranzo Roca: *Ajuste Estructural y Política Social*, Cochabamba-Bolivia, octubre de 1991, Ed. Facultad de Economía de la UMSS - ILDIS. p. 65, La Paz-Bolivia.

Dentro de este marco general existe nuevamente una excepción: el Distrito Federal, cuya inclusión en el programa se dio solamente a partir de febrero de 1992, a través de la Coordinación General de Solidaridad-Distrito Federal, con dependencia directa del Regente de la Ciudad y con recursos provenientes del Ramo XXIII, correspondientes a Recursos por Asignar de la Bolsa directa del Presidente de la República.

Según Cecilia I. Gayet[35], durante los dos primeros años de su gobierno, Salinas de Gortari, afirmó en muchas ocasiones[36] que todos los fondos provenían directamente de las privatizaciones de la empresas estatales canalizadas a través de un fondo de contingencia.

Sin embargo, puntualiza la mencionada autora, esta relación fue desmentida por Carlos Rojas, inicialmente Coordinador del Programa Nacional de Solidaridad y actual Subsecretario de Desarrollo Regional, en entrevista publicada por El Nacional el 2 de agosto de 1990, donde afirmó que esto "puede ser cierto solamente en parte", puesto que los recursos de la venta de empresas paraestatales entran a la tesorería de la Federación y por tanto al Presupuesto de Ingresos Federales. Confirmados estos datos, las explicaciones de Carlos Rojas no aclaran la cuestión, siendo una gran interrogante la posibilidad de existencia de recursos para las próximas gestiones del Programa.

---

[35] Cecilia I Gayet, *La Reforma del Estado en México (1988-1991)*, Tesis para aspirar al grado de Maestro, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Académica México, FLACSO, pags. 100-101.

[36] Primer y Segundo Informe de Gobierno, discurso pronunciado en Colombia el 10 de julio de 1989, discurso pronunciado en el Aniversario del Sindicato de Trabajadores de la Lotería Nacional el 21 de noviembre de 1989, discurso pronunciado ante la XI Conferencia con Jefes de Gobierno de la CARICOM en Jamaica el 31 de julio de 1990, discurso pronunciado en la República Federativa de Brasil el 9 de Octubre de 1990, discurso pronunciado en la Reunión Anual de Business Round Table, en los Estados Unidos de América, el día 10 de junio de 1990, etc..

En contraposición al manejo boliviano, la continuidad del programa en el tiempo está prevista como parte de la política social ejecutada por la Secretaría de Desarrollo Social y su presupuesto es autorizado cada año por la Honorable Cámara de Diputados en correspondencia al plan de inversión anual del Programa.

Según datos de la Cuenta de Hacienda Pública Federal para los años 1989, 1990 y 1991, el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1992 y el cuarto informe de Gobierno 1992 en sus Anexos, los recursos del Programa Nacional de Solidaridad han mantenido un ritmo de crecimiento, si no constante, muy notable, pues pasaron de 564 millones de dólares en 1989 a 1.371 millones de dólares en 1990, y de 1.729 millones de dólares en 1991 a un total de 2.218 millones de dólares en 1992 de acuerdo al presupuesto de egresos[37].

Relacionando estos datos con la distribución de los recursos públicos entre los diferentes sectores, el gasto del gobierno en el denominado "Sector Desarrollo Social" manifiesta un incremento en relación al gasto total del gobierno del 35.6% en 1989 al 50.9% en 1992 y se distribuye entre los siguientes subsectores: a) Educación, b) Salud y Laboral, c) Solidaridad, d) Desarrollo Urbano, e) Agua Potable y Ecología, y f) Programa Social de Abasto. Debe puntualizarse que estos datos no incluyen el pago por el servicio de la deuda pública[38].

Si se toma el año 1992, año de mayor incremento en el gasto social, se puede advertir que el gasto en el PRONASOL es relativamente bajo en relación al total social, el 7.7%, y más bajo aún en relación al total nacional, pues significa solamente un 3.92% .

---

[37] Tipos de cambio del peso con respecto al dólar utilizados en la conversión de saldos en moneda extranjera, publicados por: *Indicadores Económicos de México,* Banco de México, marzo de 1993, pag I-53. Cotizaciones del último día hábil del mes de enero de cada año expresada en pesos antiguos por dólar.

[38] Cfr.: Cuenta de Hacienda Pública Federal 1989-1990 y Presupuesto de Egresos de la Federación, 1991-1992.

Actualmente, el Estado ha empezado a justificar y de esta manera confirmar esta apreciación, al afirmar primero, que las comparaciones deben hacerse en relación con el gasto social en inversión física[39]; y segundo, que la base del programa Solidaridad no es fundamentalmente la asignación de nuevos fondos, sino más bien la puesta en marcha de una "nueva filosofía" que debe permear las acciones de todas las instituciones involucradas directa o indirectamente en la problemática social.

> La puesta en marcha del programa Nacional de Solidaridad no implicó la creación de nuevas estructuras administrativas ni de partidas presupuestales adicionales. Se trata de elevar los rendimientos de los recursos financieros disponibles, a través de una coordinación más estrecha entre las instituciones relacionadas con el bienestar social, eliminando duplicidad de funciones, cubriendo vacíos y concentrando la gestión en torno a obras y acciones claramente definidas y orientadas a donde éstas se requieren. El Programa avanza hacia la descentralización, sus trámites y acciones se realizan crecientemente en el ámbito local y regional[40].

2.4.- CARACTERISTICAS Y FORMAS DE OPERACION

Cubriendo actividades que tradicionalmente eran desarrolladas por otras instituciones, en una sobreposición que oficialmente fue justificada aduciendo ineficiencia institucional en el Sector Social, el Fondo Social de Emergencia desarrolló las siguientes líneas programáticas:

---

[39] Cfr.: Fernando Peón Escalante, "Solidaridad en el marco de la política social", en *El Cotidiano, N° 49,* Universidad Autónoma Metropolitana, México, julio-agosto 1992, pag. 16.

[40] *Actividades de los Gobiernos de América Latina y el Caribe para la superación de la pobreza. Respuesta del Gobierno de México.* Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latinas Y el Caribe, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992, pag 10.

1.- Programa de Asistencia Social.
Destinado a contribuir y aliviar las condiciones sociales del país en las regiones mayormente afectadas por la crisis y el desempleo. Sus actividades son:

- Alimentación y Nutrición: Asistencia nutricional tipo desayuno escolar, guarderías infantiles, comedores populares, distribución de donaciones en especie, etc.
- Salud y Salubridad: Asistencia médica directa vía facilidades en salud existentes o nuevas; distribución de medicamentos; apoyo a campañas de vacunación y de salubridad; apoyo a programas de educación en salud.
- Capacitación y apoyo a la educación: Apoyo tanto instituciones en el campo educativo (nivel escolar o técnico medio), como a programas de capacitación destinados a la reconversión del perfil ocupacional.

2.- Programa de apoyo a actividades productivas.[41]
Su objetivo es mejorar o crear fuentes de ingreso para grupos poblacionales deprimidos a través de asistencia técnica y financiera a pequeños proyectos productivos.
Contiene los siguientes sub-programas:

- Apoyo a cooperativas: Destinado a cooperativas de actividad productiva, existentes o por crearse, mediante créditos a corto y mediano plazo.
- Fondos rotativos: Apoyo Financiero a grupos poblacionales del sector productivo chico (agricultores, artesanos, etc.) con créditos rotatorios a corto plazo.

---

[41] Las líneas programáticas "Apoyo a actividades productivas" y "Empleo y apoyo al ingreso" fueron anuladas al momento de la sustitución del Fondo Social de Emergencia por el Fondo de Inversión Social, en razón de su traslado al Ministerio de Asuntos Campesinos y al Ministerio de Industria y Comercio.

- Producción de alimentos: Asistencia técnica y financiera para la producción, optimización de la cobertura y distribución de alimentos en regiones de mayor depresión.
- Producción de materiales: Soporte a la producción de materiales destinados al abastecimiento de insumos de otros programas de F.S.E.

3.- Programa de Infraestructura Social.

Consistente en la construcción de infraestructura básica de mayor impacto social dirigida a:

- Agua Potable y Alcantarillado
- Vivienda y Apoyo Habitacional[42]
- Mejoramiento urbano
- Construcciones en Salud
- Construcciones en Educación
- Otras obras de construcción relacionadas con proyectos de tipo cultural y otros.

4.- Programa de empleo y apoyo al ingreso.

Está relacionado con la construcción de obras de carácter prioritario que tienen como componente fundamental la utilización intensiva de mano de obra. Se define mediante la instrumentación de las siguientes actividades:

- Vías de acceso
- Sistemas de riego y microrriego
- Sistemas de drenaje
- Control de erosión y forestación

---

[42] Este sub-programa (vivienda y apoyo habitacional), de especial interés para la investigación, por recomendaciones del Banco Mundial fue anulado de la programación del FIS al momento del traspaso de acciones del FSE y restituido al Ministerio de Asuntos Urbanos y a su organismo financiero, el Fondo Nacional de la Vivienda, institución que al momento no ha financiado un sólo proyecto en ésta línea.

- Otras obras relacionadas con los sub-programas arriba señalados.

De acuerdo a la distribución del total de recursos del FSE por sectores de actividad, éstos se destinaron en un 42% al Programa de empleo y apoyo al ingreso, un 45% al Programa de Infraestructura Social, un 4% al Programa de apoyo a la actividad productiva, y un 9% al Programa de Asistencia Social[43].

A fin de lograr la máxima eficiencia en la utilización de los limitados recursos, las cuatro líneas programáticas apoyaban su accionar, en el caso de tratarse de aportación comunal de la mano de obra, en un sistema denominado "alimentos por trabajo" consistente en la dotación alimentaria de una ración mensual de cinco productos básicos por familia participante en el trabajo comunitario. Para la puesta en marcha de este sistema se contó con el soporte del Programa Mundial de Alimentos, Caritas Bolivia, Agro-Ofasa, etc, quienes ya con anterioridad usaban el mencionado método en algunos de sus programas de "ayuda al desarrollo"[44].

---

[43] Cfr.: Steen Jorgensen, Margaret Grosh y Mark Schacter, *Easing the Poor through Economic Crisis and Adjustment, The Story of Bolivia's Emergency Social Fund,* Latin American and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report N° 3, World Bank, Documento Preliminar, mayo 1991.

[44] El uso de éste tipo de programas u otros similares en programas de utilización de fuerza de trabajo, de apoyo a la acción comunal, de dotación de infraestructura, de asistencia a la agricultura o la pequeña industria, etc., ha sido ampliamente cuestionado en muchas circunstancias. No obstante, la manera en que se conjuncionan con las nuevas acciones de los gobiernos en América Latina, obliga a su replanteo. Así, "cooperación para el desarrollo" y "ayuda para el desarrollo" son términos multifacéticos y de muchos contenidos. Es justificada frecuentemente con la teoría de la brecha financiera (Teoría del "Gap"); debido a que existe entre el requerimiento de capital para inversiones y los ahorros internamente disponibles una brecha, ésta tiene que llenarse a través de complementos y préstamos desde el exterior para acelerar el crecimiento. En esencia, se constituye en un instrumento de política exterior de los países industrializados, para disfrazar intereses político-militares o económicos, y en el menor de los casos es concebida para inducir un proceso verdadero de cambio social que ayude a los países pobres a salir de la dependencia y la pauperización. Este tipo de programas esta presente en todos los países de América Latina con mayor o menor intensidad, y no sólo repiten los mismos esquemas, sino que se canalizan a través de instituciones que realizan sus acciones a escala internacional. Históricamente los ejemplos más conocidos son el Cuerpo de Paz y Alianza para el Progreso, actualmente estos programas son

Adicionalmente, siempre en la perspectiva de maximizar sus impactos, el Fondo otorga financiamiento únicamente con base en proyectos, aunque son privilegiados aquéllos que se desarrollan en el interior de programas específicos antes que proyectos aislados, y más aún cuando éstos se realizan en colaboración con algunos organismos competentes (el programa de Salud con el Ministerio de Salud, el programa Escuela Popular con el Ministerio de Educación, el programa de Vivienda con el Ministerio de Asuntos Urbanos, etc.) o con la participación intermediaria activa de las ONGs., (organizaciones no gubernamentales). En suma, las instituciones adecuadas para tal efecto pueden ser:

a) Instituciones gubernamentales como ministerios, alcaldías, prefecturas, corporaciones de desarrollo, entidades especializadas en proyectos de infraestructura social, etc.

b) Organizaciones no gubernamentales, cooperativas, juntas vecinales, grupos de madres, asociaciones locales, cámaras, etc., que estén trabajando en proyectos de este tipo, o que requieran de financiamiento inmediato para desarrollar proyectos o para constituir la contraparte nacional de otros financiamientos de organismos internacionales.

c) Empresas o contratistas individuales tales como ingenieros, arquitectos, sociólogos y otros que presenten las condiciones técnicas exigidas por el Fondo.

Consecuentemente, el Fondo Social de Emergencia evalúa, financia y asegura la culminación de los proyectos, pero la ejecución y la

---

promovidos por grandes instituciones como el BM, el Bid, USAID, la FAO, el PMA; e instrumentadas a través de Caritas, Ofasa, Catholic Relief Services, etc. o algunas instituciones propias de cada país con diversos convenios de apoyo. Con tres décadas de experiencia en ayuda para el desarrollo, se podría afirmar que salvo acciones muy puntuales, la inexistencia de resultados positivos del lado de nuestros países, es el común denominador. La formula "ayuda para la autoayuda" parece estar vacía.

supervisión están a cargo de los organismos competentes mencionados.

Concebido como un canal entre los recursos del Estado y la iniciativa de la sociedad civil, son las comunidades las encargadas de la definición de sus necesidades y de la formulación de los proyectos de respuesta. El criterio básico es entonces responder a la demanda ("demand driven") para distribuir recursos financieros. El Fondo selecciona y evalúa el proyecto, lo aprueba, determina el costo y, de acuerdo a los avances de obra, procede con los desembolsos; una institución intermediaria cubre el papel de la supervisión técnica; y un contratista privado, designado por el solicitante o la institución intermediaria, es el responsable de llevar la obra hasta su conclusión.

Las cuestiones relacionadas con aportes de la comunidad o de las instituciones intermediarias son un tema de comportamiento diverso, pues en el caso de algunos programas se especificaron aportes monetarios, en trabajo, en materiales, en maquinaria o en instalaciones; en otros no existe en cambio, ningún condicionante de estas características.

Ya dentro del ámbito territorial, no se establecen diferencias regionales de ningún tipo tanto en torno al financiamiento como en la formas de operar.

Para que un proyecto presentado al Fondo sea aprobado, éste debe responder solamente a dos criterios: a) ¿es un proyecto donde los beneficiarios son pobres?, y b) ¿es el proyecto técnicamente aceptable?.

No obstante de que estos requisitos no parecen ser muy complicados, debido a la insuficiencia técnica existente en el país y a la poca práctica en la formulación de proyectos, sobre todo en los municipios y corporaciones de desarrollo pobres, y más aún en las

comunidades rurales alejadas, inicialmente se manifestó un vacío de capacidad en la formulación de proyectos. Vacío que, con el tiempo, pareció superarse gracias a la iniciativa de contratistas privados que ofrecían sus servicios en la formulación de proyectos a cambio de ser designados ejecutores de obra en caso de lograrse el financiamiento.

Así, por primera vez en el país, se dio un acercamiento propiciado indirectamente por el Estado entre grupos de profesionales jóvenes y comunidades rurales o zonas marginales populares.

La capacidad de formulación se elevó de tal manera, tanto en municipios como en otras instituciones, que a partir del segundo año y hasta el momento el flujo de proyectos es altísimo, llegando a constituirse en un serio problema debido al gran número de rechazos que por limitaciones financieras se producen forzosamente. En próximos capítulos se tratará de verificar si esto se debe a un proceso de fortalecimiento de la capacidad de formulación o, como en muchos programas de este tipo, de lo que se trata es de una sustitución de grupos sociales e instituciones con mayores ingresos y por lo tanto mayores facilidades de acceso a los equipos técnicos.

Si bien inicialmente los procedimientos fueron poco claros, al año de existencia, tanto los instrumentos de promoción, selección y evaluación, como los de supervisión y coordinación de desembolsos, fueron depurados y en correspondencia a los principios planteados a la creación de la institución, manifestaron una altísima eficiencia, absolutamente inusual en un país como Bolivia.

Si consideramos que los beneficiarios del programa no sólo eran aquellos grupos sociales a los que se dotaba de determinado servicio, sino también los trabajadores encargados de las obras, hay que puntualizar que la política de empleo del fondo se tradujo en el manejo de salarios mínimos, salarios que se justificaron en

razón de afirmar que sólo las personas necesitadas podían aceptar escalas tan bajas.

El problema de la distribución de los fondos en el territorio nacional, se resolvió en un principio solamente en relación a la capacidad de formulación de proyectos en las regiones, municipios o comunidades; es decir, no se estableció ningún tipo de prioridad por grado de pobreza, necesidad de la dotación, o importancia de la región en el contexto nacional.

Posteriormente, por intermedio de la Dirección de Promoción, se trataron de establecer líneas prioritarias en los departamentos con mayor grado de pobreza y para los grupos sociales en situación de emergencia (mineros relocalizados, campesinos afectados por las inundaciones en zonas aledañas al Lago Titicaca, etc); motivo por el cual se elevaron considerablemente las inversiones en los departamentos de Pando, Beni y Oruro. Sin embargo, según un estudio desarrollado por Julio VanDomelen en 1989 sobre la asignación de recursos del Fondo a regiones consideradas como de mayor pobreza, solamente el 5.34% de éstos fueron destinados a las áreas más pobres del país dentro de una escala que considera cinco niveles[45].

Los primeros treinta meses de existencia se caracterizaron por el mantenimiento de la cara apolítica del Programa, tanto en su cobertura pluralista (municipios en manos de partidos de oposición, ONGs de distintas líneas políticas, grupos comunitarios y contratistas con filiaciones diversas, etc.), como en un alejamiento de la influencia directa del partido de gobierno, las Secretarias de Estado y la Brigada Parlamentaria del MNR, elementos que en un país como Bolivia, hacen de los aparatos de Estado, botines políticos e instrumentos al servicio del compadrazgo.

---

[45] Cfr.: Julio VanDomelen, *Geographical Targeting of Poverty by the Emergency Social Fund*, mimeo. La Paz-Bolivia, 1989.

De la misma manera, dado el estricto procedimiento de evaluación del proyecto y el cercano seguimiento y control de la obras, se logró romper con todo intento de sobredimensionamiento de necesidades y costos, o con los vicios de ejecución habituales, tendencia a la que se inclinaban muchos contratistas.

Debido a la proximidad del proceso electoral de 1989, la situación sufrió un profundo cambio. El partido en el gobierno, basó su campaña electoral en el impacto de las acciones desarrolladas por el Fondo[46], y la Presidencia de la República permitió la manipulación de los procesos de financiamiento en función de los posibles réditos electorales[47]. Sin embargo, el Fondo no fue usado solamente por el MNR, sino que en ocasiones, al ser las instituciones intermediarias o los contratistas de alguna fuerza contraria, las acciones fueron aprovechadas como bandera de oposición.

A partir de la remoción del gobierno, los cambios en términos de políticas de manejo de la institución fueron aún más profundos. Notoriamente el Presidente de la República, Jaime Paz Zamora, le dio a la institución un tinte político al nombrar como Director Ejecutivo a uno de los políticos más conocidos del grupo en el Gobierno.

---

[46] Un claro ejemplo de esta situación es el manejo que se hizo de las obras del Fondo en la campaña política televisiva a través de tres tipos de series: "Estas son Buenas Noticias", donde se anunciaban resultados globales en cuanto a dotaciones; "Las series del FSE", donde se mostraban proyectos particulares resaltando factores como la colaboración Estado-Sociedad Civil y el trabajo comunitario; y "Bolivia 2001" donde, con tomas de las obras construidas sobre un fondo rosado, color que identifica al partido en el gobierno (MNR), se predecían cifras de mejores logros para el futuro.

[47] Decimos manipulación debido a que a partir de ese momento, se condicionó la adjudicación de obras a contratistas "del partido" o al logro de un compromiso de apoyo de aquéllos considerados como independientes, además de que se seleccionó con mayor precisión el tipo de grupo beneficiario en relación con su militancia o las posibilidades de apoyo político.

Es de esperar un nuevo cambio en la orientación del Fondo de Inversión Social en respuesta a las recientes elecciones de junio de 1993 y al nuevo triunfo del M.N.R., más aún cuando el candidato presidencial electo, Gonzalo Sánchez de Lozada, anunció durante su campaña política, "una profunda reorientación tendiente a recuperar el camino perdido y modernizar aún más las estructuras del Fondo de Inversión Social, siempre en respuesta de las necesidades de los sectores más deprimidos"[48].

De manera muy similar y ajustándose a los objetivos planteados inicialmente, el programa Solidaridad en México está articulado en las siguientes tres "vertientes" de acción[49]:

1.- Solidaridad para el bienestar social.
Relacionada con el mejoramiento inmediato de los niveles de vida; salud, alimentación, educación, vivienda e infraestructura básica. Cuenta con los siguientes subprogramas:

- Programa de Apoyo al Servicio Social
- Niños de Solidaridad
- Agua potable en zonas rurales
- Alcantarillado en zonas rurales
- Urbanización
- Pavimentación en colonias populares
- Electrificación
- Vivienda Digna
- Vialidades Urbanas
- Infraestructura Educativa
- Solidaridad para una Escuela Digna

---

[48] Gonzalo Sánchez de Lozada, "M.N.R., Programa de gobierno", en *Los Tiempos, Suplemento Político,* domingo, 2 de mayo de 1993, Cochabamba-Bolivia.

[49] Carlos Rojas: "El programa Nacional de Solidaridad en la Práctica", intervención en el Seminario sobre: *Reforma del Estado,* Colegio de México, marzo de 1992.

- Infraestructura Deportiva
- Hospital Digno
- Infraestructura Hospitalaria
- Centros de Salud
- Unidades Médicas rurales
- Centros de Bienestar Social
- Asistencia Social y Servicios Comunitarios
- Abasto y comercialización
- Vivienda Progresiva
- Atención Preventiva y Curativa (PASSPA)
- Protección y preservación ecológica
- Mujeres en Solidaridad
- Regularización de la tenencia de la tierra
- Sitios Históricos y Culturales
- Fomento al Turismo
- Apoyo a la Educación Básica
- Agua potable en zonas urbanas
- Alcantarillado en zonas urbanas
- Tratamiento de Aguas Residuales

2.- Solidaridad para la Producción.

Destinada a generar oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a actividades agropecuarias agroindustriales, microindustriales y piscícolas, esta constituida por:

- Ecología productiva
- Fondos de Solidaridad para la Producción
- Fondos para empresas de Solidaridad
- Fondos de Solidaridad para el desarrollo de los pueblos indígenas
- Apoyo a la producción primaria
- Fomento a la producción y productividad
- Desarrollo de áreas de riego
- Desarrollo de áreas de temporal

- Protección de áreas y cauces federales
- Infraestructura pecuaria
- Becas de capacitación para trabajadores
- Servicio estatal de empleo
- Fondos para la promoción del patrimonio cultural de los pueblos indígenas

3.- Solidaridad para el Desarrollo Regional.

Su objetivo es la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas; siendo sus subprogramas:

- Fondos Municipales de Solidaridad
- Caminos rurales
- Carreteras alimentadoras
- Infraestructura aeroportuaria
- Telefonía rural

De acuerdo a la distribución de recursos del Programa Solidaridad por sectores de actividad en 1989 y 1990, éstos se destinaron respectivamente de la siguiente manera: 58.6% y 60.0% a "Solidaridad para el bienestar social", 10.2% y 23.9% a "Solidaridad para la producción", 19.3% y 13.0% a "Solidaridad para el Desarrollo Regional" y a algunos otros programas no incluidos por sus características especiales en las líneas programáticas ya mencionadas, el 11.9% y el 3.1% restante[50].

El documento "Tres años de Solidaridad, 1989-1991", publicado por el Comite Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, con cifras distintas a las registradas por la Cuenta de Hacienda Pública Federal por la inclusión de inversiones adicionales de algunos Gobiernos estatales, muestra la siguiente distribución de recursos para los tres años iniciales de vida:

---

[50] Cfr.: Secretaría de Programación y Presupuesto.

62.0% a Bienestar Social, 22.0% a Desarrollo Regional y 16% a la Producción.

En términos operativos, el programa ejecuta aquellas obras de alto impacto social que se han definido como prioritarias en el Convenio Unico de Desarrollo (CUD), firmado anualmente por el Presidente de la República con cada uno de los Gobernadores de los Estados. Estos Convenios, tienen un apartado específico para Solidaridad, el cual debe definirse a partir de reuniones de coordinación entre los Comites de Planeación del Desarrollo (COPLADE), el municipio y la delegación regional de SEDESOL, es decir en un proceso de concertación de los tres niveles de gobierno y las entidades paraestatales (federal, estatal y municipal).

El CUD establece que los Gobiernos de los Estados y los Gobiernos Municipales, dentro del nuevo impulso al proceso de descentralización, deben ser los encargados de recoger, canalizar y dar forma a las demandas sociales, siendo tarea de Solidaridad, la fijación de las políticas y estrategias, el financiamiento de la obra y el eficiente desembolso de los recursos previa verificación de trabajos ejecutados. Paralelamente, el proceso de asignación de obras y ejercicio presupuestal es supervisado por la Contraloría General de la Federación conjuntamente con las contralorías estatales.

Con esta interacción, y lejos de toda preferencia política, a decir de uno de sus documentos, la Coordinación General del programa formula el presupuesto anual para la aprobación de la H. Cámara de Diputados, integrándose de esta forma, al sistema nacional de planeación democrática, respetando los ámbitos de acción y los marcos legales de los estados de la república y de la federación y

con la flexibilidad necesaria para responder al potencial de cada región y localidad[51].

La participación comunitaria, factor fundamental para el programa, se canaliza a través de los llamados "Comités de Solidaridad", como organismo instrumental de la comunidad beneficiaria en cada una de las acciones. Estos Comités deben estar integrados por personas elegidas democráticamente en la comunidad, y de su interior debe proceder la figura del Vocal de Control, como mecanismo adicional para asegurar la transparencia del uso del presupuesto y posibilitar el cumplimiento de objetivos de "Contraloría Social".

Por reglamentación del programa, sólo se incorporan a éste obras que cuenten con la participación y aceptación de la asamblea de participantes y por tanto tengan formado su Comité de Solidaridad como corresponsable de la programación-presupuestación, de la ejecución de la obra y del control en el uso de los recursos.

En tanto que en Bolivia no se fomentó expresamente la instrumentación de mecanismos de organización popular y más bien se apoyó el programa en organizaciones existentes (tanto las habituales "juntas vecinales" organizadas por los movimientos sociales urbano-populares, como aquéllas promocionadas por las ONGs); en México, la existencia del "Comité de Solidaridad" respectivo, que se crea específicamente para el programa, es uno de los requisitos fundamentales.

No obstante y en última instancia, en ambos países se pretende que las organizaciones populares apoyadas con los programas, se constituyan en el espacio de coordinación de la gestión social, en el lugar donde se expresen directamente las necesidades populares y se definan las nuevas relaciones Estado-Sociedad Civil.

---

[51] Programa Nacional de Solidaridad, *La Solidaridad en el Desarrollo Regional*, México, D.F., 1992.

Con esta tónica, en México se constituyeron 129.113 Comités de Solidaridad en el trienio 1989-91, operando el mayor porcentaje de ellos (37%) en el sub-programa Solidaridad para una Escuela Digna. En los próximos capítulos, como antecedente para las posibles evaluaciones, se trataran de establecer algunas relaciones entre las características de los estados, el número de Comités de solidaridad formados, la cantidad de proyectos implementados y el monto total de la inversión.

Dependiendo del nivel de ingresos de los estados y de las características de su población, la estructura financiera de asignación presupuestaria al interior de cada estado se ajusta a dos esquemas operativos: a) Programas sin participación crediticia, y b) Programas con participación crediticia.

Los primeros, son financiados por medio de recursos fiscales de inversión (federales, estatales y municipales) y un margen de aportación comunal acordado por el Comité de Solidaridad, que puede realizarse en forma monetaria, con mano de obra o materiales de la región. El financiamiento de los segundos, combina recursos fiscales de inversión, aportes de los participantes, y recursos crediticios de diferente procedencia.

Dentro de los programas sin participación crediticia, se han establecido porcentajes de aporte diferenciados por estados. Los estados considerados más "pobres"[52] pueden contar con un aporte federal del 75%, debiendo el 25% restante distribuirse entre los aportes de la comunidad y el gobierno estatal[53]. Los estados con

---

[52] El procedimiento usado para la determinación de esta asignación diferenciada de recursos no está explicado en ninguno de los documentos publicados por el programa.

[53] Cfr.: *Manual Unico de Operación, Programa Nacional de Solidaridad*, Solidaridad, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1992, Pag. 36. Según este documento los Estados comprendidos dentro de esta categoría son: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Queretaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Comparando este

"mejores condiciones de vida", deben aportar con el 50% del financiamiento, pues el aporte federal se reduce al 50%[54]. En ambos casos, según la documentación oficial, el aporte de la comunidad, en dinero, trabajo o materiales de obra, no excede del 12.5%, y aún cuando los documentos afirman que la ejecución de una obra prioritaria no será detenida por falta de aportes comunitarios[55], en los hechos, éstos son una exigencia del Programa.

Las asignaciones financieras en cada uno de los municipios o delegaciones priorizando, colonias, obras y montos, según los documentos oficiales ya mencionados anteriormente, surgen de las decisiones de los Comités de Solidaridad, Municipios y Gobiernos de los Estados sobre la base de los Convenios Unicos de Desarrollo. En los hechos, las decisiones son políticas y dependen más bien de algunos lineamientos de política general del Programa en relación a la necesidad de asignar mayores recursos a algunos proyectos

---

listado con los resultados publicados por la investigación de El Colegio de México sobre el Pronasol en: *Solidaridad en Zacatecas, Impacto y problemas de una política pública,* El Colegio de México, julio de 1993; donde se determinan las contribuciones de los estados a la pobreza nacional, se pudo establecer que solamente seis de los estados mencionados se encuentran entre los 15 de mayor contribución. En orden de importancia estos son: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Zacatecas, Hidalgo y Durango.

[54] Estos son: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacan, Morelos, Nuevo Leon, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Siguiendo el estudio de El Colegio de México mencionado en la nota anterior, de los 17 estados en referencia, 8 se encuentran incluidos entre los 15 de mayor contribución a la pobreza nacional. En orden de importancia éstos son: Veracruz, Puebla, México, Michoacan, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí y Tabasco.

[55] Cfr.: *Manual Unico de Operación, Programa Nacional de Solidaridad,* Solidaridad, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1992, Pag. 7.

definidos como prioritarios[56], y de los intereses y determinaciones particulares de cada uno de los Gobiernos estatales[57].

Este es uno de los puntos problemáticos del programa, puesto que parece tratarse de una participación "democrática" previamente determinada a nivel central, hecho que deberá considerarse y aquilatarse al momento de la evaluación.

> *Solidaridad* es el mecanismo a través del cual se coordinan las dependencias gubernamentales para ejecutar la política social junto con la sociedad organizada. El programa se traduce en un conjunto de proyectos de inversión que se financian de muy diversas fuentes, entre las que se cuentan en forma muy importante las aportaciones directas de los individuos en forma de trabajo, materiales, infraestructura disponible y recursos monetarios[58].

Otro de los argumentos a verificarse, recalcado permanentemente por la información oficial, es la apoliticidad en la asignación de recursos y obras, tanto en relación con los grupos sociales beneficiarios, como con los estados y municipios.

> Solidaridad tiene un claro sentido político de igualdad y justicia social, pero eso no significa que tenga una filiación partidista. Se trabaja por igual en los municipios gobernados por el partido en el poder, que en los municipios gobernados por partidos de oposición[59].

---

[56] De acuerdo al documento: *Formación N° 4, Los Programas del Programa,* Solidaridad, Serie Unidos para Progresar, Instituto Nacional de Solidaridad, México 1993, Pag. 20; son prioritarios los proyectos de Agua Potable, Electrificación, Drenaje sanitario, Infraestructura educativa, Rehabilitación de centros de salud, Caminos rurales y Obras productivas.

[57] Esta afirmación fue corroborada por varios de los ejecutivos regionales de Programa, tanto a nivel de estados como en de las delegaciones del Distrito Federal. Así, Ramón Corona, delegado de Sedesol en Alvaro Obregon afirma: "la decisión final corresponde siempre a los niveles políticos"

[58] Programa Nacional de Solidaridad, *Los caminos de Solidaridad,* México, 1991.

[59] Programa Nacional de Solidaridad, *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional,* México, 1992.

La modalidades de ejecución de la obra puede ser por contrato, por administración del municipio o del Gobierno del Estado o por acción directa de los participantes, modalidad que se determina en coordinación con el Comité de Solidaridad respectivo, durante el proceso de programación y presupuestación. En congruencia con lo anterior, los recursos financieros y demás apoyos, se asignan directamente a las unidades ejecutoras, que son los gobiernos estatales y municipales, así como a las comunidades organizadas en Comités de Solidaridad.

En términos de asignaciones presupuestarias por Estado, el Pronasol distribuye recursos de manera diferenciada y preestablecida por la Coordinación General, tanto en monto como en destino. Según conclusiones logradas a partir de datos obtenidos de "Tres años de Solidariad, 1989-1991, Síntesis Nacional", los diez estados donde la inversión de Solidaridad es mayor, en orden de importancia son: Chiapas, Oaxaca, Yucatán, México, Michoacán, Guerrero, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila y Zacatecas[60].

Hasta ahora, se ha intentado bosquejar el marco general de inserción de los Programas en estudio y sus características específicas. En el próximo capítulo, ya dentro del área temática de nuestro interés, se desarrollarán las connotaciones particulares de los Programas en el campo urbano.

---

[60] Relacionando estos datos con los proporcionados por la investigación del Colegio de México, Yucatan, Chihuahua, Nuevo León y Coahuila, no están incluidos entre los 15 estados de mayor contribución a la pobreza nacional.

III.- EL CONTEXTO URBANO.

1.- CONNOTACIONES GENERALES.

Durante la década de los ochenta, las estructuras territoriales, regionales y urbanas de ambos países manifestaron continuidad en la tendencia hacia la concentración creciente de la población en los principales centros urbanos y en la agudización de las profundas desigualdades en los diferentes ámbitos territoriales y las ciudades. Así, en Bolivia, un 58% de la población es considerada como urbana y 63.44% de ésta se ubica en las tres principales ciudades del país; en México, las cuatro áreas metropolitanas principales absorben el 37,94% del total de la población urbana, que a su vez representa el 72.6% del total poblacional nacional.

CUADRO 4. POBLACION URBANA Y POBLACION EN PRINCIPALES CIUDADES. BOLIVIA Y MEXICO, 1990.

	Población Urbana Total		Población Urbana en las Ciudades Principales	
	Pob. Urb. Total	% del Total Nac.	Pob. Urb. Ciuds. Prin.	% del Total Urb. Nac.
México	58.899.799	72.6	*22.345.510	37.94
Bolivia	3.660.396	58.0	**2.322.083	63.44

* Zonas metropolitanas de La Ciudad de México, Guadalajara, Puebla y Monterrey.
** Zonas metropolitanas de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba
FUENTES: *Censo Nacional de Población y Vivienda 1992, Resultados Preliminares*, Bolivia, julio de 1992. *Censo General de Población y Vivienda*, México, 1990.

Tomando el indicador de pobreza ya mencionado en el Capítulo I, se puede observar que la altísima tendencia a la concentración poblacional en las zonas urbanas no tiene correlato con posibles mejoras en las condiciones de vida, puesto que los índices de pobreza en el ámbito urbano reflejan en gran medida el deterioro de la calidad de vida en las ciudades.

Así, en México, el 47% de la población urbana se encuentra debajo de la línea de pobreza, y de este total el 19% está considerado

como en situación de miseria. Las cifras muestran que para Bolivia, el problema es aún más fuerte, puesto que el 56.43% de su población urbana está por debajo de la línea de pobreza y el 27.3% se ubica dentro del margen de miseria.

CUADRO 5. POBLACION QUE VIVE EN LA POBREZA BOLIVIA Y MEXICO, 1989.

	Porcentaje de la población por debajo de la					
	Línea de la pobreza			Línea de la miseria		
	Zona urbana	Zona rural	Total	Zona urbana	Zona rural	Total
México	47	61	51	19	30	22
Bolivia	56.43	72.58	64.32	27.03	39.02	32.9

FUENTES: Comisión Económica para América Latina y El Caribe, *Magnitud de la Pobreza en ocho países de América Latina*, Santiago, CEPAL, junio de 1989. *La Pobreza en Bolivia*, tomo 1. PNUD.

Adicionalmente, como un indicador del deterioro en la actividad económica urbana, se puede mencionar la incidencia de la economía "clandestina", cuyas estimaciones varían mucho, puesto que por su naturaleza misma, son datos difíciles de cuantificar. No obstante en 1985 el PREALC calculó un 23,2% y un 22,0% de subempleo informal urbano como porcentaje del total de la población económicamente activa en Bolivia y México respectivamente.

Estas estimaciones, tienen fundamental importancia para el presente trabajo debido a que algunas tendencias últimas, tendencias que son en apariencia las que dieron nacimiento a los programas en estudio, sostienen que los "mercados informales" son segmentos vitales de la economía, considerable fuente de empleos y la oportunidad de los pobres de obtener ingresos, razones por las que impulsan su existencia bajo una nueva denominación que en los hechos significa su tácito reconocimiento: "la economía popular".

CUADRO 6. LA ECONOMIA INFORMAL URBANA. BOLIVIA Y MEXICO, 1980-1985

	Subempleo informal urbano (porcentaje de la población económicamente activa) 1985	Tasa de crecimiento Subempleo informal urbano (tasa anual acumulativa) 1980-1985
México	23.2	9.3
Bolivia	22.0	8.4

FUENTES: PREALC, *Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980,* Santiago de Chile, Oficina Internacional del trabajo, 1985.

Cuando hablamos de servicios urbanos básicos, parafraseando a Emilio Duhau, se puede afirmar que los problemas centrales de éstos en ambos países, nos remiten a cuestiones acuciantes relacionadas con coberturas insuficientes que excluyen una porción importante de la población, son de calidad deficiente e influyen de manera directa en la calidad de vida de la población usuaria, con graves impactos ambientales derivados de la insuficiente asignación de recursos[1].

Según Fernando Tudela[2], el rezago sanitario en México se ha incrementado durante la pasada década, más aún si se considera el crecimiento poblacional existente, puesto que el porcentaje de población urbana que dispone de agua potable se redujo de 82.8% a 81.8% y de alcantarillado, de 67.3% a 65.2%, entre 1980 y 1986.

El rápido crecimiento de la población boliviana, unido al bajo nivel de desarrollo del país y la crisis económica de los últimos

---

[1] Emilio Duhau, "Gestión de los servicios urbanos en México: alternativas y tendencias" en Martha Schteingart y Luciano d'Andrea (comps.), *Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente,* El Colegio de México - CE.R.FE. México, D. F., 1991. Pag. 87.

[2] Fernando Tudela, "El laberinto de la complejidad. Hacia un enfoque sistémico del medio ambiente y la gestión de los servicios urbanos en América Latina" en Martha Schteingart y Luciano d'Andrea (comps.), *Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente,* El Colegio de México - CE.R.FE. México, D. F., 1991. Pag. 50.

años, ha generado un altísimo déficit de servicios cuyas cifras son verdaderamente alarmantes. Según datos recopilados por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, un 34% de la población urbana no recibe agua entubada y el 47% de los hogares no tienen disponibilidad de alcantarillado sanitario[3].

La vivienda, uno de los elementos más sensibles a la crisis en la medida en que depende de un porcentaje alto de la estructura de ingresos de la población de nuestros países y significa un importante esfuerzo de asignación de recursos por parte del Estado, representa para ambos países un problema de magnitudes difíciles de solucionar, más aún cuando actualmente se han acrecentado las necesidades y reducido las posibilidades de oferta.

En México, no existe información oficial adecuadamente documentada sobre el déficit de vivienda. Martha Schteingart manifiesta la existencia de diferentes estimaciones del déficit habitacional en relación a los criterios utilizados y a las características necesarias de la vivienda para que se la considere aceptable. Según esta autora, una estimación de la Secretaria de Programación y Presupuesto basada en el censo de 1980 calculaba un déficit de casi 4 millones de viviendas, dato que estaba muy por debajo de otros, pues según COPLAMAR, ya en 1970 se requería un total equivalente a 7.8 millones de viviendas para abatir el déficit acumulado[4].

Ultimos informes de la Secretaría de Desarrollo Social establecen un déficit de 6.1 millones de viviendas, aunque no especifican su

---

[3] Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Indicadores de las condiciones Habitacionales de la Población Boliviana*, La Paz, Julio de 1986.

[4] Martha Schteingart, "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis" en Martha Schteingart (comp.), *Las ciudades Latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*, Editorial Trillas, México, agosto de 1989, pags. 163-164.

localización ni el tipo de atributos usados para la obtención del mencionado dato[5].

Por su parte, el Censo General de Población y Vivienda de 1992, estima un parque habitacional igual a 16'197.802 viviendas, de las cuales el 49.84% tiene agua entubada dentro de la vivienda, el 25.84% tiene agua entubada en el terreno, el 2.9% puede acceder al servicio de agua potable mediante llave pública y el 19.59% no dispone del mencionado servicio.

También en relación con el ya indicado parque habitacional, el 51.62% de las viviendas cuenta con drenaje conectado a la calle, el 8.66% dispone de fosa séptica, el 2.7% utiliza suelo, río o lago, y finalmente, el 34.23% no cuenta con ningún tipo de sistema de drenaje. Asimismo, el 84,64% del total de viviendas cuenta con energía eléctrica, siendo éste el servicio de mayor cobertura.

En Bolivia, datos publicados por el Ministerio de Asuntos Urbanos, estimaban un parque habitacional para 1988 igual a 1244.669 viviendas y un déficit cuantitativo de 314.997 unidades. Del total de este parque habitacional, aproximadamente el 75% de las viviendas rurales y el 50% de las viviendas urbanas, tiene condiciones de total precariedad, arrojando un déficit cualitativo aproximado al 65%, equivalente a 796.035 viviendas[6].

Estas cifras muestran solamente un panorama general de la situación urbana en México y Bolivia, situación que no puede entenderse a

---

[5] Solidaridad, *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional*, 1992, pag. 59; y *Actividades de los Gobiernos de América Latina y el Caribe para la superación de la pobreza. Respuesta del Gobierno Mexicano,* Naciones Unidas, Comisión para América Latina y el Caribe - CEPAL, Tercera conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992, Pag. 5.

[6] Cfr.: Ministerio de Asuntos Urbanos, Subsecretaría de Vivienda, PNUD-UNCHS, *Política Nacional de Vivienda,* República de Bolivia, marzo de 1989, pags. 1 y 2.

cabalidad si no se recuerda además que los barrios populares de estos dos países se caracterizan por altos índices de hacinamiento, reducido porcentaje de población que dispone de núcleo sanitario de uso exclusivo, construcción de mala calidad, inexistencia de sistemas de recolección de basura, ineficientes sistemas de transporte urbano, etc..

Agravando esta situación, el adelgazamiento del Estado, la reducción del gasto social estatal, las limitaciones en la inversión pública estatal y la privatización de algunos de los servicios públicos urbanos, junto a la reducción de la capacidad adquisitiva de los salarios, tiene un resultado obvio: la exclusión de grandes masas poblacionales del acceso a los servicios urbanos.

2.- BASES INSTITUCIONALES Y LEGALES EN LA ADMINISTRACION DE "LO URBANO".

Debido a la inestabilidad del sistema político en el caso de Bolivia y a la lucha por la afirmación de intereses sectoriales en el caso de México, la distribución de competencias en relación al manejo de lo "urbano" entre niveles de Gobierno en ambos países, ha sufrido varias modificaciones a lo largo de la década pasada, teniendo como consecuencia la continua ruptura de las reglas de juego y la incapacidad de delimitar los espacios o las modalidades de competencia política en general y en el ámbito sectorial en particular.

Al igual que en muchos países de latinoamérica, los sistemas de servicios dentro de lo "urbano" en Bolivia y en menor grado en México han sido históricamente blanco de críticas muy cuestionadoras en función de sus condiciones de fragmentación, superposición de jurisdicciones, irracionalidad en la asignación de recursos, accesibilidad diferenciada y escasa adecuación con los

principios generalmente aceptados de equidad, cobertura universal, integralidad de las prestaciones, eficiencia y eficacia.

Sin embargo, al no ser de interés para el presente trabajo un estudio exhaustivo de la problemática institucional de la Política Social Urbana, solamente se harán las referencias históricas necesarias y se describirá la situación imperante al momento de instrumentar los programas en estudio.

En el ámbito de las políticas propiamente urbanas, el principal organismo del Estado Boliviano que se encarga del desarrollo urbano Nacional es el Ministerio de Asuntos Urbanos (MAU), creado el año 1970 con el objeto de promocionar, regular y supervisar el desarrollo urbano, la dotación de servicios y la construcción de viviendas, a través del denominado Plan de Desarrollo Urbano, instrumento que en términos generales tiene un "pretendido" nivel de correspondencia con el Plan de Desarrollo del país.

Paralelamente, en los niveles departamentales y provinciales, los municipios, cuyo proceso de democratización ha hecho posible la elección por períodos de cuatro años tanto de los alcaldes como de los respectivos Consejos Municipales, son los encargados de la Política Urbana respectiva, por intermedio de la instrumentación de los llamados Planes Directores Generales. Entre sus atribuciones está la planificación, el establecimiento de diversas normas de control de uso del suelo y la gestión del territorio, mediante la definición de políticas de uso de suelo, equipamientos, transporte y áreas verdes.

El 12 de septiembre de 1972, dos años después de su creación, mediante Decreto Ley N° 10460 de la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo, se estableció que al Ministerio de Asuntos Urbanos le correspondía, la "formulación, dirección y ejecución de políticas de vivienda". Sin embargo, hasta 1987, esta Secretaría de Estado no cubrió su papel debido a la inexistencia de

una política sectorial que le permitiera controlar la producción de viviendas en el país, se trate del desarticulado sector público conformado por trece Consejos sectoriales de Vivienda y el Banco Nacional de la Vivienda, o del sector privado, representado fundamentalmente por las Mutuales de Ahorro y Préstamo para la Vivienda y las Cooperativas de Vivienda.

A partir de la aplicación de las Políticas de Ajuste Estructural, este esquema institucional sufrió un profundo reordenamiento con base en dos principios básicos: 1) La centralización de los recursos financieros, y 2) La integración de todos los componentes institucionales. Así, mediante Decreto N° 21660, del 10 de julio de 1987, se creó el Sistema Nacional de la Vivienda, teniendo al Ministerio de Asuntos Urbanos (MAU), como encargado de la Política de vivienda, al Fondo Nacional de Vivienda (FONVI), como único organismo encargado de la problemática financiera, y al Instituto Nacional de Vivienda Social (IVS), como ente encargado del tratamiento técnico-constructivo.

Este sistema, al funcionar con aportes laborales, sólo cubre al sector asalariado del país, debiendo los otros sectores recurrir al apoyo financiero de la Banca Privada, las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, las Cooperativas de Vivienda o al esfuerzo propio.

La situación descrita, apoyada por la consideración de "la vivienda no sólo como el hecho físico, sino principalmente como el medio más eficaz de generar empleo en forma amplia y eslabonada[7]", determinó que el Ministerio de Asuntos Urbanos coordinara con el Fondo Social de Emergencia un nuevo brazo de la Política Habitacional destinado a cubrir la problemática de vivienda de los sectores de menores ingresos, no aportantes al Sistema de Vivienda.

---

[7] Franklin Anaya Vázquez, Ministro de Asuntos Urbanos 1986-1987, República de Bolivia: *La vivienda en Bolivia: Un sector a fortalecer,* Informe presentado en la XI reunión de la Comisión de Asentamientos Espontáneos de las Naciones Unidas, Nairobi, Kenya; abril de 1987.

La dotación de agua potable e infraestructura sanitaria en cada uno de los centros urbanos está a cargo de empresas descentralizadas que siguen un esquema de planificación propio, con solamente la participación de un representante ministerial y otro municipal en su directorio y la sujeción a tarifas fijadas por el Ministerio cabeza de sector.

Esta estructura está lejos de funcionar de modo orgánico, por una parte, si bien el MAU es la instancia superior encargada de establecer normas, políticas y planes, en la práctica sólo fija las tarifas nacionales; por otra parte, siendo materia de responsabilidad municipal, ésta se diluye en función de la autonomía de las empresas en cuestión.

Adicionalmente, debido a que la recuperación de costos está lejos de cubrir las inversiones, la posibilidad de un avance significativo en la reducción de los déficits de infraestructura depende casi exclusivamente del gobierno central, situación que se ve agravada por las difíciles condiciones físicas de las principales ciudades en relación a la dotación de infraestructuras.

La planificación y construcción de equipamientos de salud y educación, dentro de lo que son las políticas sociales de salud y educación, están a cargo del Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación respectivamente a través de la Dirección de Infraestructura en Salud en el primer caso y el Consejo Nacional de Construcciones Escolares (CONES), en el segundo. Estas instituciones se han mantenido alejadas del problema "urbano" global, manifestándose más bien como elementos integrantes de las políticas de salud y educación.

El esquema institucional descrito se ve históricamente afectado por la debilidad del Ministerio cabeza de sector, la fortaleza de los movimientos regionales descentralizadores, la ausencia de autonomía económica municipal y la inexistencia de instrumentos jurídicos

nacionales, ya que la primera Ley del Suelo Urbano y el consiguiente Código Urbano, se encuentran en espera de aprobación del parlamento nacional desde 1988.

A partir de la aplicación del modelo neoliberal, se advierten fuertes tendencias al fortalecimiento (empresarial) de las denominadas entidades autónomas (agua, electricidad, etc), el intento de privatización de algunos servicios (teléfonos, vías de transporte, etc.), la propuesta de descentralización de los servicios educativos y de salud en favor de los municipios, acciones directas destinadas al fortalecimiento de los municipios y otros órganos del gobierno local como los Comités Cívicos Departamentales y la subcontratación de algunos servicios a la empresa privada (montaje del catastro multifinalitario, planes de desarrollo regionales, recolección de basura, etc.), tanto en los niveles del gobierno central como en el de los municipios.

En México, según periodización de la planeación urbano-regional mexicana establecida por Gustavo Garza, el período presente corresponde a la sexta etapa denominada "planeación urbano regional institucionalizada"[8], etapa que se caracteriza por estar regida por dos instrumentos jurídicos paralelos: La Ley General de Asentamientos Humanos, expedida en mayo de 1976 y el Sistema Nacional de Planeación Democrática establecido en 1982 por adiciones a los artículos 25 y 26 constitucionales y la expedición de la Ley de Planeación.

Dentro de éste contexto, la Ley de Asentamientos Humanos se constituye en el marco de la política general sobre desarrollo urbano y el Sistema Nacional de Planeación Democrática en el elemento técnico básico de materialización de los propósitos

---

[8] Cfr. Gustavo Garza, "Imagen global de la planeación territorial en México", en Gustavo Garza (comp.), *Una década de Planeación Urbano-Regional en México, 1978-1988*, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, 1989, México, D.F., Pags. 11-14.

formulados por la Ley, mediante el programa Nacional de Desarrollo Urbano en el nivel Nacional, los Planes de Desarrollo Urbanos específicos en el ámbito regional, los Planes Municipales en los municipios, apoyados por los planes de Centros de Población y los Planes Parciales o de Barrio[9].

En la perspectiva de la aplicación de la política territorial del Estado mexicano, en 1976 fue creada la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras públicas (SAHOP) con funciones planificadoras y ejecutoras haciendo efectiva la recomendación de planificar la ocupación de los asentamientos humanos, vertida por las Naciones Unidas en su conferencia del año anterior en Vancouver.

En diciembre de 1982, se incluyó la dimensión ecológica en la planeación del territorio, al transformar la SAHOP en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). Finalmente, como se vio en el capítulo anterior, de acuerdo al Decreto del 25 de mayo de 1992 mediante el cual se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sobre la base de la SEDUE se constituyó la Secretaría de Desarrollo Social incluyendo entre sus dependencias al Programa Nacional de Solidaridad.

Dentro de este contexto, la mencionada Secretaría tiene como atribuciones más importantes: "formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología"[10], dentro de una concepción en la que se pretende integrar los elementos generales de la política social con aquéllos que definen específicamente a las políticas urbanas.

---

[9] Cfr. Juan Manuel Ramírez Saiz, "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)", en Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación Urbano-Regional en México, 1978-1988*, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, 1989, México, D.F., Pag. 34.

[10] Diario Oficial, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, *Decreto del 2 de mayo de 1992*, Primera Sección, pags. 4-7.

Si bien la antigüedad del municipio se remonta al período colonial, éste ha ganado importancia a partir de la búsqueda de su democratización y de los cambios operados recientemente en la legislación con las reformas al Art. 115 constitucional del 3 de febrero de 1983 y de las reformas a la Ley de Asentamientos Humanos del 7 de marzo de 1984, donde se definieron y reglamentaron nuevas atribuciones en favor de los ayuntamientos en materia tributaria, de servicios y de planeación urbana.

En concordancia con las afirmaciones de Alejandra Massolo sobre la relación directa entre la crisis y las políticas de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, en ambos países el último período se caracteriza por la instrumentación de acciones de apoyo a la gestión municipal, aún cuando éstas están condicionadas por contradicciones internas relativas al control de los mecanismos regionales de poder.

Así, en México las nuevas políticas de la Secretaría de Desarrollo Social, promueven la participación de los Gobiernos Municipales, tanto en la gestión del desarrollo urbano, como en la canalización de las necesidades sociales mediante el Programa Nacional de Solidaridad.

Sin embargo, debido a que el control de estos procesos de decisión está en poder de los Gobiernos de los Estados, actualmente éstos no muestran beneplácito ante la limitación sus actividades, razón por la cual en algunos estados la transferencia de funciones y el apoyo al fortalecimiento municipal es reducido y de difícil consolidación, constituyéndose en un derecho que en última instancia depende de circunstancias coyunturales políticas.

Las tentativas de una lenta desconcentración administrativa del territorio se manifiestan además en la decisión de dejar en manos de las comunidades locales la elaboración de los planes municipales y subregionales. Así, se propone que los Comités de Planeación

para el Desarrollo (COPLADE) se constituyan en la estructura orgánica institucional del sistema de planeación, encargándose de aglutinar las acciones y compromisos concertados entre los tres diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y los actores sociales, a través de los ya mencionados Convenios Unicos de Desarrollo y los Planes Operativos de Desarrollo[11]

Si al igual que Alejandra Massolo, entendemos que los servicios públicos siguen siendo la razón fundamental de los gobiernos municipales, es evidente, como afirma la mencionada autora, que debido a la insuficiencia de recursos económicos, su dotación se constituye en un problema fundamental del municipio mexicano, problema que se agrava más aún en los municipios más pobres por incapacidad política, de gestión, de organización, y de eficiencia técnica.

Adicionalmente, dentro del marco de las macro-políticas, el 6 de Junio de 1990 se dio a conocer el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, en el que se establecieron las orientaciones de política pública para el ordenamiento urbano, servicios públicos, infraestructura, equipamiento, patrimonio construido y patrimonio inmobiliario federal.

Dentro de la problemática de la vivienda, si bien la Secretaría de Desarrollo Social, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está encargada de promover y concertar la política de vivienda, ésta funciona más bien dentro de

---

[11] A título indicativo, los principales trabajos utilizados para la elaboración del presente apartado son: Juan Manuel Ramírez, "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos"; Antonio Azuela, "El significado jurídico de la planeación urbana en México"; Alejandra Massolo, "La descentralización de la gestión pública en México: la reforma municipal de 1983", en Gustavo Garza, (Comp.), *Una Década de Planeación Urbano-Regional en México, 1978-1988*, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México, D.F., 1989; Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, "Política y gestión municipal en México", en Jordi Borja, Fernando Calderón, Mari Grossi, Susana Peñalva (edit.), *Descentralización y Democracia, Gobiernos locales en América Latina*, CLACSO/SUR/CEUMT-Barcelona, Santiago de Chile, 1989.

programaciones parciales de las distintas instituciones dedicadas a esta actividad.

Básicamente, las entidades del sector público que realizan actividades de financiamiento de vivienda son: el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios para los Trabajadores del Estado (FOVISSTE), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Al interior de este esquema, el Fondo de Habitaciones Populares, se constituye en la única institución con líneas de crédito accesibles a los sectores de bajos ingresos, asalariados y no asalariados. Sus líneas de intervención son: lotes y servicios, vivienda progresiva, mejoramiento de vivienda, vivienda terminada y apoyo a la producción y distribución de materiales.

En términos de política de vivienda, el FONHAPO ha presentado un fuerte incremento de sus acciones a partir de 1985 y se constituye en el antecedente de lo que al momento se manifiesta como la filosofía de Solidaridad, puesto que institucionalizó la organización comunitaria en la gestión habitacional.

Según un estudio de Martha Schteingart, los efectos de la crisis se han sentido fuertemente en los grupos más desfavorecidos de la sociedad, expresándose también en el agravamiento de sus dificultades para conseguir una vivienda mínima necesaria, a pesar de la importante expansión de las actividades de FONHAPO[12].

---

[12] Cfr.: Martha Schteingart, "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", en Martha Schteingart, (comp.), *Las ciudades Latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*, Editorial Trillas, México, agosto de 1989, pags. 163-179.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que es competencia de la Secretaría de Desarrollo Social la identificación de necesidades de infraestructura, la promoción e integración de programas de infraestructura y la consiguiente autorización de recursos, en coordinación con los estados y municipios y los sectores social y privado.

Complementariamente, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se encarga de las obras de magnitud y complejidad llamadas "obras de abastecimiento de agua en bloque", destinadas a proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras de captación, potabilización y conducción.

La operación de estos sistemas, junto a los correspondientes a la evacuación de aguas negras y desagües pluviales, corresponde a los gobiernos estatales y éstos, a su vez, en algunos casos han transferido estas funciones a los respectivos municipios, en concordancia con las reformas adicionales al artículo 115 constitucional, que asignó a éstos la prestación de los servicios públicos de infraestructura urbana, agua potable y alcantarillado.

No obstante que en 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua como organismo responsable de atender las prioridades de la política hidráulica, agilizar la administración del recurso y facilitar la coordinación entre dependencias federales, estatales y municipales, ampliar los esquemas de descentralización y fortalecer los mecanismos de concertación, persisten problemas de carácter administrativo,[13].

---

[13] Cfr. Héctor A. Merino y Guevara, "Provisión de agua y drenaje en las ciudades mexicanas. Un reto permanente", en Martha Schteingart y Luciano d'Andrea, (comps), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, Centro de estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, CE.R.FE., México, D.F., 1991, Pags. 125-127.

A partir de 1944 el gobierno mexicano creó el Comité administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), que se instituyó como el organismo rector de la construcción de espacios educativos a nivel nacional (construcción y mantenimiento correctivo). Al momento, desarrolla actividades en coordinación de esfuerzos y recursos con el gobierno federal, los gobiernos locales y las delegaciones regionales de Solidaridad, en función de los Convenios Unicos de Desarrollo.

La conservación de escuelas (mantenimiento preventivo) se realiza con recursos del programa sectorial correspondiente de la Secretaría de Educación Pública, en cumplimiento de la función que le atribuye la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a excepción de las escuelas primarias y secundarias generales que son atendidas por los gobiernos estatales a partir de lo establecido al respecto por el Convenio Unico de Desarrollo.

Sin embargo, hay que puntualizar que en ambos países, sobre todo en las colonias populares, es frecuente que los propios pobladores se organicen, aporten fondos y construyan los núcleos educativos, tanto más cuando se trata de escuelas primarias.

Al igual que en Bolivia, el programa de equipamientos de salud es establecido por la Secretaría de Salud, en coordinación con el Instituto Mexicano de Seguridad Social, estableciéndose que los niveles de atención de la Secretaría son las comunidades rurales y urbanas no incorporadas a los servicios institucionales y los del Instituto cubren a aquellos grupos humanos que gozan del derecho de seguridad social, según reglamentación específica de habilitación como derechohabiente.

En ambos países, todos los intentos racionalizadores orientados a lograr la integración o coordinación de los subsectores ya mencionados, evitar la superposición de jurisdicciones o desalentar la excesiva burocratización, chocaron con límites prácticamente

insuperables, impuestos en la mayoría de los casos por la dinámica del sistema político, tanto en términos de intereses de mantenimiento de control sobre ciertos espacios de acción, como del irracional manejo de los sindicatos del sector público.

Ya en la coyuntura de la instrumentación de los dos Programas en estudio, al incluir éstos proyectos de dotación de servicios de infraestructura de diversos tipos, en el caso boliviano la duplicación de funciones con los brazos ejecutores de los Ministerios, municipios, etc., involucrados fue muy clara.

Inicialmente, esta situación derivó en un distanciamiento institucional entre el Fondo y algunos de los organismos encargados de la dotación de servicios urbanos, distanciamiento que tuvo como consecuencia la aprobación de un primer paquete de proyectos sin intervención de la política sectorial respectiva.

De manera paralela, también en el período inicial de funcionamiento del Fondo, el Ministerio de Asuntos Urbanos, interesado en ampliar el rango de cobertura de su política de vivienda, y el Fondo Social de Emergencia, persuadido de la importancia del ramo de la construcción en la reactivación económica y en búsqueda de la anexión al Programa de las instituciones intermediarias, lograron acuerdos que derivaron en el "Convenio de Coordinación MAU-FSE, Programa de Vivienda Popular". Este convenio, establecía que tanto los aspectos relacionados con la definición de las características del programa y la determinación de las pautas de política urbana, como con las cuestiones de selección de grupos adjudicatarios y la supervisión técnica de la elaboración y ejecución de los proyectos, eran atributo del MAU. De la misma manera, todos los aspectos relacionados con los requisitos establecidos por el Fondo para la elaboración de proyectos debían ser respetados y aplicados por el Ministerio. Finalmente el Fondo, en cumplimiento de sus facultades, cubría funciones de asignación de recursos y control financiero.

A partir de este convenio y de sus resultados exitosos expresados en un primer paquete de 8 proyectos, el Fondo pudo establecer varios convenios de coordinación tanto en términos de la sujeción de sus diferentes líneas programáticas a las políticas globales sectoriales como en lo que hace a la programación misma de las obras. Probablemente, la disposición a la coordinación demostrada por las instituciones tradicionales del sector social boliviano fue posible solamente gracias a la constatación de la enorme capacidad financiera del Fondo Social de Emergencia, a la consecuente posibilidad de captación de recursos adicionales para el sector y a la inminencia de acciones sin la participación de las respectivas cabezas de sector en detrimento de su ámbito de acción.

La fortaleza del gobierno mexicano y su mejor integración se expresan, por una parte, en una mayor claridad en la determinación de atribuciones y formas de coordinación, y por otra, tienen como resultado que varios programas de curso normal en el pasado, en el momento actual se promocionen sin mayor problema como acciones de Solidaridad. Dado que es claro que la creación del nuevo programa aporta nuevas asignaciones de recursos que enriquecen lo previsto para la gestión publica regular, resulta importante, en el camino de la justa valoración del programa en estudio, desligar lo reciente de lo considerado como de acción regular.

Sin embargo, no se pueden describir formas generales de coordinación institucional para la puesta en marcha del programa Solidaridad, puesto que cada una de las Líneas Programáticas ha establecido reglas propias y, en ocasiones, existen además variaciones por estados y ámbitos regionales de aplicación.

Así, el capítulo próximo pretende aclarar de mejor manera el manejo que hace cada uno de los programas de las líneas programáticas que se encuentran dentro del espacio temático que se aborda en el presente estudio.

IV.- EL FENOMENO EN ESTUDIO: CONNOTACIONES ESPECIFICAS.

1.- POLITICA SOCIAL Y POLITICA URBANA.

En el primer acápite del Capítulo II se intentaron definir las connotaciones generales de aquello que se considera como política social y sus particularidades al interior del Estado de Bienestar. Esas consideraciones servirán de base para determinar, por una parte, cuánto y qué de la política social puede considerarse como política urbana, y por otra, el papel de ésta en el Estado de Bienestar.

El problema de la puntualización específica de qué o cuáles elementos particulares de la "política urbana" vendrían a considerarse como totalidad o parte de una "política social urbana" ha sido ampliamente debatido. En el camino de resolver esta cuestión, se plantean dos pasos sucesivos: determinar primero qué se entiende por "política urbana", y después, con base en las relaciones entre este concepto y el de "política social" determinado en el Capítulo II, ver qué parte de la "política urbana" puede ser considerada como "política social urbana"

Siguiendo el esquema de análisis de Patrick Dunleavy, si se pretende especificar en detalle los posibles contenidos de las llamadas "políticas urbanas"[1], es imprescindible fijar previamente cuáles son las implicaciones del "campo urbano", difícil y controversial concepto que el mencionado autor determina apoyándose en Williams:

> Lo urbano es un adjetivo muy genérico usado de manera imprecisa para clasificar un grupo de estudios heterogéneos que tienen poca o ninguna afinidad teórica. Los estudios de política urbana no están siquiera unidos por un conjunto común de fenómenos observables, con la única excepción de interrelaciones entre proposiciones. Ostensiblemente existe un objeto de estudio común, a saber "eventos políticos en las ciudades"...(Pero) las orientaciones entre los científicos políticos hacia

---

[1] Cfr.: Patrick Dunleavy, *Urban Political Analisis*; Ed. The MacMillan Press Ltd. 1980; pags. 42 - 50.

> las políticas urbanas involucran un espectro de estructuras, procesos y áreas de política comúnmente encontrados en las ciudades. (Y) aún cuando no hay nada intrínsecamente incorrecto en estas orientaciones... no hay nada que sea explícitamente urbano en ninguna de ellas[2].

La aparente simplicidad de esta manera de abordar la problemática, plantea sin embargo una dificultad muy grande derivada de la imbricación de innumerable procesos sociales, físicos, etc.. Así, un vasto conjunto de las políticas estatales podría considerarse como de incidencia "urbana", aunque su objeto inmediato no fuera el factor espacial. Frente a esta dificultad, es necesario, así sea artificialmente, separar el conjunto de formas funcionales del Estado que tienen una relación y un efecto más directo con la espacialidad urbana e intentar describir la composición y el contenido de ese conjunto.

Así, "las políticas urbanas" estarían constituidas por aquel conjunto complejo de intervenciones del Estado a través de sus diferentes ramas, organismos y agentes sociales sobre los diferentes aspectos que tienen que ver con la organización territorial, con la base material de la ciudad o con la dimensión espacial de los fenómenos sociales.

Si con base en lo expuesto, recordamos que las políticas sociales están constituidas por políticas de seguridad social y políticas de asistencia social, y precisamos el contenido de cada uno de estos dos elementos, el problema ahora consiste en definir el campo de acción de la "política social urbana".

En este contexto, es claro que se puede concluir considerando como "política social urbana" a aquel conjunto complejo de intervenciones del Estado en sus diferentes ramas, organismos y agentes sociales, destinadas a considerar las posibilidades de

---

[2] Williams, 1971, pags. 5-6; citado en Patrick Dunleavy, *Urban Political Analysis*; The MacMillan Press Ltd., 1980; pag. 23.

gestión, asignación y utilización de recursos humanos, naturales, financieros, tecnológicos, etc, en la solución de problemas de: a) suelo y vivienda, b) mejoramiento del entorno construido, y c) dotación de servicios urbanos y equipamiento comunitario, como elementos constitutivos de la base material de la ciudad y en relación con los fenómenos sociales inherentes.

Ahora bien, específicamente dentro de la intencionalidad social de cobertura de la "política social urbana" del Estado de Bienestar, la tradición histórica de cada país es determinante en el análisis. Con ligeros matices, a partir de la segunda guerra mundial, los países capitalistas centrales propiciaron una serie de políticas sociales urbanas destinadas a apoyar ciertos grupos de trabajadores. Con este ejemplo, sobre todo a partir de los años 50, tanto Bolivia como México incluyeron entre sus acciones de gobierno, una cobertura más amplia a la problemática del suelo, la vivienda, el mejoramiento del entorno construido, y la dotación de servicios urbanos y equipamiento comunitario, con rangos de incidencia y condiciones de aplicación variable.

Sin embargo, hasta antes de que las tendencias neoliberales o neoconservadoras manifestaran su fuerte presencia en el campo de la discusión, con excepción de las corrientes marxistas de pensamiento sobre lo urbano, la consideración de esta problemática se reducía al estudio de las posibilidades de su dotación a todos los ciudadanos como un "derecho social", opción ideológicamente sostenida por el llamado "derecho a la ciudad".

Así, el debate se polarizaba entre universalistas y selectivistas[3]. Los primeros afirman como válida únicamente la condición de

---

[3] Estas ideas fueron desarrolladas de acuerdo a las referencias conceptuales generales sobre el universalismo o el selectivismo en las políticas sociales presentadas en: Neil Gilbert, *Capitalism and The Welfare State. Dilemmas of Social Benevolence,* Yale University Press, New Haven and London, 1983, pags. 47-66.

ciudadanía para sostener la igualdad de derechos, y los segundos manifiestan persuasivos argumentos, especialmente en materia financiera, al argumentar que la dotación selectiva es más efectiva que la cobertura universal, si no para todos, si para la mayoría de los componentes de la política social urbana[4].

Cuando el debate cambia de los costos a los beneficios, los selectivistas no se apoyan en resultados humanistas tales como la preservación de la dignidad de la especie humana o la solidaridad social (conceptos atribuidos a los universalistas), sino que ven en las restricciones sociales de dotación de suelo, vivienda, servicios urbanos y equipamiento comunitario efectos mayores y más equitativos en cuanto a redistribución, puesto que así se podría beneficiar a los más pobres.

En este sentido, dado que el Estado de Bienestar pretendía asegurar, por un lado, la reproducción social y, por el otro, el mantenimiento del equilibrio social, la concepción asumida fue la de la racionalidad técnica. Esta concepción fue orientada mediante la utilización de la denominada "planeación indicativa", a partir de la cual se esbozaron diferentes alternativas para la búsqueda de una convergencia entre la política urbana y el logro del bienestar social.

Tanto el suelo, la vivienda y el mejoramiento del entorno construido, como la dotación de servicios urbanos y equipamiento comunitario, debían ser necesarios para la satisfacción de las necesidades y expectativas de "ciertos sectores" de la población, dependiendo su menor o mayor inclinación hacia lo universal, tanto de las pugnas internas en los aparatos de gobierno como de las exigencias externas de estabilidad social.

---

[4] Esta situación se observa con mucha claridad en las políticas de vivienda, orientadas con claro sentido diferencial hacia los sectores laborales con capacidad de pago y a los empleados del sector público.

Por tanto, al igual que en el caso de las "políticas sociales", podrían considerarse dos tipos de "políticas sociales urbanas": las "políticas de seguridad social urbana" y las "políticas de asistencia social urbana". Las primeras, destinadas a los grupos sociales dotados de "condición de ciudadanía" por su carácter de trabajadores asalariados, incluirían sobre todo los Programas de Vivienda Social. Las segundas, orientadas de manera genérica a los sectores de bajos ingresos, abarcarían todos aquellos programas de dotación de suelo, "lotes y servicios", equipamientos comunitarios, servicios básicos y materiales de construcción, además de la promoción a la regularización de la tierra, etc.,

Resulta evidente que las políticas urbanas del Estado de Bienestar sólo pueden ser comprendidas examinando, tanto al interior como al exterior de éste, los intereses de los grupos sociales involucrados y su fuerza e importancia en determinado momento histórico. Así, tanto en México como en Bolivia, las decisiones concernientes a la reinversión del producto social en la modificación del espacio se vieron condicionadas fundamentalmente por las relaciones de sus aparatos estatales con lo económico (el capital y los mercados) y por sus necesidades sociales de integración y control.

Como resultado de la crisis, el neoliberalismo que, como sabemos, abarca un conjunto distinto de expectativas en relación con las funciones sociales del Estado, hace también su entrada en lo que significan las políticas urbanas y, por ende, en los servicios urbanos.

Así, los elementos principales que definen al "campo de lo urbano", la tierra, la vivienda y los servicios urbanos, se constituyen en blanco de tiro en relación con cinco formas de acción fundamental: a) el abandono de las formas tradicionales de planificación y su sustitución por mecanismos de intervención operativa, b) la venta de espacios públicos e infraestructura básica de la ciudad, c) la venta de bienes inmuebles públicos, d) el apoyo a la inversión

privada sobre bases materiales de la ciudad, y d) el impulso a nuevas formas de intervención en el habitat popular, basadas en la participación popular y el incentivo a los organismos locales.

Dentro de este contexto, las líneas programáticas urbanas del Fondo Social de Emergencia y el Programa Nacional de Solidaridad contienen una parte de la nueva respuesta del Estado en cuanto a "política social urbana" se refiere, destinada a cubrir a un sector específico de la población: los grupos sociales de menores ingresos. Consecuentemente, si bien es importante situar el surgimiento de este tipo de políticas en el marco del ajuste estructural y puntualizar sus funciones dentro del modelo de desarrollo imperante, es necesario además clarificar sus especificidades en relación con el campo de acción de las "políticas urbanas", las necesidades de legitimidad del Estado y su papel de redistribuidor de la riqueza, es decir como programas que promueven las nuevas relaciones Estado-Sociedad Civil y Estado-Territorio.

2.- EL FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA Y EL PROGRAMA NACIONAL SOLIDARIDAD: EL AMBITO URBANO

2.1.- ACCIONES ENMARCADAS EN "LO URBANO"

La delimitación de las acciones enmarcadas en "lo urbano" significa, dentro el contexto de los programas en estudio, un recorte un tanto arbitrario, pues por una parte afecta la globalidad con la que fueron concebidos y, por otra, afecta nuevamente en la problemática de qué considerar como urbano y cuál es el tipo de localidad que los mecanismos de planificación de cada país toman como urbana.

Pensar en usar elementos de definición existentes en cada uno de los Programas fue imposible, debido a que tanto para el FSE, como

para el Pronasol no es de interés la particularización de las acciones en términos urbanos o rurales. La tarea se complica aún más en el caso mexicano, por la gran cantidad de proyectos, su ambigüedad en la indicación de la ubicación y, establecida ésta, por las dificultades posteriores en la determinación del grado de urbanización.

Ante esta situación y en concordancia con los posibles límites temporales del trabajo de investigación, la opción asumida se basa en la inclusión en el estudio de algunas de las líneas programáticas que en relación con la definición señalada en el acápite anterior, pueden consideradas como urbanas.

Así, los subprogramas específicos de análisis para la presente investigación en el caso de Bolivia corresponden y abarcan en su integridad a la línea programática denominada "Infraestructura Social", con el siguiente detalle:

1.- Agua Potable y Alcantarillado.
Subprograma que bajo la definición de primera prioridad, se orienta fundamentalmente a zonas urbano-marginales con altas densidades de población y dificultades de atención del gobierno central o las instituciones descentralizadas, pudiendo contemplar la construcción de obras de aducción, redes de distribución, piletas públicas, fosas sépticas comunales, redes de alcantarillado y desagües pluviales (excepcionalmente), baterías de baños públicos y lavanderías comunitarias.

2.- Vivienda y Apoyo Habitacional
Incluye la construcción de "Unidades Básicas" constituidas mínimamente por un dormitorio, sala polifuncional, baño y cocina en una superficie no menor a los 36 m^2, dándose prioridad a procesos de autoconstrucción que suponen un incentivo igual a un salario mínimo mensual para cada familia beneficiaria. Por convenio con el

MAU, los beneficiarios deben devolver estos fondos en un plazo no mayor a los veinte años.

3.- Mejoramiento Urbano.
Supone obras de pavimentación, empedrado, consolidación de áreas verdes y zonas de equipamiento comunal en áreas urbano-marginales de altas densidades poblacionales, donde la comunidad debe necesariamente aportar con su mano de obra.

4.- Construcciones en Salud.
Proyectos que cubren el financiamiento de la construcción, ampliación, refacción y remodelación de postas sanitarias, centros de salud y hospitales para grupos poblacionales vulnerables ubicados en áreas sub-urbanas, siendo prioridad fundamental la ampliación, refacción y remodelación de edificios existentes antes que la construcción de unidades nuevas.

5.- Construcciones en Educación.
Apoyo financiero para la construcción, refacción y mantenimiento parcial o total de guarderías y edificios escolares para los ciclos prebásico, básico (primera prioridad), intermedio y medio, ubicados en zonas urbanas marginales. Al igual que en el caso de las construcciones en salud, la prioridad es la ampliación, refacción y remodelación de centros educativos existentes.

6.- Otras obras de construcción relacionadas con proyectos de tipo cultural y otros.
Comprende proyectos comunales diversos (bibliotecas, centros vecinales, etc), y proyectos de conservación y restauración de construcciones de valor arquitectónico que forman parte del patrimonio cultural, con utilización intensiva de mano de obra calificada y no calificada y posibilidades de incentivo al turismo.

Similarmente en México, los subprogramas a considerar corresponden a la línea programática llamada "Solidaridad para el bienestar

social", sin llegar a cubrir ésta en su totalidad. En detalle éstos serían:

1.- Urbanización
Obras relacionadas con la construcción y empedrado de calles, construcción de guarniciones y banquetas, construcción y rehabilitación de Plazas Cívicas y de espacios públicos de recreación y dotación de alumbrado público para colonias populares.

2.- Pavimentación en colonias populares
Obras que encaran la pavimentación de calles en colonias populares mediante concreto hidráulico o asfalto.

3.- Electrificación*
Dotación de sistemas de electrificación en colonias populares, abarcando redes nuevas, ampliaciones y obras complementarias.

4.- Vivienda Digna*
Apoyo con créditos a familias de escasos recursos para la construcción y promoción a la autoconstrucción de "Unidades Básicas[5]" en zonas aptas para la urbanización.

5.- Vivienda progresiva.
Construcción de "pie de casa[6]", y dotación de lotes de materiales para mejoramiento habitacional.

---

[5] Habiéndose observado la existencia de proyectos que no incluyen el núcleo sanitario (baño y cocina), se pudo constatar que el Programa no ha establecido definiciones sobre lo que considerara como una "unidad básica". Esta puntualización es importante, puesto que si se toma en cuenta que internacionalmente se entiende como "unidad básica" a aquélla unidad habitacional constituida mínimamente por un espacio polifuncional y un núcleo sanitario donde la funciones de cocina y baño están diferenciadas, el Pronasol no está cubriendo estos requisitos mínimos más aún cuando el subprograma se denomina "vivienda digna" (?).

[6] De igual manera que en el caso anterior, el proyecto no incluye la definición de "pie de casa". Internacionalmente se entiende como un "pie de casa" a un lote de terreno mínimo que incluye la construcción de un núcleo sanitario también mínimo (sólo baño).

6.- Vialidades Urbanas

Reconstrucción y construcción de obras mayores urbanas, entre las que se encuentran: avenidas, bulevares, libramientos, puentes vehiculares y puentes peatonales.

7.- Infraestructura Educativa*

Construcción y rehabilitación de planteles educativos en respuesta a la creciente demanda escolar de las colonias populares para los ciclos preescolar, primaria y secundaria.

8.- Solidaridad para una Escuela Digna*

Rehabilitación y mantenimiento de planteles educativos de educación preescolar, primaria y secundaria.

9.- Infraestructura Deportiva*

Construcción de instalaciones deportivas de características variables, priorizándose la dotación de canchas polifuncionales.

10.- Infraestructura Hospitalaria

Rehabilitación, ampliación y construcción de unidades hospitalarias en las regiones urbanas menos protegidas.

11.- Centros de Salud*

Tomando como requisito su ubicación en colonias populares, considera la rehabilitación y ampliación de centros de salud existentes y construcción de nuevos.

12.- Protección y preservación ecológica*

Relacionado fundamentalmente con el tratamiento de aguas residuales y el manejo de residuos sólidos mediante la instrumentación de Plantas de Tratamiento, Lagunas de Oxidación, Estaciones de Transferencia y Rellenos Sanitarios en zonas populares altamente contaminadas.

13.- Regularización de la tenencia de la tierra
Consistente en la regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos irregulares ubicados en zonas urbanas populares.

14.- Sitios históricos y culturales
Preservación, reconstrucción y remodelación de monumentos y sitios históricos en zonas de deterioro urbano de los distintos centros urbanos del país.

15.- Agua potable en zonas urbanas
Rehabilitación, ampliación, construcción y consolidación de sistemas de agua potable en zonas urbano-populares.

16.- Alcantarillado en zonas urbanas
Rehabilitación, ampliación, construcción y consolidación de sistemas de alcantarillado y drenaje en colonias urbano-populares.

En general, todos los proyectos de estos subprogramas no deben tener un costo mayor de 100 mil nuevos pesos o aproximadamente 33 mil dólares[7], ser obra nueva (no en proceso), con un tiempo de obra inferior al año y garantizar la no subutulización de la infraestructura instalada o capacidad ociosa del servicio. Es necesario puntualizar además que si bien ésta es la estructura general del programa en el país, existen variaciones regionales difíciles de sintetizar, en función de proyectos especiales relacionados con necesidades particulares de cada zona, como es el caso del subprograma "Mejoramiento en Unidades Habitacionales y Vecindades" en el Distrito Federal.

En la práctica, en los dos países, los subprogramas marcados con un asterisco (*) se desarrollan tanto en el ámbito urbano como en el

---

[7] No obstante la reglamentación, se financian con aprobación especial proyectos con costos mayores, sobre todo en algunos subprogramas que suponen la construcción de instalaciones especiales ("Infraestructura Hospitalaria").

rural, dificultándose su distinción en términos cuantitativos, dificultad que no ha podido ser resuelta en la presente investigación.

De la misma manera, es importante detallar que en México existe además, dentro la línea programática denominada "Solidaridad para el Desarrollo Regional", un subprograma que bajo el nombre de "Fondos Municipales de Solidaridad", actúa en los dos ámbitos, financiando acciones de desarrollo municipal, aunque con marcada predominancia en municipios pequeños que se consideran necesarios de fortalecer (85%), razón por la cual no se incluyó su análisis en el presente estudio.

2.2.- MECANISMOS ADMINISTRATIVO-FINANCIEROS Y FORMAS DE OPERACION.

Respondiendo a lo descrito en el capítulo anterior, son cuatro los agentes sociales directamente involucrados en los subprogramas urbanos bolivianos: el Fondo Social de Emergencia, las instituciones intermediarias, las comunidades beneficiarias y los contratistas o equipos técnicos.

La forma de accionar del Fondo en esta línea programática, sigue en términos generales lo ya planteado; un primer tiempo de trabajo con los mínimos recaudos de diagnóstico y planificación pero con la máxima disposición de ejecución y de eficiente "capacidad de gasto", y posteriormente, fundados en la necesidad de optimizar rendimientos, procesos sucesivos de redefinición conceptual y reajuste de políticas .

Así pues, en este tipo de proyectos, el Fondo tiene marcadas rígidamente sus atribuciones como sus limitaciones, imponiendo a las otras tres partes con las que entra en relación, reglas de juego inflexibles. Según el Capítulo III, Artículo 8, Incisos d)

y e) del Decreto Supremo 21456, el Fondo financia y fiscaliza parcial o totalmente los proyectos que reúnan, entre otras, las siguientes condiciones: "d) Especificaciones técnicas del Proyecto según formularios del FSE, supervisión de la ejecución y control encomendadas a una institución del Estado, la misma que no podrá ser ejecutora directa; e) La ejecución debe estar a cargo de entidades privadas, cooperativas, unidades comunitarias, grupos o asociaciones civiles, militares o religiosas expresamente contratadas para el efecto."[8]

Si nos detenemos a tratar estos subprogramas tomando en cuenta la institución intermediaria, podemos agrupar éstas en por lo menos cuatro tipos distintos: las ministeriales, las instituciones descentralizadas, semidescentralizadas y las organizaciones privadas (ONGs.).

Así, los subprogramas de agua y alcantarillado se trabajan en las nueve ciudades capitales, con la intermediación de la respectiva empresa de agua potable y en las ciudades menores con los municipios o la correspondiente Corporación de Desarrollo Regional.

Si bien en su Decreto de creación el FSE no incluía el subprograma "Vivienda y Apoyo Habitacional", éste fue incluido con base en el convenio con el MAU, demostrándose muy rápidamente su fuerza potencial en la dotación de empleos y su aporte a la solución de la difícil situación de los mineros relocalizados como migrantes en las principales ciudades.

Como ya se mencionó, el subprograma se manejó con la intermediación del Ministerio de Asuntos Urbanos, quien se encargaba de la selección y aprobación de proyectos, así como de su posterior supervisión técnica.

---

[8] Tomado del *DECRETO SUPREMO N° 21456* de noviembre de 1986

Por su parte, el subprograma "Mejoramiento Habitacional", se montó en función de la intermediación de los diferentes municipios del país, en tanto que los subprogramas "Construcciones en Salud" y "Construcciones en Educación", tienen respectivamente, como instituciones intermediarias al Ministerio de Salud y al Ministerio de Educación, con sus correspondientes brazos operativos semidescentralizados.

Adicionalmente, es importante remarcar que en cualquiera de los subprogramas mencionados se acepta como válida la intermediación de una ONG.

Operativamente, todos los subprogramas responden a los reglamentos y exigencias relativas a la formulación de proyectos y asignación de desembolsos del FSE; pero, tanto en lo que se refiere al contexto de política social general como a los asuntos relacionados con el tipo de beneficiarios, zona de ubicación y formas de solución, deben adecuarse a las especificaciones y necesidades determinadas por la correspondiente institución intermediaria. En el caso de una ONG, deben además tener el aval de la institución que determina la política correspondiente (proyecto de agua con aval de la respectiva empresa de agua, proyecto de pavimentación con el aval del municipio de la región, etc).

No obstante de las distintas rutinas institucionales, en general todas las "intermediarias" deben establecer canales de relación con las comunidades; identificar, seleccionar y aprobar cada uno de los proyectos; avalar la contratación y supervisar las acciones de las denominadas "empresas ejecutoras", "equipos técnicos" o "contratistas", mismas que tienen bajo su responsabilidad la ejecución final de la obra.

Con la política de fomentar la participación de la pequeña empresa privada, los precios pagados por el Fondo en sus contrataciones consideran solamente un 5% de utilidades, monto que no se adecua a

las exigencias de las grandes empresas constructoras, más aún cuando las mencionadas empresas contratistas corren con los gastos de elaboración del proyecto. Para la consecución de las obras, deben además otorgar una garantía de buena ejecución, con base en la cual reciben un anticipo inicial del 20% sobre el monto total comprometido y desembolsos periódicos contra planilla de obra aprobada por el supervisor (institución intermediaria) y el fiscal de obra (FSE).

En los hechos, la coordinación entre estos tres actores administrativo-financieros, se presentó difícil y heterogénea, constituyéndose en uno de los elementos claves del éxito o fracaso de cada uno de los subprogramas, situación agravada por la permanente mediación del grupo beneficiario, actor que analizaremos en un próximo apartado.

En México, la estructura administrativa de los programas urbanos del Pronasol es bastante más complicada, tanto en lo que se refiere a los actores involucrados como en relación a los mecanismos técnico-administrativos de definición de prioridades, asignación de recursos y control y fiscalización de obras.

En principio, los tres niveles de poder: el federal, el estatal y el municipal, se constituyen en los elementos claves del programa, y a partir de ellos el abanico se abre de manera muy amplia.

Los subprogramas: Urbanización, Pavimentación en Colonias Populares, Vialidades Urbanas y Protección y Preservación Ecológica, dependen directamente del Pronasol y, por tanto, de la Sedesol, del Gobierno del Estado y del Municipio respectivo; los subprogramas de Electrificación cuentan además con la participación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro en la zona centro y de la Comisión Federal de Electricidad en el resto del país, los subprogramas Vivienda Digna y Vivienda Progresiva, aunque coordinan con los tres pilares básicos mencionados, son fundamentalmente

dependientes de FONHAPO, y en ocasiones, de diferentes fideicomisos como FICAPRO o FIVIDESU en el Distrito Federal.

De la misma manera, el subprograma Infraestructura Educativa incluye además, en el nivel federal, a la Secretaria de Educación Pública, en tanto que el Subprograma "Escuela Digna" funciona como un organismo descentralizado de Sedesol, coordinando sus acciones directamente con los Gobiernos Estatales y los municipios respectivos.

El subprograma Infraestructura Deportiva recibe además el apoyo de la Comisión Nacional de Deportes, a través de la Dirección General de Infraestructura Básica Deportiva. En otra línea institucional, el subprograma Sitios Históricos y Culturales se basa en las determinaciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

En la puesta en marcha de los subprogramas Infraestructura Hospitalaria y Centros de Salud participa fundamentalmente la Secretaría de Salud, dejándose al subprograma IMSS-Solidaridad, no cubierto por el presente estudio, la atención de la salud de la población rural.

El subprograma Regularización de la Tenencia de la Tierra, si bien tiene un relativo grado de coordinación con los tres niveles de gobierno, en los hechos funciona dependiendo directamente de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), institución encargada de la regularización de la situación jurídica del suelo urbano, tanto en predios ejidales como en comunales. Por último, los subprogramas Agua Potable y Alcantarillado en zonas urbanas, cuentan además con la participación de la Comisión Nacional del Agua y créditos manejados por BANOBRAS.

Paralelamente, para establecer un esquema de control del gasto en todas las líneas programáticas, la Secretaría de la Contraloría

General de la Federación, ha montado un sistema de contraloría social, destinado a evitar desviaciones de recursos y a garantizar el cumplimiento de acuerdos y convenios.

En términos de formulación teórica, el criterio central para la operación del programa es la concertación en la captación de la demanda y su priorización a través del diálogo entre autoridades de los niveles participantes ya descritos y las comunidades. Los gobiernos municipales son los responsables directos de la puesta en marcha de las acciones en los subprogramas urbanos: son específicamente los responsables de promover y difundir el programa, reunir las propuestas de los Comités de Solidaridad del Municipio y enviarlas al Coplade y a la Delegación Regional de la Sedesol. Una vez aprobado el proyecto, vigila el uso de los recursos entregados a los contratistas o a cada comité y elabora al concluir la obra, con apoyo del representante de la Sedesol, el informe de cierre de ejercicio, informe que posteriormente envía al Coplade.

En el momento en que las propuestas de los Comités de Solidaridad se centralizan en el Coplade, en el marco de la coordinación entre la federación y los estados, a través de los Acuerdos de Coordinación se establecen las bases del Convenio Unico de Desarrollo, hoy Convenio de Desarrollo Social.

La fase de ejecución de obras está generalmente a cargo de la comunidad involucrada, existiendo salvedades relacionadas con su complejidad técnica o con decisiones contrarias de la misma comunidad o de las instituciones promotoras. Así, con variaciones de porcentaje según estados, el uso de empresas constructoras es ocasional.

Los fondos a desembolsar son depositados según porcentajes acordados, tanto por Solidaridad como por los gobiernos de los estados y los municipios en una cuenta bancaria a nombre del Comité

de Solidaridad respectivo, en correspondencia con los avances de obra y bajo control de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

No obstante de lo planteado, en la realidad, la asignación presupuestal por Estado a los subprogramas urbanos y su priorización, depende más bien del techo presupuestal y los intereses de política prioritaria determinados por el gobierno federal para el Estado, tanto en términos de fondos Pronasol, como en relación a los fondos de las otras instituciones federales. Así, los gobiernos de los estados, adecuan más bien sus solicitudes a este techo, y la priorización final es resultado de la decisión del Gobernador del Estado y la Federación.

Algunos recorridos a los proyectos de esta línea programática en el estado de Morelos y en el Distrito Federal, permitieron observar que en los hechos existe una muy amplia flexibilidad en el manejo normativo y operacional, resultado de la aplicación de las políticas generales del Pronasol que postulan la permanente adecuación del Programa a las necesidades de la población. Esta característica, en ciertos momentos, más que una cualidad se constituye en un factor que permite el manejo no transparente de las acciones, la sustitución caótica de los procesos de planificación por la rápida operación, la forma más rápida de eludir las normas y el pretexto para la no coordinación institucional adecuada.

A manera de ejemplo, uno de los proyectos relativos a "unidades básicas" en Morelos, se gestionó a través del Subprograma Mujeres en Solidaridad, como la manera más eficiente de eludir las exigencias técnico-sociales de FONHAPO, con resultados que si bien son buenos cuando se habla de la calidad de las obras, significan por otra parte, la dotación de dos salas polifuncionales que no pueden considerarse como una "unidad básica" y la utilización de

terrenos no adecuados para la función residencial y no considerados dentro de la zona urbana del respectivo Plan de Desarrollo Urbano.

Ya en la consideración de los mecanismos financieros, analizar las asignaciones presupuestales de ambos programas al sector urbano tiene los problemas de delimitación ya mencionados. Los datos obtenidos pueden, por tanto, tener implícito un margen de error que si bien no puede olvidarse, es relativamente intrascendente dentro del contexto global de la investigación.

Así, del presupuesto total del Fondo Social de Emergencia, la línea programática "infraestructura social" absorbió el 44,7%, de los cuales, en orden de importancia relativa, se utilizaron recursos en Agua Potable y Alcantarillado, Vivienda y Apoyo Habitacional, Construcciones en Educación, Construcciones en Salud y Construcciones Culturales[9].

Inicialmente, el FSE había propuesto consagrar 58.5% de su presupuesto al total de los subprogramas urbanos. Las previsiones fueron demasiado optimistas, puesto que la parte del presupuesto destinado a este sector pasó de 175.5 millones de dólares presupuestados en 1987 a solamente 80.46 millones en gastos reales al final del programa, es decir, algo menos de la mitad de lo presupuestado inicialmente. Esto se debe, primero, a una reducción similar del presupuesto global (ver Capítulo III), y segundo, a una reasignación de aproximadamente el 10% en favor de otros sectores.

En relación a la Inversión Pública del período 1987-1990, se puede ver que el sector Urbanismo y Vivienda absorbió sólo el 2.37% en promedio del total de las inversiones, esto es, 8.67 millones de dólares por año. Comparativamente, la inversión del Fondo en el sector, como ya se mencionó antes, es del orden de los 80.46

---

[9] Datos tomados de: "Evaluación de la implantación del Fondo Social de Emergencia. Bolivia" IREC-UMSS, 1990.

millones de dólares, valor que en promedio representa 26.82 millones de dólares por año, es decir, algo más de 3 veces la inversión publica en el sector.

Sintetizando, podemos advertir que la magnitud de los recursos destinados por el FSE al sector urbano, fueron de efectiva importancia, afirmación que debe relativizarse al considerar que los recursos de los últimos años son bajos respecto a períodos anteriores, así como con relación al Producto Bruto Nacional.

Como se mencionó anteriormente, el FIS reemplaza al FSE y se produce un cambio fundamental en la política urbana de la institución al suprimir ésta los subprogramas "Vivienda y Apoyo habitacional" y "Mejoramiento Urbano". Según informes extraoficiales, esta medida es el resultado de recomendaciones de la representación del Banco Mundial en Bolivia, quien sugirió la reducción por el carácter polémico y político de la vivienda y el mejoramiento urbano.

Así, en términos de promedio, el Fondo de Inversión Social durante el período 1991-1992, orientó hacia sus subprogramas urbanos sólo un 34% de su presupuesto total, lo cual se expresa en una inversión de 12.46 millones de dólares al año, algo más del 40% sobre la inversión pública en el sector.

Con referencia a la estructura presupuestaria particularizada de los proyectos urbanos, las situaciones son variables. Así, en primera instancia debe mencionarse que todos los subprogramas son a fondo perdido, salvo el de Vivienda y Apoyo Habitacional que tuvo las características de un crédito blando a pagarse en 20 años.

En este mismo orden de cosas, todos los subprogramas deben contar con el aporte de mano de obra de la comunidad, factor que hace más factible la aprobación del proyecto. Sin embargo, en caso de necesitarse mano de obra especializada o tratarse de población con

trabajo permanente, los aportes en dinero o materiales deben ser iguales al 10% del costo del proyecto[10].

Nuevamente una excepción. Los proyectos de vivienda se sitúan bajo dos líneas operativas: proyectos de autoconstrucción, en los que la comunidad aporta su mano de obra y a cambio recibe un incentivo igual a un salario mínimo mensual durante seis meses y paga sólo un 80% del crédito; y proyectos de construcción delegada, donde se incluye en el préstamo el costo total de la mano de obra, el beneficiario no trabaja y paga el total del crédito.

Las asignaciones presupuestales del Pronasol a los subprogramas urbanos son muy difíciles de analizar por varias razones:

Primero, según las Cuentas de Hacienda Pública Federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada uno de los años de vida de Solidaridad, el gobierno mexicano informa de una inversión "x", incluyendo un cuadro síntesis sobre el desglose programático, donde se consigna la asignación presupuestal a sólo 16 subprogramas que no coinciden en número y contenido con las listas programáticas codificadas publicadas por Solidaridad, las cuales contienen 3 líneas programáticas y 48 subprogramas, según listados expuestos anteriormente.

Segundo, en el listado publicado por las Cuentas de Hacienda Pública Federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación no están incluidos todos los subprogramas urbanos, cosa que podría explicarse en la medida en que algunas de las acciones que Solidaridad publica como suyas son en realidad ejecutadas por instituciones que tradicionalmente han venido trabajando sobre

---

[10] En consideración a la pobreza de los grupos comunales, en proyectos rurales que exigían mano de obra especializada no existieron aportes comunales. Este tratamiento se hizo extensivo a algunos grupos urbanos con carácter de excepción y sólo en los subprogramas "Mejoramiento Urbano", "Construcciones en Salud", "Construcciones en Educación" y "Proyectos Culturales".

determinado tema y por tanto no cuentan con fondos del Programa. Este es el caso de Corett que no recibe fondos especiales de Solidaridad y parcialmente de la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Federal de Electricidad, FONHAPO, etc., quienes, en ocasiones, aportan recursos para proyectos de la misma manera que Solidaridad. Sin embargo, de acuerdo a la mencionada "expansión" de la filosofía y forma de trabajo de Solidaridad hacia todas las Instituciones y ámbitos de gobierno, los proyectos ejecutados bajo estas modalidades son considerados parte del programa[11]

Tercero, algunos de los recursos destinados a cierto tipo de programas como "Escuela Digna" y otros, son gastos que se venían ejerciendo en las instancias originales de ejecución de la institución correspondiente, habiéndose verificado solamente una transferencia hacia Solidaridad, sin existir en realidad un incremento de fondos[12].

Por último, es además fácilmente observable que ya en la realidad algunos programas que en su caracterización no tienen nada que ver con problemas definidos como del campo urbano, como "Mujeres en Solidaridad", ejecutan obras de carácter urbano.

Si para salvar esta situación, se busca información a partir de la documentación de Solidaridad, los resultados son más o menos

---

[11] Planteada esta cuestión a algunos altos funcionarios del Programa, ellos explican que, si bien estas instituciones no cuentan con fondos especiales provenientes de Solidaridad para el desarrollo de las acciones que les competen, hacen uso, en cambio, de la filosofía y los esquemas de organización del programa, de sus promotores y de su estructura funcional de apoyo a la organización popular. Explicaciones similares fueron dadas por Fernando Silva Nieto, Coordinador General de Solidaridad para el Distrito Federal; Cristóbal García, Director de Cooperación Técnica Internacional-Solidaridad; y Alvaro Urreta, delegado de Sedesol en Morelos, en entrevistas realizadas el 18 de junio, 19 de julio y 24 de julio de 1993 respectivamente.

[12] Fernando Silva Nieto, Coordinador General de Solidaridad para el Distrito Federal, afirmó durante una exposición presentada en El Colegio de México el 17 de Junio de 1993: "Pronasol, antes que una manera de asignar recursos es, en mucho, un método de trabajo".

similares. Así, el documento "Tres años de Solidaridad, 1989-1991" menciona que, del total de la inversión de Solidaridad en este período, le corresponde el 62% a la línea programática "Bienestar Social", dato que engloba a 30 subprogramas, de los cuales sólo 16 se han considerado como urbanos.

Para superar éste problema, podrían tomarse datos relativos a la cantidad de obras ejecutadas, cuantificación que el mencionado documento desglosa en acciones urbanas y rurales, pero esta información carece totalmente de validez cuantitativa, al incluir solamente el número de comunidades o colonias atendidas.

Ahora bien, ante la imposibilidad de obtener este dato, se intentará abordar la estructura de gastos en cada uno de los proyectos urbanos. De conformidad con lo expuesto párrafos arriba, el dinero y los recursos que se utilizan en los diferentes proyectos urbanos del Programa Nacional de Solidaridad Provienen de tres fuentes[13]: del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales, y de las aportaciones de la comunidad. En relación a este esquema, Carlos Salinas de Gortari afirma:

> Solidaridad ha significado unir en una sola voluntad el deber del gobierno y la participación comunitaria.

Las aportaciones de la comunidad en la generalidad de los casos, significan como mínimo el 20% del costo total del proyecto, ya sea en efectivo, o en mano de obra y materiales, con la excepción de proyectos de parques, jardines y canchas deportivas, donde el mínimo aporte comunal es del 50% del total del proyecto. Dentro del mismo tema, estos aportes no incluyen derechos de conexión en proyectos de agua potable y energía eléctrica, derechos que el beneficiario debe pagar en su totalidad si no aportó con su mano de

---

[13] Cfr.: *Participación de los Comités de Solidaridad en el ejercicio del gasto social, Serie: Organización Social*, Instituto Nacional de Solidaridad, Sedesol, México D.F., 1991, pags. 3-5.

obra en la construcción de la red y hasta un 30% del valor total en caso contrario.

Adicionalmente, en algunos subprogramas como "Escuela Digna" en todo el país o "Mejoramiento de Unidades Habitacionales o vecindades" en el Distrito Federal, el aporte federal tiene, en un 50%, el carácter de crédito, y su pago, prorrateado entre el total de los beneficiarios mediante cuotas mensuales sin intereses, debe hacerse en un plazo no mayor a un año y se constituye en un fondo comunal destinado al mantenimiento de las unidades.

Estos parámetros sufren variaciones, tanto en relación con la actitud del delegado de Sedesol en la región y del respectivo Gobernador del Estado o presidente delegacional, como con el monto presupuestal asignado al municipio o colonia para determinada obra, pues en ocasiones, aunque la información sobre el proyecto no permite este detalle, sólo el valor del aporte comunal, podría pagar todo el proyecto. Algunos habitantes de dos de las delegaciones estudiadas en el Distrito Federal, afirmaron de manera anecdótica que ¡"Solidaridad" en México significaba en realidad "solo dar y dar"!

2.3.- GRUPOS SOCIALES DESTINATARIOS

En ambos países el criterio fundamental utilizado para la selección de beneficiarios esta relacionado con lo que se ha venido a llamar la "focalización territorial", es decir, la condición de posible beneficiario de un proyecto del FSE o el Pronasol está determinada por la zona de ubicación del proyecto en referencia. Sin más estudios que la observación de la zona de instrumentación, al tratarse de las llamadas "áreas urbano-marginales", "colonias populares", etc., el proyecto tiene viabilidad, siendo los beneficiarios, por tanto, los habitantes de dichas zonas, población que indiscutiblemente carece de las condiciones adecuadas de vida.

En las situaciones en que no puede contarse con esta condición de territorialidad, por ejemplo en los Subprogramas relacionados con la vivienda, los parámetros exigidos son distintos.

En este caso, los criterios inicialmente determinados por el FSE y el MAU, establecían que los destinatarios debían ser mineros relocalizados, migrantes rurales, hogares con ingresos bajos sin acceso al crédito formal y sin vivienda propia. Globalmente, los grupos seleccionados para los primeros proyectos corresponden efectivamente a estas características, aún cuando no se observa la presencia, sino esporádica (voceadores de periódico), de grupos que por sus condiciones de pobreza pueden ser considerados como de alta vulnerabilidad (recolectores de basura, lustra botas, vendedores callejeros, etc.), posiblemente debido a que éstos encuentran dificultades en los procesos de organización y de búsqueda de contratistas para la elaboración de proyectos.

Se puede, sin embargo, comprobar la aparición de otros grupos sociales a partir de 1988, tanto porque los efectos de la crisis en grupos como los de los maestros, obreros de empresas, funcionarios, etc., hicieron que éstos, mediante presiones, consiguieran la apertura del programa a un espectro social más amplio, como debido a que una de las condicionantes era la previa propiedad de terrenos, situación que no podía ser cubierta por los grupos más necesitados.

En México, los grupos planteados como posibles adjudicatarios del subprograma "Vivienda Digna" y "Vivienda Progresiva", son muy similares, y los procedimientos de selección se basan en estudios socio-económicos que siguen modelos habitualmente establecidos por FONHAPO, donde la verificación del nivel de ingresos toma el papel prioritario. Por conclusiones obtenidas de las visitas de campo, éste es un punto que en los hechos no se cumple estrictamente, dándose la posibilidad de acceso a algunos grupos de la clase media baja.

2.4.- ORGANIZACION Y PARTICIPACION POPULAR

Como ya se mencionó, en la medida en que el programa boliviano no tenía entre sus objetivos básicos el fomento a nuevos mecanismos de organización popular, tomaba más bien como válidas las ya existentes. Dentro de este contexto, con salvedad de los proyectos de vivienda, la forma de organización predominante en los subprogramas urbanos es la denominada "Junta Vecinal".

Emergentes de una larga tradición organizativa, dichas organizaciones, reunidas por zonas, desembocan en primera instancia en los Consejos Centrales, quienes a su vez constituyen las Federaciones Departamentales de Juntas Vecinales, que integradas son la base de la Federación Nacional de Juntas Vecinales, institución que al afiliarse a la Central Obrera Boliviana, transmite las directrices nacionales de organización popular a los niveles territoriales.

Históricamente, estas organizaciones han venido planteando una amplia gama de reivindicaciones con una serie de cambios en función de cada coyuntura. Las mismas abarcan desde exigencias ligadas a la falta de vivienda adecuada, particularmente en los primeros momentos de su movilización, pasando por demandas de servicios y equipamientos, ya sea en el campo educativo, en el de la salud y otros, hasta aquellos requerimientos de carácter eminentemente económico impulsados por la COB, como la dotación de alimentos básicos de la canasta familiar.

Surgido el programa, la respuesta de las Juntas Vecinales fue inicialmente lenta, debido a que si bien la organización existía, el Estado había perdido credibilidad y no se tenía experiencia en relación con los procesos necesarios a la elaboración de un proyecto. De manera similar, las "intermediarias", acostumbradas solamente a la elaboración de aquellos proyectos previstos dentro

de sus planes operativos, no entendían la propuesta del FSE en torno a la generación de proyectos de pequeña escala y ejecución inmediata que debían responder a solicitudes directas de las comunidades organizadas.

El proceso de aprendizaje dentro de esta línea programática fue comparativamente más rápido, existiendo variaciones en relación a la fortaleza de la organización popular y de las instituciones de la zona urbana en cuestión. Así, los departamentos más fuertes fueron capaces de generar procesos acelerados de acoplamiento al Programa, en tanto que los más débiles se mantuvieron alejados del mismo, originando resultados contrarios a los buscados.

Con el tiempo y las labores de promoción del Fondo estos problemas fueron parcialmente superados, pues aún hasta ahora, existen ciudades con altos niveles de pobreza que no logran consolidar sus exigencias urbanas en proyectos a ser evaluados por el Fondo.

Así, las obligaciones a las que una comunidad debe comprometerse para conseguir la aprobación y posterior ejecución de un proyecto perteneciente a los subprogramas urbanos, se resumen en:

- Consolidar su forma de organización existente o generar una.
- Detectar problemas y necesidades en torno a la problemática de su barrio.
- Tomar contacto con cualquier equipo técnico, y negociar la elaboración del proyecto a cambio de la adjudicación de la construcción.
- Suscribir un contrato con la "intermediaria" describiendo derechos y obligaciones.
- Estar dispuesta a aportar con mano de obra u otros elementos para la ejecución del proyecto.
- Establecer mecanismos de supervisión y control de obras (sólo exigido en algunos de los subprogramas: Vivienda y Apoyo Habitacional y Mejoramiento Urbano)

Las intenciones son claras y, por lo menos en lo que se refiere a la línea programática urbana dieron resultados positivos: por un lado, hacer responsable al grupo beneficiario de la solución de sus problemas; y por otro, captar sus mínimas posibilidades de aporte en función de la posible optimización de recursos.

Como se vio en el Capítulo II, en México, la opción es diferente y de lo que se trata es de apoyar, incentivar e inducir[14] la creación de una forma de organización nueva que, en el mejor de los casos, surge para llenar un vacío y en mayor porcentaje para sustituir a las organizaciones ya existentes.

Así, en cada una de las obras, sea ésta de Urbanización, Electrificación, Vivienda Digna, etc., se crea un Comité de Solidaridad formado por los vecinos involucrados en la problemática (usuarios, padres de familia, asociaciones civiles interesadas, etc) que se encarga de coordinar y ejecutar las acciones. Una Asamblea General, con asistencia del Comité en pleno, elige democráticamente un presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales[15], debiendo el acta de constitución ser firmada, como testigo, por algún representante de la delegación federal de Sedesol. Las funciones de los Comités de Solidaridad son[16]:

---

[14] Mediante el Instituto Nacional de Solidaridad, el programa capacita promotores sociales, cuya tarea fundamental es la formación de Comités de Solidaridad y la capacitación de sus miembros, tanto en relación a la filosofía del Programa como con referencia a sus labores específicas dentro de cada proyecto. Según se pudo constatar, las inversiones en este rubro son fuertes, y significan para el programa un gran desgaste de energías y esfuerzos, no posibles de explicar sólo en relación al fomento de la organización popular.

[15] También a partir del Instituto Nacional de Solidaridad, se imparten cursos a las mesas directivas de los Comités de Solidaridad, destinados a clarificar sus funciones, la forma de organizarse y las posibles maneras de operar. El Instituto en referencia es prácticamente una "escuela de educación en Solidaridad", donde se generan documentos, folletos, instructivos y demás instrumentos de capacitación e información, tanto sobre temas generales como "la filosofía del liberalismo social", como sobre cuestiones específicas de organización popular en términos de lo indispensable para el Pronasol.

[16] Cfr.: *Comités de Solidaridad, Serie: Organización Social,* Instituto Nacional de Solidaridad, Sedesol, México D.F., 1991, pags. 16-18.

- Promover la organización de los miembros de la comunidad.
- Detectar y priorizar las necesidades de la comunidad en función de su problemática y presentar la propuesta de acción al presidente municipal.
- Formular[17], gestionar, administrar y evaluar los proyectos de Solidaridad correspondientes.
- Controlar las aportaciones de recursos humanos, económicos y materiales que corresponden a la comunidad y organizar su participación.
- Obtener en nombre de los adjudicatarios de la obra, los recursos que el gobierno federal otorga y ejecutar las obras conforme a las normas técnicas establecidas. En caso de existir un contratista, controlar la ejecución de las obras y la aplicación de recursos.
- Adquirir materiales de construcción y efectuar el pago de la mano de obra especializada en caso de requerirla.
- Presentar la documentación comprobatoria de gastos ante la Presidencia Municipal.
- Dar mantenimiento permanente a la obra.
- Convocar a asambleas para elegir a los delegados que representarán al Comité en la Coordinadora de Comités o en otra instancia de organización superior decidida por la comunidad.

Una vez conformados los Comités de Solidaridad y consolidada su actividad, a partir de un espacio común definido, se procede, previo proceso asambleario general de elección de tres representantes por Comité, a la formación de las "Coordinadoras de Comités", segundo nivel de organización, cuyo objetivo es permitir de manera democrática unificar y coordinar los esfuerzos, las demandas y las gestiones de varios Comités, relacionados entre sí

---

[17] Este punto está planteado sólo en teoría, porque en la realidad la gente no es responsable de la formulación de proyectos; es más, no participa siquiera de ella.

por una problemática común determinada por la vecindad geográfica.

> Con las coordinadoras o uniones, los comités tienen la ventaja de contar con un instrumento que les permite incrementar su capacidad de gestión, planeación y concertación, para ampliar su influencia social y promover el desarrollo integral de su comunidad[18].

Asimismo, en la actualidad, las coordinadoras o uniones de comités, están dando nacimiento a los llamados "Consejos Municipales de Comités de Solidaridad" o en el caso del Distrito Federal, a los llamados "Consejos Delegacionales de Comités de Solidaridad". Los pasos son sucesivos, Comités sustituyendo las organizaciones por manzana y a los presidentes de manzana, Coordinadoras de Comités, haciendo el papel de las juntas de vecinos, y finalmente los Consejos Municipales de Comités serían la instancia que en los hechos sustituye las funciones originales de los Cabildos. Se trata pues, de una nueva forma de organizar a la población en función del Pronasol.

Durante la ejecución de la obra, esgrimiendo el objetivo de abrir una nueva opción para la participación organizada de la sociedad, el programa propugna e impulsa mediante cursos de capacitación, la participación de los beneficiarios en la fiscalización y vigilancia de las acciones del gobierno, de la posible empresa contratista y de la misma comunidad, a través de la denominada "Contraloría Social". Esta actividad se personifica en uno de los tres vocales antes mencionados, el "Vocal de Control y Vigilancia", cuya labor fundamental, reforzando lo ya mencionado es el control total del manejo de los recursos en relación al proyecto. De esta manera, se dice que se busca lograr que todos los Comités de solidaridad adopten un esquema en el que las comunidades vigilan los recursos federales y estatales destinados a la realización de obras prioritarias.

---

[18] *Coordinadoras o uniones de comités de Solidaridad, Organización Social*, Guías de Solidaridad, Sedesol, Subsecretaría de Desarrollo Regional, Pronasol, Dirección General de Organización Social. México D.F., 1993, pag. 8.

A lo largo de todo lo desarrollado hasta el momento, se ha pretendido lograr una visión completa, en lo posible, de ambos programas, tanto en relación a su contexto de inserción como en cuanto a sus características internas propias. Con estos antecedentes, el próximo Capítulo, después de remitirse a fuentes de información de carácter analítico-evaluativo y a su constatación empírica, tiene como objetivo arribar a una aproximación interpretativa-comparativa personal sobre ambos programas.

V.- UNA APROXIMACION INTERPRETATIVA-COMPARATIVA

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

A pesar de que la presente investigación no tiene como objetivo realizar una evaluación, en el sentido estricto del término, del impacto urbano del Fondo Social de Emergencia o del Programa Nacional de Solidaridad, para acercarse a una visión interpretativa-comparativa global de estos programas y de su actuación en el campo urbano, es necesario establecer algunos canales de análisis y evaluación buscando determinar con claridad su posible contribución a los Programas de Ajuste Estructural.

Así pues, se intentará una aproximación interpretativa-comparativa que trate de sentar algunas bases de reflexión antes que complejas ponderaciones cuantitativas en una temática no resuelta y sujeta, por el contrario, a la necesidad de su discusión desde diferentes ángulos de interpretación (desde los sociales y técnicos hasta los ideológicos, políticos y económicos).

Esta aproximación se apoyará tanto en la revisión de algunas interpretaciones existentes, elaboradas a partir de posiciones distintas, como en el análisis directo de algunos proyectos ejecutados en el marco de las líneas programáticas urbanas respectivas.

A partir de este nuevo acercamiento y de lo desarrollado en los capítulos anteriores (es decir del análisis de documentación e información obtenida de los propios programas y de su personal jerárquico) se pondrá de relieve la relación entre las metas, objetivos y formas operativas planteadas, las diversas posiciones y estudios interpretativos y la situación concreta de los proyectos a partir del trabajo de campo realizado.

2.- ALGUNAS POSICIONES EN TORNO A SU INTERPRETACION

Un recurso muy socorrido en el proceso de investigación es el análisis de las principales obras teóricas sobre la temática en cuestión. Tanto en Bolivia como en México y, aún dentro del ámbito internacional, se han elaborado algunos documentos de análisis general basados en datos disponibles, referidos al Fondo Social de Emergencia y al Programa Nacional de Solidaridad. En cambio, debido probablemente a la juventud de los programas, las investigaciones específicas son bastante más escasas y han sido desarrolladas de forma más esporádica y parcial.

La relativa ausencia de este tipo de trabajos, es aún más visible en la evaluación particularizada de resultados en el campo urbano, salvo pequeños comentarios críticos en ensayos o libros no referidos expresamente al tema, o en artículos publicados por revistas especializadas.

Estas apreciaciones no serían correctas si no mencionamos que en Bolivia, Cooperación Técnica Suiza, en convenio con el Ministerio de Asuntos Urbanos, desarrolló un proyecto de evaluación del subprograma "Vivienda y Apoyo Habitacional", proyecto que estaba destinado básicamente a establecer el impacto de este subprograma concebido como parte de la política de vivienda.

Sin embargo, la documentación existente con respecto a los programas es tan amplia que, para la selección de los posibles textos a analizar, se consideró necesario determinar los textos a considerar y precisar los aspectos a tomar en cuenta al interior de ellos.

Dentro del primer punto, con el objeto de cubrir un grupo representativo de estudios, se tomaron en cuenta tanto las posiciones teórico-ideológicas de sustento o crítica a los

programas y los distintos actores sociales que intervienen en ellos, como el campo temático de la investigación en analisis.

Así, conjuntando los tres factores de selección descritos, se consideran comentarios analíticos e investigaciones que sirven de apoyo o sustento ideológico-político a los Programas y se desarrollan a partir del Estado y de los organismos internacionales, trabajos con orientación económica, social o política elaborados en distintos centros de investigación o como producto del trabajo de algunos investigadores sociales independientes y documentos que recopilan las opiniones de algunos de los grupos populares beneficiarios y del movimiento urbano popular organizado.

Posteriormente, los ejes análiticos que orientan la lectura de los textos se situan en la interpretación que hace el estudio sobre: a) el papel de los programas con respecto al proceso económico-político y a los grupos sociales involucrados y b) el accionar de los Programas en cuento a la adecuada elección del beneficiario, la correspondencia entre filiación política y asignación de recursos, la eficiencia administrativa, sus efectos en la economía del país y entre las instituciones locales con las que trabaja y en relación a los grupos sociales involucrados.

2.1.- SUSTENTO IDEOLOGICO Y APOYO A LOS PROGRAMAS

En Bolivia, Luis Fernando Campero, ex director del Fondo Social de Emergencia, en la búsqueda del soporte teórico-conceptual necesario para la instrumentación de las acciones del Fondo, publicó varios artículos de análisis que más que evaluaciones se constituyen en justificaciones político-ideológicas. Dada la importancia de un acercamiento a este tipo de interpretaciones, se sintetizan algunas de los planteos del mencionado funcionario de Estado.

Recuperando declaraciones de Víctor Paz Estenssoro, Presidente de la República, Campero definía al Fondo como el brazo social de la política económica del gobierno, "el puente" entre la crisis y la reactivación económica y el "colchón de seguridad" para la preservación del capital humano mientras el proceso de crecimiento económico autónomo y sostenido y el fortalecimiento del sector social permita satisfacer en forma permanente las aspiraciones básicas de la población.

> El conjunto de logros iniciales del programa emprendido por el gobierno - estabilidad económica, relativo orden social sin represión, reordenamiento de varios sectores, recuperación de la autoridad gubernamental- generaron en el país una sensación importante de recuperación de confianza. En el campo social, la acción rápida y eficaz del FSE difundió el sentimiento de que "a alguien le importaba" los problemas de los mas desfavorecidos, y que sí era posible obtener resultados si uno se ponía en marcha y lograba poner en marcha a su comunidad. En forma paralela, el éxito operativo del Fondo, reabrió la confianza de que incluso ante circunstancias tan adversas como la presente era posible diseñar y poner en marcha, en cualquiera de los campos, un instrumento rápido y eficaz, rompiendo con una larga tradición de ineficiencia y burocracia en el accionar del Estado[1].

De manera menos textual, para Fernando Campero, los resultados del Fondo pueden medirse desde tres puntos de vista distintos: el impacto social y económico logrado, el volumen de operaciones procesadas y los resultados logrados en cuanto a captación de recursos. En relación al impacto social y económico, muestra que el Fondo aminoró en un 20% el desempleo abierto, contribuyó al crecimiento del PIB en 1.2% y dejó un saldo neto positivo de divisas.

A junio de 1989, dos años y medio después del inicio de sus operaciones, el Fondo había aprobado 2.192 proyectos y concluido 930, por montos de 138 millones de dólares y 54 millones de dólares respectivamente, y desembolsado 94 millones de dólares, a un ritmo de 8 millones mensuales. A la misma fecha, las captaciones

---

[1] Fernando Campero, "El Fondo Social de Emergencia (Una experiencia exitosa de intervención temporal en el Sector Social)", en Carlos F. Toranzo Roca (edit.), *Necesidades Básicas y Desarrollo*, Ed. ILDIS, marzo de 1990, La Paz-Bolivia, Pag. 139.

internacionales, representaban el 89% de los recursos del Fondo, garantizando un flujo neto de capital fresco y un balance positivo de divisas.

Estos datos, no dejan de ser solamente una evaluación cuantitativa, que en lo que hace al impacto socio-económico es difícil de verificar, y en relación a la inversión, ritmo y volumen de operaciones y captación de recursos externos, se acerca mucho a lo detectado vía canales como el Ministerio de Finanzas y la Contraloría del Estado. Finalmente, para Campero, el Fondo básicamente se constituye en un elemento de apoyo al mantenimiento del programa económico. Primero, porque contribuye a distender la tensión social y aminorar las enormes presiones populares; segundo, porque fortalece la capacidad institucional y de coordinación de los instituciones del país; y, tercero, porque canaliza recursos adicionales externos y de la población civil hacia el sector social, disminuyendo las presiones sobre la debilitada estructura económica.

Para poder contar al igual que en el caso Boliviano con una interpretación política y oficial del Programa mexicano, se tomaron algunas de las explicaciones desarrolladas por René Villarreal en su último libro[2], al considerar que este autor sintetiza con precisión el marco político-ideológico del Pronasol, aspecto que es respaldado por la recopilación de algunas de las expresiones del Presidente Carlos Salinas de Gortari en sus distintos discursos de Gobierno y en los informes síntesis vertidos en las llamadas Semanas de Solidaridad"[3].

---

[2] René Villarreal, *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, Serie Nueva Cultura Económica, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

[3] Desde el primer año de aplicación del Programa, durante el mes de Septiembre, tiene lugar la llamada "Semana de Solidaridad", semana en la que mediante diversos actos oficiales con participación del Presidente de la República, los tres niveles de gobierno y representantes comunales elegidos a partir de los comités de solidaridad, se desarrollan diversas actividades que

Así, Villarreal afirma que la vía mexicana a la nueva economía está representada por la ideología y la práctica del liberalismo social como marco doctrinario que busca hacer compatibles las libertades individuales con los derechos sociales y armonizar el ejercicio de estas libertades con la responsabilidad solidaria con la comunidad.

> El liberalismo social se encuentra distante del neoliberalismo porque éste niega las organizaciones sociales y los derechos de vida en comunidad, y del neoestatismo porque éste anula la vitalidad de la sociedad civil y de los movimientos sociales. Estamos en un proceso de privatización y desregulación económica, pero eso no quiere decir que el Estado se repliegue. Al contrario, significa que moderniza la manera como interviene en las relaciones económicas, y cómo respeta y alienta las luchas sociales.... En el liberalismo social entendemos la justicia como una labor permanente que requiere de políticas públicas deliberadas que aseguren más oportunidades a quienes menos tienen, pero de manera permanente, y no como efímera oferta política, sin sustento económico[4].

Sintéticamente, René Villarreal al igual que el Presidente de la República, inserta la creación de Solidaridad en el entendimiento de que el liberalismo social atiende de manera activa el problema de la pobreza en general y de la pobreza extrema en particular. Dado que estos problemas sociales no se resuelven automáticamente a través del libre juego de las fuerzas del mercado, se aplica una política de promoción de la justicia social que parte de la responsabilidad del Estado y la comunidad con un enfoque solidario, lo que da lugar al Estado solidario.

---

incluyen visitas a obras, recuento de actividades en el año, premiaciones, etc. Las publicaciones oficiales muestran a las "semanas de solidaridad" como procesos de evaluación participativa, cuando en realidad son actividades de carácter propagandístico.

[4] Carlos Salinas de Gortari, discurso pronunciado durante la ceremonia de inauguración del seminario *Libertad y justicia en las sociedades modernas*, Coordinación del Instituto Nacional de Solidaridad, La Universidad Autónoma Metropolitana, El Colegio de México, el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 3 de junio de 1993. Gaceta de Solidaridad, Año 3, número especial, junio de 1993, pags. III-IV.

> Solidaridad ha significado unir, en una sola voluntad, el deber del gobierno y la participación comunitaria[5].

El Pronasol, según Villarreal, es la expresión directa de estos planteamientos ideológicos, constituyéndose en el nuevo instrumento de política pública que permite establecer sobre nuevas bases la relación del Estado con la sociedad civil y la relación del gobierno federal con los estados y municipios.

> El Estado cumple, en los hechos, su compromiso irrenunciable con la justicia social. Solidaridad, lo he afirmado, es la expresión de una forma de ser de siempre de los mexicanos que hoy se manifiesta en las decisiones de la comunidad y en el apoyo respetuoso del gobierno. Como mencioné, el Estado ha incrementado en 70% real los recursos para la superación de rezagos y de carencias urgentes en una gran mayoría de los municipios del país. Solidaridad ha demostrado ser un instrumento eficaz para el ejercicio del gasto social, pero es mucho más. Al convertirse ese gasto en agua, luz, escuelas dignas, servicios de salud, pavimentación o títulos de propiedad registrados, Solidaridad es justicia en los hechos, es aliento a la participación y es respeto a la dignidad[6].

Dentro de ese contexto, el autor resalta resultados significativos: construcción nueva y refacción de una cantidad de escuelas capaz de albergar a dos y ocho millones de niños respectivamente, distribución de leche a 7 millones de niños, acceso de 6 millones de personas a servicios nuevos o remodelados de salud, ampliación de redes de energía eléctrica a 11 millones de habitantes, agua potable a 8 millones, construcción de 14 mil Km de nuevos caminos comunales y renovación de cerca de 110 mil Km.

De la misma manera, dice Villarreal, el liberalismo social debe ir más allá de los programas asistenciales tradicionales catalizando actividades productivas de impacto social que permitan sentar las bases en este campo para la construcción de un nuevo modelo sustentable con equidad. Así, en la actualidad, a través del Fondo

---

[5] Carlos Salinas de Gortari, discurso pronunciado en la ceremonia de clausura de La Segunda Semana de Solidaridad, 14 de Septiembre de 1991, La Jornada, 15 de Septiembre de 1991.

[6] Carlos Salinas de Gortari, *Cuarto informe de Gobierno,* 1 de noviembre de 1992, La Jornada, 2 de Noviembre de 1992, México, pag. X.

de Solidaridad, se han promovido 4000 pequeñas empresas, y alrededor de 680.000 campesinos han sido apoyados para trabajar casi 2 millones de hectáreas.

> Sabemos que la lucha contra la pobreza no sólo tiene que resolver los problemas de la vida cotidiana, sino además multiplicar y reproducir las posibilidades de dejar atrás esa situación adversa y desfavorable[7].

Consecuentemente, la política social y el actual Pronasol, son para el autor, programas básicos y necesarios a corto y mediano plazo para resolver el problema de la pobreza extrema y a largo plazo se constituyen en la base para que el nuevo modelo de desarrollo incluya a toda la población y las regiones.

> Solidaridad no excluye a nadie, abre las puertas a todo aquel que quiera, a todo el que esté decidido a participar. El que quiere llevar su silla y sólo ver no tiene lugar, porque la participación exige que todos estén presentes para llevar los beneficios a la propia comunidad. Bienvenido el que quiera trabajar. ¡Todos caben en Solidaridad![8]

Finalmente, René Villarreal afirma que lo importante en torno a Solidaridad es reconocer que hay definición, convicción y compromiso político en el combate a la pobreza y que el nuevo enfoque del Pronasol es un camino viable para hacer compatible el binomio de la eficiencia y la equidad como base de la estabilidad política y sustento de los dos principios fundamentales del liberalismo social: la libertad y la justicia social.

---

[7] Carlos Salinas de Gortari, discurso pronunciado en la Reunión Nacional de Evaluación del Programa de Fondos de Solidaridad para la Producción, 9 de Septiembre, Amatepec, Estado de México, tercera jornada de trabajo de La Tercera Semana de Solidaridad, Gaceta de Solidaridad, Año 3, N°. 59, México, 15 de Septiembre de 1992, pag. 18.

[8] Carlos Salinas de Gortari, discurso presentado en el acto de conclusión de La Tercera Semana de Solidaridad, 8 de Septiembre de 1992, Palacio de Gobierno, Monterrey, Nuevo León. Gaceta de Solidaridad, Año 3, N°. 59, México, 15 de Septiembre de 1992, pag. 16.

> Sin la regulación estatal, el mercado es fuente de desequilibrios y también de injusticia; nosotros no vemos contradicción alguna en promover el mercado si fortalecemos la regulación del Estado; tampoco en asumir plenamente las responsabilidades sociales o de promoción al desarrollo... este enlazamiento de justicia y libertad lo llamamos liberalismo social y es ésta la ideología que orienta la reforma del Estado mexicano[9].

Es opinión generalizada que las directrices de sustento tanto ideológicas como estratégicas de este tipo de programas se sitúan en las orientaciones de orden político-económico emanadas de organizaciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. Por tanto, el presente análisis, recupera el sentido de las propuestas del Banco Mundial en ambos países, como parte de un paradigma orientador de las medidas socioeconómicas.

Ya en 1978 el Banco Mundial planteó la necesidad de estudiar las implicaciones operacionales de satisfacer las necesidades básicas de algunos grupos poblacionales dentro de un corto período (una generación), como un objetivo de desarrollo que debía conectarse con las políticas de producción, inversión, ingreso y empleo. Con este objetivo desarrollaron algunos estudios que, a decir de la institución, confirmaron ampliamente que el crecimiento económico puede ser combinado con una redistribución de los ingresos y los activos para aliviar la pobreza[10].

Así, en Bolivia, el Banco Mundial, importante y temprano soporte económico e ideológico de las medidas de Ajuste Económico, en conocimiento del impacto de éstas sobre la economía popular, a partir de septiembre de 1986 sugirió la inclusión prioritaria de lo social en la agenda de debates y recomendó medidas atrevidas en

---

[9] Carlos Salinas de Gortari, discurso pronunciado en el acto de inauguración de la II Conferencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 27 de julio de 1993, Toluca, México.

[10] Cfr. P. Steeten, *First things first, meeting basic human needs in developing countries*, Washington D.C.; World Bank, 1981.

concordancia con los reportes de la Unicef que posteriormente derivaron en el documento denominado "Un ajuste con cara humana".

En consecuencia, fue copartícipe de las sesiones de discusión previas al nacimiento del Fondo, y posteriormente su principal financiador. En 1989, encargó la evaluación de las acciones del Fondo a un equipo encabezado por Steen Jorgensen, quien sintetizó los resultados de la investigación en un documento sugestivo desde el título: "Ayudando a los pobres en situación de Crisis Económica y Ajuste"[11].

El mencionado documento afirma que el Banco Mundial tiene al Fondo Social de Emergencia, como "su primer proyecto" específicamente diseñado para proteger a los pobres durante un programa de Ajuste Macroeconómico. En este sentido, los autores consideran los resultados como óptimos y posibles de repetir bajo algunas recomendaciones, aún cuando no niegan ciertos errores que deben corregirse.

Resaltan como éxitos, la cantidad de proyectos ejecutados, una manifiesta elevación de los ingresos de los trabajadores del Fondo[12], mejoras en la calidad de vida de grupos poblacionales de bajos ingresos, su capacidad de estímulo al flujo de dinero de aportes internacionales y la canalización de fondos del gobierno y

---

[11] Cfr.: Steen Jorgensen, Margaret Grosh and Mark Schacter, *Easing the Poor Through Economic Crisis and Adjustment, The Story of Bolivia's Emergency Social Fund,* Latin America and the Caribean Technical Department, Regional Studies Programan, Human Resources Division, Report N°. 3, World Bank, mayo 1991.

[12] El Banco Mundial, mediante una evaluación econométrica de los beneficios del Fondo en términos de empleo y salario para sus trabajadores, pudo establecer que, a mediados de 1990, la institución contaba con 20.000 trabajadores con salarios en un nivel igual al establecido por el mercado para obreros de la construcción no calificados. De este total se estimó que, de no existir el Fondo, un 18% de ellos podía estar desempleado y que el trabajador promedio tenía una ganancia 45% más alta que si se encontrara trabajando fuera del Fondo y 67% mayor a que si se mantuvieran desempleado y ligado a la actividad informal.

otras ONGs a problemas sociales[13], el fortalecimiento de algunas de las instituciones con las que trabaja, la agilización y mejora de las relaciones ONGs-gobierno, y sobre todo, el fortalecimiento de la democracia en el sentido de recuperar credibilidad poblacional en relación a las acciones del gobierno haciendo el programa de Ajuste Macroeconómico más viable políticamente[14].

De la misma manera, la investigación mencionada hace referencia a fallas como las siguientes: el sacrificio de la correcta selección de beneficiarios y proyectos por la cantidad y velocidad con que éstos debían aprobarse y financiarse; la consiguiente no focalización del Programa específicamente al desempleo creado por el Ajuste (mineros relocalizados); la no cobertura de los más pobres entre los pobres[15]; la existencia de trabajos de calidad inadecuada por mala supervisión; la limitada integración con la Planificación Nacional y Regional con resultados que se expresan en inversiones ineficientes; la no previsión de procesos de mantenimientos de obra.

---

[13] Según datos del Banco Mundial, para marzo del 1989 el Fondo había trabajado con aproximadamente 550 diferentes organizaciones (públicas, privadas y de voluntariado), de las cuales el 80% eran ONGs que aportaron alrededor de un tercio del valor en dólares de los proyectos aprobados.

[14] Pese a que el Banco Mundial afirma la influencia política del Fondo como intangible y difícil de diferenciar de otros eventos contemporáneos, sugiere dos puntos a comentar: Primero, el gobierno de Paz Esstensoro, después de la implementación del FSE, fue capaz de completar su período electoral sin recurrir a decretar el Estado de Sitio, y segundo, los logros fueron usados en la campaña de 1989, aunque a este respecto no se ven resultados claros pues parece que en la realidad los réditos políticos fueron para las intermediarias.

[15] La investigación en referencia describe también cómo, con base en un estudio del Ministerio de Planeamiento sobre 99 provincias del país clasificadas en 5 niveles de pobreza, se detectó que el Fondo no atendió a la población ubicada en el nivel de mayor pobreza. Las dificultades de focalización de los más pobres para una institución dirigida a la demanda (demand-driven), se relacionan con el hecho de que a comunidades más pobres, le corresponden instituciones menos eficientes y por tanto canales de comunicación más débiles. En términos numéricos, los del primer nivel, es decir los menos pobres, recibieron el 48.32% de los recursos, los del segundo nivel, el 17.44%; los del tercer nivel, el 14.89%; los del cuarto nivel, el 14.02%; y, los más pobres, esto es los del quinto nivel, recibieron sólo el 5.33%.

Asimismo, en el interés de buscar la replicabilidad del programa, subraya a los posibles países interesados, los siguientes ingredientes claves para el éxito: fuerte protección contra la interferencia política; calidad de intermediario pseudo-financiero antes que directo empleador; elección de proyectos tecnológicamente simples y a pequeña escala; trabajo con instituciones estatales e instituciones privadas; costos administrativos bajos; relaciones adecuadas con los donadores sin permitir interferencia en los procesos decisionales; y, correspondencia entre su filosofía y el marco macroeconómico nacional[16], buscando incrementar la participación del sector privado y constituyéndose en un mecanismo de apoyo a la descentralización.

Para terminar, sugiere que la comunidad internacional debe tomar como lecciones algunas de las enseñanzas del Fondo, entre las que se encuentran: considerar que los proyectos de empleo pueden crear infraestructura útil, que los esfuerzos especiales de relaciones públicas con intermediarios financieros dan buenos resultados, que los efectos multiplicadores institucionales son posibles y que no necesariamente debe darse un "trade-off" entre acción de corto plazo y crecimiento de largo plazo.

En México, el Banco Mundial tiene en elaboración un estudio de evaluación del impacto de su programa de apoyo municipal convenido con el Gobierno mexicano, a través del Programa Nacional de Solidaridad en los estados de Hidalgo, Guerrero, Chiapas y Oaxaca. El mencionado estudio, encargado al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, a la fecha tiene levantada la información de campo de una muestra de

---

[16] Un reporte interno del Banco Mundial preparado en 1989 estimó que el desembolso de 100 millones de dólares proyectado para el FSE equivalía al 30% del valor del programa de inversión del sector público y que considerando que las donaciones al FSE eran adicionales, éste generaría un incremento en el PIB de aproximadamente 2%. De acuerdo al texto en estudio, adecuando este cálculo a los 66 millones de dólares reales que el FSE invirtió en 1989, da un crecimiento estimado del PIB atribuible al FSE del 1.3%.

siete municipios en los valles centrales, tomando como objeto de estudio los Fondos Municipales de Solidaridad, sin haber llegado a elaborar ningún tipo de informe preliminar o final.

En consecuencia, debido a que dicha evaluación no está concluida, se analizarán los documentos publicados por el Banco Mundial[17] como marco de instrumentación del mencionado programa, pese a que el proyecto en referencia se relaciona fundamentalmente con el ámbito rural.

En el documento: "México, strategy proposal for regional/rural development in the disadvavantaged states", se dan las pinceladas generales de lo que serían las bases conceptuales de la propuesta financiera del Banco en relación al programa a instrumentarse; y, en "México: descentralization and regional development project for the disadvantaged states", se desarrollan las condiciones finales de la negociación entre el Banco y el Gobierno mexicano.

En los documentos mencionados, se presenta al programa mexicano como la mayor inversión del Banco para el combate a la pobreza en el continente[18], después del ciclo experimental iniciado en 1986 en Bolivia y completado en no menos de diez países de Latinoamérica con la instrumentación de los llamados Fondos de Inversión Social.

Con base en tres componentes de acción (inversión, medio ambiente y protección a sitios arqueológicos, y desarrollo institucional), los objetivos explícitos del programa son: a) desarrollo de infraestructura y potencialidades económicas de las áreas

---

[17] Banco Mundial, *Mexico, Strategy Proposal for regional/rural development in the disadvantaged states,* volumen 1: informe principal, mayo de 1989; *Mexico: descentralización and regional development project for the disadvantaged states,*Traducción de staff apraisal report, marzo de 1991.

[18] La Inversión prevista por el Banco Mundial para el Programa es del orden de los 350 millones de dólares, y la contraparte nacional acordada canalizada por el Programa Nacional de Solidaridad debe llegar a los 700 millones de dólares

marginales; b) mejora de los niveles de educación, salud y otras necesidades humanas de grupos pobres o de extrema pobreza; c) mejora de los servicios públicos necesarios al sustento de proyectos productivos; y, d) promoción de procesos de descentralización de los sistemas fiscales, financieros y administrativos para alcanzar una mejor provisión de recursos en la localidad y "fortalecer la participación de la población en la toma de decisiones".

Según las previsiones, se podrían crear 230 mil empleos hombre-año en los cuatro estados, reducir en un 40% la falta de acceso a caminos, escuelas, servicios públicos, mercados y tecnologías agrícolas y mejorar las oportunidades económicas de las poblaciones indígenas.

A pesar de reconocer la existencia de avances en el proceso de descentralización del país fundados sobre todo en la reforma constitucional al artículo 115, considera como insuficientes los resultados finales[19] y plantea la necesidad de sustentar el programa en una creciente descentralización, un incremento de la participación comunitaria y el fomento a la participación de instituciones tradicionales y ONGs.

Resaltando el ejemplo de Bolivia, sugiere a México la valoración de la incipiente acción de las ONGs. Menciona que en Bolivia, las ONGs recibieron un 10% de los fondos durante el primer año, y un 30% durante el segundo, demostrándo ser estas instituciones muy aptas para elaborar y ejecutar proyectos de desarrollo sustentable con alto grado de participación comunitaria y uso de tecnologías apropiadas.

---

[19] El documento cita como ejemplo la concentración del manejo financiero, mostrando cómo en México los gobiernos locales, tanto estatales como municipales, participan sólo del 20% de los recursos públicos en contraposición a que en los "países industrializados federados" el margen es de 45 a 65%. En los estados de desarrollo del Programa, del correspondiente 20%, 15% es ejercido por los gobiernos estatales y 5% por los municipios.

De manera resumida, el programa planteado por el Banco Mundial sugiere la incorporación de algunos elementos que el Pronasol no contempla, como la definición de una serie de líneas de política de desarrollo[20] que suponen la consideración de procesos de planificación macroeconómicos, mayores niveles de descentralización financiera local y la canalización de recursos a través de ONGs. Una vez que los informes de evaluación del programa sean publicados, será de vital importancia poder analizar cómo se solucionaron estas diferencias.

2.2.- INTERPRETACIONES DE LOS INVESTIGADORES SOCIALES.

El Estado boliviano encargó sucesivos análisis sobre los impactos del Fondo Social de Emergencia, tanto a consultoras privadas como a centros estatales de investigación. En este sentido, se seleccionaron dos trabajos desarrollados a partir de elementos analíticos distintos. El primero, elaborado por uno de los organismos más serios de análisis e investigación económica del estado; y, el segundo, encargado a una consultora privada especializada en impactos sociales.

Así, a través de su Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE), el gobierno boliviano desarrolló dos investigaciones sucesivas en 1988 y 1989 sobre el Fondo Social de Emergencia. La primera elaboró un modelo para medir el impacto macroeconómico de los proyectos del FSE, y la segunda tenía como objetivo evaluar el

---

[20] Concentración espacial de servicios agrícolas, desarrollo de condiciones para la agricultura comercial en regiones con ventajas comparativas, mejora de la productividad de la agricultura de subsistencia mediante el uso y la búsqueda de tecnologías apropiadas, etc..

impacto macroeconómico del Programa de Inversión ejecutado por el FSE[21].

En términos del impacto macroeconómico de los proyectos del fondo, UDAPE pudo establecer, sobre la base de considerar que en los criterios de selección de proyectos el FSE incluyó tanto la tasa interna de retorno como la focalización de la pobreza, que la tasa media de retorno proyectada global sería de 22%. Adicionalmente, no se advirtieron efectos sobre el salario general del mercado y se pudo llegar a establecer que 1 trabajo creado por el Fondo se revertía como 1.1 trabajos en la economía nacional.

Con la investigación de 1989, utilizando un modelo de equilibrio general calibrado para representar la estructura de la economía boliviana en 1987, momento en que el Fondo iniciaba sus actividades, se compararon dos escenarios de simulación. El primero, calibraba el efecto acumulado de las actividades del FSE en 1987-1988 y la primera mitad de 1989; y, el segundo, medía el efecto de una cantidad igual de recursos invertidos a través de canales tradicionales. Según éstos, la inversión del FSE, mostró mejores resultados. En el primer caso, el PIB se incrementó en 2,5%, la inflación en 1.7% y el empleo en 57000 trabajos. En el segundo caso, es decir, considerando la inversión a través de los canales tradicionales, el PIB creció en 2%, la inflación en 1.9% y se crearon 45000 trabajos. Adicionalmente, para evaluar las implicaciones de crecimiento a largo plazo de ambas inversiones, el modelo calculó que 1 dolar adicional de movilización de recursos externos gastado a través del Fondo incrementaría la inversión en 0.86 dólares, mientras que si se gastaba a través de los canales tradicionales, el incremento en la inversión sería de 0.70 dólares.

---

[21] Cfr.: Unidad de Análisis de Política Económica, *Modelo para medir el Impacto Macro-económico de los Proyectos del Fondo Social de Emergencia*, mimeo, La Paz, Bolivia, 1988; y *Evaluación Macroeconómica del Programa de Inversión: ejecutado por el Fondo Social de Emergencia 1987-Julio 1989*, mimeo, La Paz, Bolivia, 1989.

El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), como entidad ganadora de una solicitud pública del Fondo Social de Emergencia instando a la elaboración de una evaluación del impacto social de sus proyectos en la ciudad de El Alto de La Paz (julio, 1989), desarrolló un estudio que se sintetiza en un documento denominado "Informe final de la Evaluación acerca del Impacto Social de los Proyectos del Fondo Social de Emergencia en la ciudad de El Alto de La Paz".

En el mencionado documento, se manifiesta que el objetivo de esta evaluación no es en ningún caso, un examen representativo de los proyectos que el FSE desarrolló en el país, sino que su intención principal radica en realizar una ponderación ante todo ilustrativa, indicativa y aproximativa, de los efectos sociales que en una región o localidad concreta generaron los proyectos del Fondo.

La ciudad de El Alto de La Paz, constituida en sus orígenes como una zona apéndice de la ciudad de La Paz, sede del gobierno central de Bolivia, es hoy la cuarta ciudad de Bolivia en importancia poblacional gracias a un acelerado proceso de crecimiento demográfico expresado en sus 404.367 habitantes[22] y ha sido definida como "la síntesis social de la crisis" al ser económicamente deprimida en todos los sentidos y estar conformada por una mayoría absoluta de población migrante que procede del área rural altiplánica del Departamento de La Paz.

Al momento de evaluar el impacto, el CEDLA, remarca que en un ámbito como el anteriormente descrito, es lógico que la ejecución de 160 proyectos, con una inversión superior a los doce millones de dólares, en obras principalmente centradas en el campo de los servicios y la asistencia signifique, en términos generales, una

---

[22] Ministerio de Planeamiento y Coordinación, Instituto Nacional de Estadística, *Censo Nacional de Población Y Vivienda 1992, Resultados Preliminares,* La Paz, Bolivia, julio 1992, pag. 35.

mejora en la situación de todas aquellas zonas beneficiadas con proyectos.

Así, el impacto social generado por los proyectos del Fondo, medido por la investigación a través de una muestra igual al 30% del total de proyectos en El Alto, fue relativamente positivo, resaltándose los siguientes resultados: se logró un 90% de correspondencia entre la demanda social existente y sus prioridades, con las definiciones y prioridades del Fondo y las Instituciones Intermediarias; se logró que la calidad del o de los resultados concretos de los proyectos fuera "buena" en un 80% de los casos, generando por tanto altos grados de apropiación e identificación de la población beneficiaria con los mismos; y, en un 60% de los proyectos el impacto organizacional fue de consolidación y desencadenamiento multiplicador en la búsqueda de obras complementarias o provisión de servicios consiguientes.

Considerando el universo poblacional consultado, el 68% de los beneficiarios coincidió en señalar que por primera vez el Estado cumplía con sus obligaciones a través de una entidad eficaz; y, finalmente, en términos de grados y alcances de la coordinación interinstitucional y de instituciones y comunidad, los resultados fueron absolutamente variables, no encontrándose patrones que cualifiquen éstas como buenas o malas, sino es a través de estudios particularizados por proyectos o sectores de actividad.

A manera de conclusión crítica, según la institución evaluadora, la intervención se caracterizó por la ausencia relativa de estudios de situación previos, así como de referentes de planificación. Esta omisión, si bien no llegó a definir que el impacto social final de las obras ejecutadas fuera deficiente o malo, incidió como factor atenuante importante de los resultados positivos.

Adicionalmente, como ya se mencionó, la Cooperación Técnica Suiza en Bolivia, representada por el Institut de Recherche sur

l'Environnement Construit del Departamento de Arquitectura de la Escuela Politécnica Federal de Lausanne, Suiza, y la Facultad de Arquitectura de la Universidad de San Simón de Cochabamba, Bolivia, a través de un convenio firmado con el Ministerio de Asuntos Urbanos del gobierno boliviano, el 25 de julio de 1989, desarrollaron un programa de investigaciones destinado a evaluar las acciones del Fondo Social de Emergencia en el marco de su subprograma "Vivienda y Apoyo Habitacional"

Los resultados del estudio se sintetizan en dos publicaciones[23], que muestran las características de la investigación y su orientación hacia la problemática urbano-popular.

Como parámetro teórico conceptual, el grupo de investigadores afirma que establecer una conclusión referida solamente a la vivienda emergente del convenio MAU-FSE, sería parcelar la realidad, dejar de lado el carácter ilustrativo de la experiencia como tal, del Programa como instrumento social y de una política económica que se constituye en un verdadero replanteamiento del rol del Estado como agente económico y expresión de la sociedad civil.

Así, para COTESU, los impactos del programa en cuanto a la cantidad de viviendas construidas son nulos, puesto que pese a que por primera vez se construyeron 6.556 destinadas a los sectores de menores ingresos en dos años, para cubrir el déficit de esta categoría social se tendrían que construir 29.000 viviendas al año.

La perspectiva se presenta diferente si se evalúan los recursos destinados por el FSE al subprograma "Vivienda y Apoyo Habitacional". La Inversión Pública anual en el sector Urbanismo

---

[23] Raul Aguilar T. (coor. gral) y Fernando Bustamante M., *Evaluación de la acción del FSE (Bolivia) en el campo de la vivienda popular de 1986 a 1989 y perspectivas futuras, Informe de la fase I*, IREC & FAUMSS, Lausanne y Cochabamba, marzo 1991; y, *La autoconstrucción de la Vivienda Popular en Bolivia 1986 a 1989, Estudio de Casos para la evaluación de la acción del Fondo Social de Emergencia en la Vivienda Popular*, IREC & FAUMSS, Lausanne y Cochabamba, julio 1991.

y Vivienda es de 8.67 millones de dólares, y los recursos del Fondo destinados a vivienda son de 6.63 millones por año, es decir, un 74.47%. Adicionalmente, si se compara esta cifra con los 4.44 millones de dólares invertidos anualmente en vivienda por los sustituidos Consejos de Vivienda, los aportes significan un 95.27%, lo cual muestra la importancia de la inversión del Fondo en vivienda.

En términos de los grupos beneficiarios, se advierte la presencia en el Programa de sectores de bajos ingresos no incluidos nunca antes en la política de vivienda, incluyendo a aquellos que, en clara correspondencia con el proceso de cambio de la estructura económica y ocupacional del país, pasan de ser asalariados a formar parte del sector informal. En cuanto a las organizaciones de sustento se nota el predominio de formas organizativas anteriores al programa, donde las organizaciones de carácter gremial (sindicatos) ceden el paso a las de orden territorial urbano (juntas vecinales).

En relación a los aspectos técnicos, se constata la incorporación de nuevos parámetros en la definición de aquello que debe considerarse como vivienda popular ("tamaño mínimo", "funciones mínimas", "precio adecuado" y tipología abierta a un comportamiento gradual), nuevos elementos organizativos y contractuales que hacen al Estado el gestor adecuado; la revalorización de tipologías zonales que suponen la utilización de materiales tradicionales como el adobe; y, la nota discordante, las carencias de infraestructura, únicos índices que muestran un deterioro en la calidad de vida, deterioro que pudo eliminarse con la agilización de la planteada coordinación de los subprogramas de vivienda e infraestructura sanitaria en el Fondo.

En cuanto a las fases de implementación del subprograma, COTESU, advierte que el rechazo inicial de los interesados a participar en los proyectos, su posterior aceptación planteando la vigencia de la

concertación Estado-Sociedad impulsada por el gobierno, y finalmente el nuevo rechazo tanto al pago de la deuda como a la calidad de los materiales, pueden identificarse como modificaciones en las formas de resistencia de la base social opuesta al Estado que aplicó medidas de alto costo social.

En resumen, para la Cooperación Técnica Suiza, el programa de vivienda del Convenio MAU-FSE es un proceso manifiesto de tendencias de cambio en la política social urbana, que oscila económicamente en el empleo, entre la informalización estable o inestable, y socialmente en la organización de la sociedad, entre el enfrentamiento y la concertación con el Estado, con la ampliación de las organizaciones de base existentes, actuando bajo marcos urbano-territoriales que evolucionan entre la aceptación o rechazo de nuevos conceptos de vivienda popular.

En México, el Programa Nacional de Solidaridad, a través de su Secretaría Técnica Adjunta de Investigación y Análisis, ha propiciado la elaboración de algunos documentos de evaluación, tanto a partir de los equipos técnicos de la mencionada oficina, como recurriendo al apoyo de algunas otras instituciones dedicadas a la investigación. Dentro de los diferentes trabajos realizados, se han seleccionados dos de ellos, tanto por el renombre de las instituciones encargadas, El Colegio de México y El Colegio de la Frontera Norte, como por la integralidad en el manejo de los componentes de evaluación en el primer caso, y por la fuerte incidencia de lo social, en el segundo.

El Colegio de México, tiene bajo la responsabilidad de un grupo de investigadores, una investigación sobre cuya base hasta el momento se han publicado dos documentos. En el primer documento sugieren

una metodología de evaluación[24] que con algunas correcciones se aplica en el Estado de Zacatecas, con resultados resumidos en el segundo documento[25].

Así, sobre la premisa de considerar que evaluar Solidaridad significa entender primero que el programa ha permitido reunir en una sola política pública las acciones gubernamentales destinadas a combatir la pobreza, y segundo, que adicionalmente supone la participación activa de los grupos sociales más pobres de México a través de un método de participación en el diseño y la ejecución del programa, establece tres cuestiones básicas a evaluar: el grado de alivio a la extrema pobreza, la intensidad del estímulo a la acción colectiva y la contribución del esfuerzo organizado de los más pobres al impacto del programa.

Según información procesada por los autores, el estado de Zacatecas, sin embargo de ser uno de los más extensos y más pobres de la República Mexicana no presenta altos rangos de contribución a la pobreza global del país debido a su población menor, siendo superado por diez entidades en peores condiciones. Internamente, la distribución de la pobreza no es homogénea y de las nueve regiones consideradas en el estado para efectos de planeación, seis guardan características de extrema pobreza, dos son pobres y solamente la correspondiente a la capital del estado tiene un índice de pobreza inferior al promedio estatal[26].

---

[24] Coordinadores: José Luis Reyna y Adalberto García Rocha, Investigadores: Miguel Székely y Gustavo Verduzco: *Metodología para la evaluación del impacto socioeconómico del Programa Nacional de Solidaridad,* El Colegio de México, 1992.

[25] Coordinación: José Luis Reyna y Adalberto García Rocha; Investigación: Alejandro Guevara, Miguel Székely y Gustavo Verduzco; Redacción: Mauricio Merino; *Solidaridad en Zacatecas. Impacto y Problemas de una política pública,* El colegio de México, Julio 1993.

[26] Idem., pags. 10-14.

De acuerdo a los autores, el Programa Solidaridad instrumentado en este contexto espacial, produjo cambios significativos en la economía, al reducir el nivel de pobreza del Estado en un 2.2% como consecuencia de las transferencias directas de ingreso a los hogares, al incrementar el producto hasta en un 7.4% y al elevar en 31% los activos familiares; en el bienestar, al reducir considerablemente las carencias de servicios básicos pese a su dotación no equitativa; en la organización social, puesto que en muchas de las comunidades surgieron métodos nuevos de participación y liderazgo comunitario; y, en la imagen política del gobierno de la República como resultado de la satisfacción comunal producida por las obras de Solidaridad.

Estos logros, a decir de los investigadores, no fueron más amplios debido a algunos problemas de diseño e implementación de la política. Entre los problemas de diseño se encuentran: inadecuados procedimientos de definición de las inversiones expresados en la disparidad en la orientación del gasto público entre regiones y al interior de éstas, en la no siempre selección de los sectores de población más pobres y de los proyectos adecuados a las necesidades prioritarias; e inadecuados procedimientos de selección de los grupos con menor capacidad de organización y por tanto menores ingresos.

Los problemas principales de implementación, son: ineficiencia de los proyectos, de los cuales al menos un 18% no se concluyó, el 5% no brindó el servicio para el que fue construido y el 6% no fue encontrado; ignorancia de las características del programa puesto que casi la tercera parte de los encuestados ignoraban sus características básicas; supervisión deficiente donde sólo el 59% de las acciones fue supervisada tanto por autoridades como por técnicos, el 27% sólo mostró alguna de las dos y el 14 % ninguna de ellas; inducción en el nombramiento de los presidentes de comité y limitaciones de liderazgo; y disparidades en los niveles de participación.

A manera de conclusiones, se destaca que pese a los problemas mencionados no se puede afirmar que Solidaridad no cumplió con los objetivos que se propuso, sino que debe establecerse una revisión de los puntos en mención en "...busca de una mayor congruencia en el destino regional de las inversiones, y entre ese destino y las carencias más apremiantes de los grupos más pobres". Textualmente terminan diciendo:

> Si acaso cupiera una conclusión válida para toda la evaluación efectuada, quizá sería la siguiente: Solidaridad ha sido un acierto político, ha facilitado la interpretación económica de la acción gubernamental y ha estimulado la organización colectiva de las comunidades pobres de Zacatecas, Muchas carencias esenciales se han reducido y muchos grupos han visto crecer sus ingresos como resultado de la acción del programa. Pero como toda política pública, Solidaridad tampoco ha estado exento de errores y desviaciones entre sus propósitos básicos y sus resultados tangibles. Fallas que invitan, en todo caso, a revisar la operación del programa en busca de un mejor cumplimiento de los dos propósitos que lo animan: el combate a la extrema pobreza, y la organización de los más pobres entre los pobres[27].

Usando una metodología elaborada también en el marco de las acciones propiciadas por la Secretaría Técnica Adjunta del Programa Nacional de Solidaridad para generar un sistema de evaluación del Programa, el Colegio de la Frontera Norte[28], ha desarrollado una investigación destinada a estimar el impacto del Programa Nacional de Solidaridad en Mexicali, Tijuana y Nuevo Laredo, ciudades de la frontera norte de México.

La investigación consideró como punto de partida el establecimiento de tres objetivos básicos: a) analizar el contexto socio-político en el que se enmarcan las acciones del Programa en la frontera norte de México, b) evaluar el impacto de las acciones de Solidaridad en la organización de las comunidades atendidas por el

---

[27] Ibidem. pag. 63.

[28] Oscar F. Contreras, (coord. gral.), *El Impacto Social del Programa Nacional de Solidaridad en la Frontera Norte. Mexicali, Tijuana y Nuevo Laredo. Síntesis Ejecutiva,* Colegio de la Frontera Norte, departamento de Estudios Sociales; Comite Técnico de Evaluación, Secretaría Adjunta de investigación y Análisis; noviembre 1991, México.

programa, y c) evaluar la interpretación social sobre el programa en las localidades seleccionadas.

En relación al punto a), la investigación pone de relieve que las ciudades de Tijuana, Mexicali y Nuevo Laredo atraviesan al momento por un importante proceso de industrialización vinculado con su condición fronteriza y con la expansión de las actividades maquiladoras. Esta situación se traduce en ritmos de desarrollo y niveles de bienestar notoriamente superiores a los promedios nacionales en relación con algunos aspectos y en francas desventajas, en cuanto a otros. Por tanto, de manera cualitativamente distinta respecto de otras regiones, manifiestan también un desarrollo desigual, donde subsisten graves rezagos económicos y sociales.

Aquí, afirman los autores, la pobreza tiene matices distintos relacionados fundamentalmente con el dinamismo económico y la movilidad social de la región, hecho que hace que ésta sea experimentada como una situación transitoria y no como una condición permanente. Como correlato, las tres ciudades presentan altos grados de politización y exigencia cívica, aún cuando no muestran la misma situación política.

En Tijuana, el grupo de oposición al frente del gobierno municipal considera al Programa como un instrumento partidista y aunque se ha involucrado en algunas de sus acciones, en general lo ve con hostilidad. En Mexicali, la presencia de un alcalde del PRI, ha hecho que Solidaridad encuentre una reacción muy favorable. En Nuevo Laredo, las disputas al interior de una estructura política largamente dominada por el coorporativismo sindical dieron lugar a la penetración relativamente tardía del Programa, con base en los grupos antagónicos a la burocracia sindical.

Dentro de este contexto heterogéneo los autores reconocen una característica común: Solidaridad ocupa un lugar central en los

escenarios políticos locales, constituyéndose en un referente crucial frente al cual deben tomar posición los diferentes actores de la política local.

En relación a la cobertura del Programa, los investigadores en referencia, afirman porcentajes que van por encima del 55% en referencia a la población de las tres ciudades, debido a que las condiciones de pobreza son cualitativamente distintas a las de otras regiones del país. Si bien los indicadores de marginalidad como ingreso familiar, escolaridad, patrones alimenticios y consumo de bienes duraderos están ubicados en rangos superiores a los promedios nacionales, los servicios públicos se ubican en una situación de franca desventaja con respecto a ciudades similares del interior del país.

En cuanto a la percepción social del programa, por cuestiones de orden del presente trabajo, los resultados obtenidos se presentan en un siguiente acápite.

Con referencia a los impactos del Programa en la organización de la comunidad, pese a la reciente constitución de los Comités de Solidaridad, la investigación resalta los siguientes resultados tendenciales:

- Alta participación femenina en los liderazgos comunitarios, las labores de gestoría y las de organización.
- Factores de selectividad comunitaria en la asignación de liderazgos asociados con la edad madura, la estabilidad, el arraigo, mejores niveles de escolaridad y de ingresos.
- Mayor porcentaje de procesos de conformación de Comités de Solidaridad por inducción de agentes externos, donde los directores de escuelas y los promotores de Solidaridad toman los papeles predominantes.
- Alto porcentaje de Comités formados con base en la experiencia organizativa previa, tanto incorporando al Comité a los dirigentes

sociales identificados, como desplazando a los líderes rechazados y sustituyéndolos por personas nuevas. Marcada vinculación del Comité de Solidaridad con los partidos políticos, con un predominio absoluto del PRI.

- Funcionamiento del Comité caracterizado por su concentración en actividades de coordinación y gestoría, además de un mínimo desarrollo de labores de supervisión de obras por falta de conocimiento de los respectivos legajos técnicos. Problemas de gestión y ejecución de obras relacionados con aspectos de coordinación institucional, burocratismo, falta de atención de funcionarios, retraso en la entrega de fondos y falta de participación comunitaria.
- Aportes de la comunidad en dinero, mano de obra y materiales, con predominio de las aportaciones económicas.
- Mecanismos poco efectivos de control y supervisión comunitaria de obras, que ponen de manifiesto la ausencia del esquema de "Contraloría Social". Esto se debe, según la investigación, a que un alto porcentaje de los beneficiarios entiende a la supervisión como un proceso que se relaciona solamente con el control de los aportes comunitarios.
- Situación potencial conflictiva en el caso de los Comités de Solidaridad que no han recibido atención de las autoridades, generando una gran desconfianza entre los beneficiarios.

En otra línea de investigación, es comparativamente muy claro que en Bolivia la cantidad de estudios no auspiciados por el Estado sobre el Fondo Social de Emergencia es menor a la existente en México sobre el Programa Nacional de Solidaridad, tanto por el menor número de investigadores sociales bolivianos, como por las dificultades económicas de un trabajo de este tipo.

No obstante, recogiendo algunas críticas no sistematizadas, observamos que para Carlos F. Toranzo Roca[29], el Fondo Social de Emergencia ha sido una buena experiencia de innovar institucionalmente y de dotar de mayor capacidad al Estado. Según Toranzo, esta innovación institucional micro debe ampliarse al ámbito global de la reforma del Estado, pues es a partir de ésta y de la democratización de la propia política económica que se podrán alcanzar resultados sociales de importancia no sólo coyuntural.

Planteando una posición contraria, Miguel Fernández[30] interpreta al Fondo Social de Emergencia como una prueba del apoyo político del Banco Mundial al gobierno de Bolivia, una forma de caer en el síndrome de proyectos que no buscan soluciones estructurales, la opción política de cubrir y paliar la pobreza en el corto plazo, a través de consumos temporales en lugar de resolver los problemas de manera permanente; un "modelo chino" de utilización intensiva de mano de obra que a nivel macroeconómico significa ampliar la brecha tecnológica.

A decir del autor, el Fondo es un instrumento suspendido en el vacío, puesto que no puede constituirse en el "puente" entre la crisis y la reactivación simplemente porque no existe proceso de reactivación.

---

[29] Cfr.: Carlos F. Toranzo Roca, "Correcciones Sociales al Ajuste Estructural: la Unidad Política Social y Desarrollo Alternativo", panel en el seminario coordinado por Carlos F. Toranzo Roca: *Ajuste Estructural y Política Social*, Cochabamba-Bolivia, octubre de 1991, Ed. UMSS-ILDIS, Febrero de 1992, La Paz-Bolivia, pag. 118.

[30] Cfr.: Miguel Fernández, comentarista en: *Costo Social de la Crisis y del Ajuste*, N° 6, ILDIS, La Paz-Bolivia, abril 1988, pags. 106-108; y, Miguel Fernández, "Priorización del gasto e inversión pública en la atención de Necesidades Básicas", Debate en el Seminario Internacional coordinado por Carlos F. Toranzo Roca: *Necesidades Básicas y Desarrollo*, La Paz-Bolivia, julio de 1989, Ed. ILDIS-ISS, La Paz- Bolivia, marzo 1990, pags. 147-149.

> Si lo gastado en el Fondo se hubiera destinado a Huanuni[31], el efecto sobre la economía habría sido inconmensurablemente mayor. Pero, es evidente que los organismos financieros internacionales no otorgan créditos para la minería, pero sí para proyectos como los del FSE. Esta materia tiene que ver con la total subordinación de este Gobierno a los dictados de tales organismos financieros[32].

Finalmente, para Fernández, el Fondo es un excelente instrumento de gestión estatal de la fuerza de trabajo; su rol consiste en disciplinar a esta última, pero, a la vez pretende hacerlo obteniendo consenso.

En el ámbito internacional, Carol Graham, investigadora del "Foreing Policy Studies Program" de la Brookings Institution, llevó a cabo una investigación en el marco de un estudio comparado sobre las políticas de atención a la pobreza en varios países, cuyos resultados se publicaron en dos documentos sucesivos en 1990 y 1991[33]. Tomando como objetivos principales de análisis la determinación del grado de influencia de la política y de los políticos en el Fondo, los efectos de éste sobre el sistema político nacional y sus posibles contribuciones a la sustentabilidad política del proceso de Ajuste, la investigación le permitió establecer en términos generales la magnitud del impacto político del Fondo en el país.

Según la autora, aunque es difícil llegar a conclusiones definitivas sobre los tópicos mencionados, es posible afirmar, dada la suma de recursos administrados por el Fondo, el número promedio de funcionarios durante sus cuatro primeros años de existencia y su

---

[31] Centro minero de importancia económica fundamental en la historia del sector minero boliviano.

[32] Miguel Fernández, comentarista en: *Costo Social de la Crisis y del Ajuste*, N° 6, ILDIS, La Paz-Bolivia, abril 1988, pag. 108

[33] Cfr.: Carol Graham: *The Politics of Bolivian Emergency Social Fund*, Brookings Institution, mimeo., Washington, D.C., 1990, y *The Politics of Implementing Pro-Poor Measures During Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund.*, Brookings Institution, mimeo., Washington, D.C., junio 1991.

prevaleciente posición en los niveles políticos regionales y locales, que el Fondo jugó un rol fundamental, si no directamente en el Ajuste Económico, si en el fortalecimiento del soporte político para el gobierno de Paz Estenssoro (aún cuando, dentro de un marco global, esta distinción es irrelevante). Si el número sin precedentes de pobres atendidos y el incentivo a las instituciones locales públicas y privadas no generó directamente un cambio económico, al menos redujo los márgenes de oposición potencial al gobierno.

El análisis también le permitió inferir que el Fondo tuvo efectos sobre los políticos y a su vez éstos influyeron en él; a pesar de que el proceso de selección y aprobación de proyectos se sujetó predominantemente a determinaciones técnicas, aislándose de influencias políticas. Si bien el programa ayudó al cambio de mentalidad de los políticos locales permitiéndoles ensanchar sus actividades, captar las necesidades y demandas locales y perseguir procesos de desarrollo descentralizado, en ocasiones, soportó una serie de presiones políticas que incidieron en la aprobación de proyectos inapropiados.

No obstante, con base en el establecimiento de un proceso de análisis comparativo sistemático entre recursos invertidos por localidad y resultados electorales en 1989, la autora pudo corroborar la no existencia de una relación directa, puesto que considerando los tres departamentos donde las inversiones del Fondo son mayores, sólo en uno de ellos triunfó el partido de gobierno, advirtiéndose más bien que en algunos casos los éxitos logrados con dineros invertidos por el Fondo fueron canalizados en favor de munícipes y autoridades de la oposición.

En México, Julio Moguel, profesor e investigador de la Facultad de Economía de la UNAM, en tres artículos[34] publicados en diferentes revistas del país y en su contribución al libro denominado "Los nuevos sujetos del desarrollo rural"[35], ha sintetizado importantes cuestionamientos e investigaciones sobre el Pronasol que se tratan de resumir en vista de su importancia crítica.

Resaltando la importancia de la cuantificación de la pobreza, pues según el autor sólo a partir de un acercamiento numérico se puede establecer un balance de las actividades del Pronasol, afirma que si bien el objetivo inicial de Solidaridad era la atención a la pobreza extrema, en la actualidad de lo que se trata es de "cambiar la relación entre el Estado y la sociedad". Este cambio de perspectiva es para Moguel, el resultado de la verificación por parte del gobierno del ínfimo impacto del programa en términos de su aporte a la solución de las condiciones de pobreza de la población objetivo.

Así, apoyándose en datos de índole diversa, demuestra que los recursos asignados al programa en 1991 son menores a los ejercidos en el ramo XXVI Desarrollo Regional, de 1980 a 1982[36]; que si bien la tasa de mortalidad infantil reporta una evolución favorable de 132 defunciones por cada 1.000 niños nacidos vivos en 1959, a 38 por 1.000 en 1992, esta cifra es considerablemente superior a la de

---

[34] Cfr: Julio Moguel, "Cinco críticas *solidarias* a un programa de gobierno", en *El Cotidiano, N° 49,* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, julio-agosto de 1992. México; "Contar los pobres, medir solidaridad", en *Memoria, N° 53,* abril de 1993, México; y, "Administrar la pobreza. Banco Mundial y Pronasol", en *Ojarasca, N° 22,* julio de 1993, México.

[35] Cfr.: Julio Moguel, "El Pronasol, ¿para quién?", en varios autores, *Los nuevos sujetos del desarrollo rural,* Cuadernos desarrollo de base 2, ADN Editores, México, 1991.

[36] Apoya estas afirmaciones en: Mario Zepeda, "El Pronasol, la política y la pobreza (tejiendo en el telar de Penélope), en *Memoria, N°. 36,* octubre de 1991

los países desarrollados donde asciende a menos de 10 defunciones[37]; y, que en los últimos años los niveles de alimentación popular se han reducido considerablemente tanto en las áreas urbanas como rurales[38].

Como indicador incontrastable sobre los niveles de vida de la población indica que el nivel salarial de la industria manufacturera correspondió a la mitad del consignado para 1980 y 1981, y apenas un 43% del experimentado en 1976[39].

En consecuencia, para Moguel, el Pronasol puede considerarse exitoso en muchos sentidos, más no en erradicar o mitigar la pobreza y la pobreza extrema. Es más, solamente vino al mundo para amortiguar los efectos más rudos y dramáticos de las fuertes y radicales medidas de ajuste estructural de esencia neoliberal.

De la misma manera, para el autor en referencia, la llamada creación de una "nueva relación Estado-Pueblo", se reduce a la fundación de una nueva política de masas del Estado asentada en dos sectores sociales que pueden considerarse la base del nuevo contingente de pobres o extremadamente pobres: los campesinos y la enorme masa de desposeídos urbanos. Así, se avanza primero en la solución de demandas sociales importantes sobre la puesta en marcha de un comité de solidaridad, y se establece después la vinculación y coordinación de los mismos en los planos locales y regionales, acción que presupone también una relación muy directa con las estructuras estatales.

---

[37] Considera datos obtenidos por CC Pronasol/API Consultores, "Combate a la pobreza/vertiente alimentaria" (documento base), mayo-octubre de 1991.

[38] Idem., sugiere la consulta de varias páginas del indicado estudio: 25-26, 58-59, 107, 114-116.

[39] El autor en estudio cita como referencias para este punto a: Antonio Rojas Nieto, "Salario y modernización salvaje", *Hojas N°. 3*, septiembre de 1990; Emilio Pradilla Cobos, "Continúa la caída salarial", *Unomásuno*, 30 de marzo de 1992.

Se trata pues, remarca el autor, de la disputa vía el gobierno de la conducción del movimiento popular urbano y de los sectores rurales con la denominada izquierda social; y, de la generación de estructuras paralelas que evaden o dan la vuelta a la tradicional cooptación corporativa, a veces en franca contradicción con fuerzas locales y regionales organizadas. Sin embargo, para Moguel, la relación Estado-pueblo en sustancia no cambia con los Comités de solidaridad, pues ésta se define más bien a partir del juego económico y político de la Secretaría de Hacienda.

Para hacer más explícito este punto, el autor retoma una de las ideas básicas de Armando Bartra: "Como la esposa del industrial que organiza caritativos desayunos en beneficio de los pobres fabricados por su marido, el actual gobierno mexicano ha creado un programa asistencialista para socorrer a la población que empobrece cada día más con su política económica"[40].

Consecuentemente, para Moguel, éste es solamente un esfuerzo del gobierno salinista por ganar nuevas y vitales fuerzas, esfuerzo que de ninguna manera crea "un nuevo actor histórico" o desarrolla "un movimiento social de largo aliento".

En términos de integración de los municipios a los esquemas de planificación y gasto, el autor reconoce esfuerzos colosales en cuanto a la asignación de recursos y a la instrumentación, con este objetivo, del programa de apoyo del Banco Mundial en Hidalgo, Guerrero, Chiapas y Oaxaca. Sin embargo, en una perspectiva de largo plazo, duda de la eficacia de un proyecto que lleva al frente el sello de la temporalidad y de la discrecionalidad, dado que el mayor flujo relativo de recursos no queda integrado estructuralmente en los esquemas de planificación y gasto.

---

[40] Cfr.: Armando Bartra, "Modernidad, miseria extrema y productores organizados", en *El Cotidiano, N°. 36*, julio-agosto de 1990.

Así, concluye Moguel, "el Pronasol no goza de cabal salud", y debe retomar sus objetivos precisos de ataque a la pobreza, no sólo incrementando sus recursos, sino básicamente orientándolos a la generación de empleos, a la redinamización de las estructuras comunitarias y a la adopción de una estrategia de desarrollo basada en la sustentabilidad. En la misma perspectiva, debe darse un nuevo impulso a la reforma política municipal dando mayor capacidad de gestión técnica y financiera a los ayuntamientos. Finalmente, los Comités de Solidaridad, no deben competir con las organizaciones sociales existentes, pues éstas significan el esfuerzo de años de pobladores urbanos y campesinos.

En el capítulo introductorio del libro "El Nuevo Estado Mexicano, I. Estado y Economía", a través de un rápido comentario y un abultado pie de página, importante por el contexto de discusión en que se inserta, Jorge Alonso resume las principales críticas de la oposición al Programa Nacional de Solidaridad[41].

Mencionando que el Pronasol ha sido oficialmente presentado como el complemento de la política económica y la anticipación de una relación moderna entre el Estado y la Sociedad, lo sitúa más bien como una justificación teatral del poder que entra en contradicción con la línea fundamental de la economía cuya dirección favorece a una minoría y deprime los niveles de vida de la mayoría. El Pronasol ha querido, según Alonso, conectar "solidariamente" a la extrema riqueza con la extrema pobreza, procurando ocultar que la existencia de una se debe la presencia de la otra.

Así, el programa es un paliativo al que se recurre para mitigar el descontento social. En los hechos y según las cifras, es a todas luces ineficaz como respuesta a las necesidades de los 17 millones

---

[41] Cfr.: Jorge Alonso, "Introducción. Cuestionar al Estado", en Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coords), *El nuevo Estado Mexicano, I. Estado y Economía;* Ed. nueva Imagen, 1992, méxico, D.F., pags. 38-41.

de mexicanos sumidos en la extrema pobreza, tanto por su ámbito restringido y selectivo como por sus fines inmediatistas bajo la discrecionalidad del alto poder. Se encuadra en los moldes asistenciales y promocionales de una beneficencia selectiva que le permiten al régimen la coartada perfecta para el abandono de los derechos sociales colectivos.

Haciendo referencia a denuncias de organizaciones populares en el sentido de que el Pronasol, en sus despliegues de "caridad" selectiva y de escaparate político, obedece a los dictados de centros financieros internacionales como el Banco Mundial, que con estas medidas pretenden evitar estallidos sociales como los que han tenido lugar en algunos países de América del Sur, recalca que con este tipo de programas se atiende superficialmente los problemas mientras se oculta y se calla lo fundamental: los nocivos efectos de la política económica y las consecuencias de los acuerdos con los núcleos de poder financiero internacional para los grupos mayoritarios.

Ya dentro del campo de "lo urbano", René Coulomb[42] estableciendo relaciones entre la "participación popular" y el Programa Nacional de Solidaridad, afirma que la primera ha sido promovida por el gobierno mexicano aún antes de que fuera planteada por las Naciones Unidas como estrategia para enfrentar la escasez de recursos públicos en materia de mejoramiento de los asentamientos populares, y por tanto tiene una historia previa a la crisis económica-financiera del Estado de Bienestar Social y a las "sugerencias" de gestión impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. A decir del autor, se articula históricamente con las prácticas clientelares del Estado y con el control corporativizado

---

[42] Cfr.: René Coulomb, "Democratización de la gestión urbana", en *Ciudades. Reforma del Estado, territorio y sociedad,* Año 3, N°. 9, Red nacional de Investigación Urbana, México, enero-marzo de 1991, pags. 39-44.

de las masas en el PRI a través de su brazo urbano; la Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

Actualmente, remarca Coulomb, la crisis financiera y la política de reajuste estructural y adelgazamiento del Estado han propiciado nuevamente la "participación popular" y la versión se llama ahora Solidaridad. Esta forma de "administrar la escasez", consiste en "...utilizar la mano de obra y el ahorro de los pobladores, haciendo descansar sobre ellos una parte importante de los costos del proceso de poblamiento; al mismo tiempo que sirve para encubrir una manipulación clientelista "modernizada" de sus carencias y demandas". En resumen, se trata de una socialización de los costos de urbanización, pero a cargo exclusivamente de los pobladores.

Dadas estas características, el autor plantea que Solidaridad no hace más que revivir una discusión muy profunda y antigua dentro del movimiento urbano popular y sus "intelectuales orgánicos" en torno a la validez de las prácticas de ayuda mutua y a la posibilidad de que estas acciones populares autogestionarias constituyan una alternativa a la tradicional gestión clientelista de las demandas populares en la ciudad y puedan contribuir a la construcción de una gestión urbana alternativa.

En el ámbito internacional, Denise Dresser, dentro de una investigación auspiciada por Princeton University and Center for U.S.-Mexican Studies, de la University of California, publica el texto denominado "Neopopulis Solutions to Neoliberal Problems: México's National Solidarity Program", donde trata de establecer una interpretación global sobre el significado del Pronasol en la realidad histórico-política mexicana.

Mostrando la existencia de interpretaciones diversas sobre el Programa Nacional de Solidaridad que reflejan aparentemente imágenes contradictorias, establece parámetros propios de análisis que le permiten obtener conclusiones de gran interés.

Por una parte, afirma la autora, las opiniones críticas ven a Solidaridad como una forma de caridad, un esparadrapo para una herida abierta, un tranquilizador social, una campaña de propaganda para el PRI, o una manera de redimir a una población que las políticas económicas del gobierno empobrecen más. En el bando contrario, sus defensores explican al Pronasol como el complemento necesario al programa de reestructuración económica y como una forma de ligar el proceso democratizador con la justicia social.

Sin embargo, cuestiona la autora, el problema no es tan simple y existen razones más profundas que el "apoyar a los necesitados" en la explicación de la subsistencia del Pronasol. Básicamente se constituye en el sostén de la administración de Salinas, en el instrumento político y económico que, primero, adapta el rol social tradicional del Estado a nuevas restricciones económicas redefiniendo los limites de su intervención en el contexto de una estrategia de Reforma Neoliberal; segundo, diluye el descontento social potencial a través de subsidios selectivos, acomodando la movilidad social con "coparticipación" y minando la fortaleza de las fuerzas de oposición del ala izquierda al establecer lazos y compromisos con los movimientos populares; y tercero, reestructura las élites locales y regionales estableciendo mayor control centralizado sobre ellas.

En suma: es una forma de mejorar la sustentabilidad política en un contexto de Ajuste Económico, es una forma de engrasar las ruedas del tren neoliberal, además de poner y mantener las vías que le permiten moverse hacia delante sin cortapisas. Por lo tanto, el camino no es pensar al Programa como populismo disfrazado o panacea para los pobres; más bien, dice ella, de lo que se trata es de proponer un tercer camino analítico para el cual Pronasol ha inaugurado una táctica de solución de la crisis económico-política a través de la compensación, una estrategia de remoldear coaliciones a través de paquetes de política y así, una fórmula

para hacer política en términos compatibles con el Ajuste Económico.

Para terminar, Dresser afirma que programas como el Pronasol ilustran la manera cómo los regímenes interesados en una modernización económica conservadora intentan manejar los costos transicionales y las cargas del Ajuste; además de que, en México, pone en evidencia los intereses contradictorios de un régimen que camina por la cuerda tensa del Ajuste Económico con la necesidad de enfrentar el descontento popular que resulta de los costos de la política de ajuste y negándose a promover la apertura política.

2.3.- LAS OPINIONES DE LA POBLACION OBJETIVO Y EL MOVIMIENTO URBANO POPULAR ORGANIZADO

Tanto en México como en Bolivia, la consulta a los beneficiarios de los proyectos ha sido tomada por los gobiernos, como una manera de evaluar unidireccionalmente ambos Programas. En algunas declaraciones se afirma que, en la medida en que estos buscan el doble objetivo de mejorar las condiciones de vida de los grupos poblacionales de menores ingresos y, simultáneamente apoyar la gobernabilidad, sus costos y beneficios económicos y políticos deben ser evaluados especialmente a nivel de las comunidades donde se desarrollan sus proyectos.

La idea anterior implica, en la práctica, que no importa la evaluación que se haga desde el punto de vista macroeconómico, nacional o global; lo que interesa es conocer cuán eficiente fue el gasto de recursos en términos de la comunidad en la cual se lo ejecutó. Si la comunidad "piensa" que estuvieron "bien gastados", si eso se traduce en apoyo político, entonces, el gasto fue eficiente, independientemente de que, desde el punto de vista nacional macro o agregado, haya podido avanzarse o no en términos de política social.

Naturalmente, no es posible considerar como válida una conclusión tan categórica, puesto que es obvio que en el caso de las comunidades beneficiarias el solo hecho de haber logrado cubrir una de sus necesidades básicas supone la aceptación tácita de los Programas, reconociendo o no defectos y virtudes. Sin embargo, en el otro extremo, la alternativa de tomar en cuenta solamente la opinión de algunos grupos urbano populares organizados que sólo fueron ocasionalmente incluidos en los Programas, habiendo solicitado su atención, tiene como contrapartida un rechazo a priori de los mismos, y la imposibilidad de conocer los problemas implícitos en proceso de ejecución de las obras.

Por lo tanto, con el objeto de conocer opiniones sobre el comportamiento mismo de los Programas, se optó por considerar algunos trabajos de investigación que recogen el sentir de pobladores y adjudicatarios de distintos proyectos pertenecientes a los programas en estudio en ambos países. Con la intención, en cambio, de conocer, además, la reacción de aquellos grupos de participación ocacional, en el caso de México, se incluyen entrevistas a la dirección del movimiento urbano popular independiente.

En el caso boliviano se percibió con absoluta claridad (tanto a partir de las encuestas de opinión levantadas por los investigadores, como a través de los estudios de caso llevados a cabo), que las organizaciones de pobladores canalizadoras de proyectos del Fondo, mantienen relación permanente con las respectivas Federaciones Departamentales de Juntas Vecinales y traducen, por tanto, mucho de las opiniones del movimiento urbano popular organizado, razón por la cual no se incluyen entrevistas específicas a la dirección de ese movimiento.

Así, en ambos países, varias de las evaluaciones encargadas por los Estados, y algunas de las realizadas independientemente incluyen

entre sus estudios el análisis de las opiniones vertidas por los pobladores.

Este es el caso, en Bolivia, de las investigaciones del CEDLA, Y COTESU y el de un trabajo del tipo antropológico no nombrado hasta el momento, elaborado por el estudio Molino Rivera[43] en 1988, con base en 249 entrevistas con trabajadores del Fondo, 80 comunidades beneficiarias de proyectos de infraestructura distribuidos en todo el país y sus respectivas agencias contratistas.

La investigación se orientó a determinar de qué manera y cuánto el Fondo Social repercutía sobre sus trabajadores y las comunidades beneficiarias y cómo era percibido por éstos. Así, de 249 trabajadores entrevistados, el 62% expresó satisfacción, aún cuando condicionaban ésta a la insuficiencia del salario.

> Ellos nos pagan poco, pero peor es nada; ¿qué más podemos hacer?. Uno tiene que llevar a casa un poco de dinero, y no hay empleos.[44]

Adicionalmente, se constató que en un 47% eran trabajadores antiguos de la construcción, razón por la cual consideraban no haber aprendido nada nuevo en el trabajo del Fondo. En síntesis estaban contentos pero preocupados en relación a su bajo salario, la naturaleza temporal del trabajo y sus posibilidades de empleo futuro. Sin embargo, un elemento que es fundamental puntualizar es que sólo el 29% de los trabajadores sabía que era el FSE el proveedor de su fuente de empleo, y el resto consideraba al contratista como su único empleador.

---

[43] Cfr.: Ramiro Molino Rivero, *Proyecto de investigación y evaluación del Fondo Social de Emergencia: Reporte Final*. Mimeo, La Paz, Bolivia, 1988. Proyecto llevado a cabo de abril a septiembre de 1988.

[44] Idem., Pag. 22.

Como la investigación se dirigió solamente a proyectos de infraestructura, 80% de los beneficiarios confirmaron que la obra en cuestión respondía a una necesidad muy sentida, cerca de la mitad (48%) participó en el diseño o en la ejecución, y un tercio de ellos consideraba que el trabajo en los proyectos fortaleció la organización de la comunidad. De manera opuesta a lo visto con los trabajadores, el 75% de los beneficiarios del Fondo sabía que su proyecto estaba financiado por el FSE y con rapidez afirmaban que era la primera vez que el gobierno hacía algo en su beneficio.

De manera coincidente, sobre 91 entrevistas, el CEDLA reporta como tendencia final, la positiva aceptación del Fondo por los beneficiarios, aclarando, sin embargo la existencia de un 48% de descontentos por la calidad de las obras.

Para el caso mexicano, se ha elaborado una síntesis del análisis de los resultados de las encuestas de opinión levantadas por investigadores de El Colegio de México y El Colegio de la Frontera Norte, sobre muestras representativas correspondientes a los beneficiarios de proyectos de Solidaridad en el Estado de Zacatecas y en las ciudades de Mexicali, Tijuana y Nuevo Laredo.

Para medir el nivel de satisfacción de las comunidades beneficiarias, la investigación de El Colegio de México construyó un índice resultante de la sumatoria simple de cinco preguntas con un valor igual a 2 puntos cada una de ellas. Las preguntas seleccionadas estaban relacionadas con la calidad de los materiales, la forma de ejecución de las obras, su condición de necesidad prioritaria, sus efectos en la organización de la colonia y la opinión de los beneficiarios sobre las personas que organizaron a la colonia.

De una escala de 0 a 10, el índice de satisfacción ante las obras de solidaridad fue próximo a los 7 puntos en todo el estado y estuvo claramente ligado a los distintos niveles de participación

efectiva de las comunidades (a mayor participación, mayor satisfacción). Considerando los programas relacionados con la construcción o el mejoramiento de la obra física, los abrevaderos, la vivienda, y la red eléctrica fueron las acciones de mayor aceptación dentro de las comunidades, llevándose de 8 a 10 puntos, entre el 80% al 90% de la población encuestada.

De manera idéntica se construyó el índice correspondiente al nivel de participación. Las preguntas que apoyaron esta construcción se relacionaban con verificar la participación de algún miembro de la familia en alguna asamblea o reunión donde se nombró a un comité o grupo encargado de la obra, la manera cómo fueron elegidas las personas que formaban el respectivo Comité de Solidaridad, las acciones de estas personas, el conocimiento sobre quién manejó la colaboración económica de los vecinos o participantes y quién organiza el trabajo común y si la familia encuestada colaboró o no en la realización de la obra.

Según el índice resultante, la participación colectiva alcanzó 6,97 puntos como promedio estatal, verificándose además que los beneficiarios que participaron en la ejecución de las obras tenían una buena imagen del grupo que dirigía el comité y un grado de conocimiento aceptable de los trabajos de gestión y de organización realizados por éstos. También se constató el inicio de nuevos liderazgos inéditos, el establecimiento de un nuevo método de relación entre autoridades y grupos sociales y un mejor conocimiento de la acción pública local.

En cuanto a los niveles de conocimiento que los beneficiarios tenían del programa y sus obras, el índice se construyó con base en la constatación del conocimiento óptimo, notable, básico o contextual de: las características de la obra, su fecha de inicio, quién o quiénes se movilizaron para que se hiciera la obra, cómo se eligieron a los miembros del correspondiente Comité de Solidaridad,

sus actividades, el costo de las obras, y sobre quién manejó la colaboración económica comunal y quién organizó el trabajo común.

En este punto, los resultados fueron bajos, puesto que casi la tercera parte de los encuestados ignoraba las características básicas del Programa y sus obras, en un 27% de los casos hubo inducción en el nombramiento del presidente del comité de Solidaridad y sólo el 17% de las obras se decidieron en asamblea de vecinos.

De acuerdo a las encuestas, la imagen pública del gobierno se elevó de manera notable ante los ojos de los beneficiarios. Por una parte, el 74% opinó que el presidente Carlos Salinas de Gortari había hecho mucho por la gente y por otra, un porcentaje igual consideró que su opinión del gobierno había cambiado "para mejor". Esta situación se reflejó también en la mejora de la imagen de los municipios, ya que el 46% de los beneficiarios respondió que la instancia responsable de la dotación de la obra fue el municipio.

Por último, la investigación afirma que las encuestas revelaron que la satisfacción de las comunidades con el programa no estuvo ligada a los montos de inversión, sino al acierto en la solución de problemas. En consecuencia, incide más en la satisfacción de los beneficiarios la proporción en la que se reducen sus carencias, que el monto del gasto público.

El Colegio de la Frontera Norte, en su investigación sobre el impacto de Solidaridad en las ciudades de Mexicali, Tijuana y Nuevo Laredo, al evaluar la interpretación social sobre el programa, obtiene los siguientes resultados:

- Alta proporción de beneficiarios directos con desconocimiento de que las obras que se realizan en su entorno inmediato son de Solidaridad y en consecuencia, cuantitativamente, muy baja participación activa de la comunidad en las obras.

- En contraposición, estos mismos beneficiarios en su gran mayoría están informados sobre la existencia del Programa en forma general y en relación a las líneas programáticas de cobertura nacional.
- No conocimiento claro de los objetivos del Programa en términos organizativos-participativos y en general, la percepción predominante ubica a Solidaridad en el marco asistencial e instrumental de la acción gubernamental.
- Actitudes hacia el programa notablemente positivas, reflejadas en un generalizado desacuerdo con la visión de Solidaridad como manipulación electoral y, contradictoriamente, visiones de temporalidad del Programa que en su mayoría, lo ubican sólo en el sexenio.

Dentro de lo que sería la opinión de los grupos organizados independientes del partido oficial, Marcos Rascón, presidente de la Asamblea de Barrios, haciendo un poco de historia sobre la relación entre Solidaridad y la institución representativa del movimiento urbano popular organizado, afirma que mucho de la política social está marcado por la disputa política, donde Solidaridad se maneja como un coto de apoyo directo al accionar del PRI.

Como es de conocimiento de todos, remarca Rascón, Solidaridad inicialmente declaró implícitamente al Distrito Federal como zona no prioritaria, justificando su decisión en la necesidad de apoyar los procesos de desconcentración y negando así a un altísimo número de pobres; cuando este comportamiento respondía más bien a los resultados electorales negativos para el oficialismo de las elecciones de 1988.

Por tanto, a ojos del actual gobierno, la asignación de fondos para el Distrito Federal y, sobre todo para la zona central, significaba un apoyo a la capitalización del cardenismo. Así, con marcada intencionalidad se dejaron en el D.F. solamente los programas normales (FONHAPO, FIVIDESU, etc.), con presupuestos sumamente restringidos.

En respuesta, el movimiento urbano popular, consolidado a partir del terremoto de 1985, maduró aún más en medio de la insolvencia y, a partir de 1990, la Asamblea de Barrios organizó varias movilizaciones de las vecindades del área central, con el objeto de hacer que Solidaridad participe en la compra de suelo, problema fundamental en el financiamiento de la vivienda social. Las respuestas fueron puntuales y no exactamente dentro de la estructura de Solidaridad.

Si bien inicialmente, según Rascón, la Asamblea de Barrios y el movimiento urbano popular organizado intentaron evitar la legitimación del nuevo gobierno y por tanto impugnaron la presencia de Solidaridad, en determinado momento, debido a que no se puede anteponer un discurso ideológico ante las urgentes necesidades de la gente, se cambió de táctica, con reacciones de profundo disgusto en los grupos de conducción de Solidaridad.

Así, como resultado de la participación contestataria de varios grupos urbano populares de la Asamblea de Barrios en el acto organizado por el Pronasol en el Auditorio Nacional, con presencia del Presidente de la República, durante la Tercera Semana de Solidaridad, el Programa hace su entrada en la zona central del D.F.. El trato es específico y se negocia por separado con cada uno de los grupos, haciendo que los tiempos de trámite, licencias de construcción, etc., obstaculicen el proyecto en un proceso donde la autoridad no parece responsable si no solamente mediadora.

Por lo general se trata de pequeñas asignaciones para el adoquinado, la electrificación o la dotación de equipamientos de costo mínimo y de la inclusión del logotipo de Solidaridad en las obras de FONHAPO, donde el programa no tiene nada que ver, puesto que con esta institución se viene trabajando desde hace varios años. Aquí, en nuestros proyectos, dice Rascón, no se exige la conformación de ningún Comité de Solidaridad, y la correspondiente

mesa directiva no es nunca invitada a ninguno de los eventos organizados del Instituto Nacional de Solidaridad.

En muy pocas ocasiones, a decir de Rascón, Solidaridad ha logrado asimilar y cooptar grupos del movimiento urbano popular organizado, y por lo general en esos pocos casos la gente de dirección sólo intenta conservar su base social. Consecuentemente, concluye Rascón, en la zona central del Distrito Federal no existe experiencia en proyectos del Pronasol y Solidaridad no es más que un anuncio de televisión.

También se buscó entrevistar a un representante de un partido de oposición relacionado, además, con el movimiento urbano popular. Así, Patricia Ruiz, Diputada por el Partido de la Revolución Democrática, encargada de la problemática de vivienda, afirma que Solidaridad no es más que la recuperación del Gobierno Actual y el Banco Mundial de una tradición prehispánica de trabajo comunitario muy arrigada en México y practicada desde hace algunos años por algunos dirigentes del movimiento urbano popular, de origen maoista.

Así, según la Diputada, Solidaridad es el nuevo instrumento electoral del Gobierno ante el fracaso oficialista de 1988 y por tanto el problema no es cómo nace, ni cómo surge, sino más bien que los recursos son utilizados para pervertir aún más la política en México a través de un proceso en el que algunos grupos de mexicanos intercambian una pretendida "justicia social" por la Democracia.

Agrega que su condición de encargada de la problemática de vivienda en la Cámara de Diputados le ha permitido observar que, cuando los grupos de oposición organizados, según los requerimientos de Solidaridad presentan solicitudes al programa, se da un inmediato esfuerzo de cooptación que, de tener resultados positivos, termina con la aprobación del proyecto en cuestión. En caso contrario, los trámites se dificultan enormemente, y finalmente se dice que sí

pero no cuándo. Consecuentemente, "...el Pronasol no resuelve los problemas de los grupos populares organizados; actúa sólo donde puede desmovilizar, someter, sujetar y, otra vez, intercambiar derechos políticos por bienestar social".

Sin embargo, añade Patricia Ruiz, la aplicación de los recursos del Pronasol no se discute en ningún lado y el congreso solamente aprueba el monto global. Este problema fue considerado el pasado año en un novedoso Proyecto aprobado por la Cámara de Diputados y congelado por el Senado, planteándose al momento la necesidad del debate sobre el Programa.

La situación se agrava aún más, afirma la Diputada, porque Solidaridad va acompañado de serias modificaciones a la Constitución (artículo 27, leyes de Seguridad Social, leyes de vivienda e inquilinato, etc.), que borran del texto el derecho legal a la justicia social para convertirlo en caridad, en dádiva y en "la solución del Estado".

Para terminar, afirma Patricia Ruiz reflejando la voluntad del PRD de mantenimiento del Programa, el Pronasol no funciona, y es deber del nuevo gobierno rescatar su espíritu inicial de ataque a la pobreza extrema, romper con el manejo discrecional de fondos e institucionalizar el Programa con el consiguiente uso público de recursos, pluralismo y limpieza política.

3.- EL ANALISIS DE CASOS

Para lograr un acercamiento directo a cada uno de los programas, se planteó la necesidad de completar y verificar la información obtenida, estudiando algunos de los proyectos urbanos desarrollados por los Programas en estudio. Sin embargo, este objetivo se vio seriamente condicionado por la magnitud de ambos programas y la imposibilidad de desarrollar trabajos de campo en Bolivia,

limitando en algunos sentidos las características de esta parte de la investigación.

Así, en ambos países, los proyectos analizados no significan de ninguna manera una muestra representativa, pues esto está fuera de las posibilidades de una investigación como la presente, y es más bien un reconocimiento en el terreno de algunos proyectos seleccionados en función de facilidades de acceso, condiciones de comunicación y tipo de obra ejecutada, con el objeto de lograr a través de ellos una constatación empírica globalizante de los postulados generales de los Programas; adicionalmente, en el caso Boliviano, se toman datos obtenidos en el marco de la investigación de la Cooperación Técnica Suiza.

Dentro del contexto general de la investigación, el estudio de casos se constituye en una fuente de información y análisis sujeta a la aplicación de una metodología específica y, aún cuando los objetos de dotación son distintos en cada país, ella permite profundizar en la comprensión de cuatro elementos básicos dentro de cada proyecto:

1.- Las requerimientos de acceso y organización, tanto en lo que se refiere a condicionantes de ingreso y a la relación entre posibilidades de financiamiento-filiación política, como en lo que hace al proceso de implementación-participación y a las relaciones que se establecen entre los agentes sociales participantes.

2.- El tipo de beneficiarios y las posibilidades de fortalecimiento de la organización y participación popular mediante cada uno de los proyectos.

3.- La forma de distribución y administración de los fondos, haciendo hincapié en los costos que se recargan al grupo comunal y en sus diferentes formas de aporte.

4.- El establecimiento de algunos elementos de verificación del impacto de los proyectos en la mejora de las condiciones de vida de las colonias objetivo, relacionados especialmente con la posible respuesta a las demandas previas de la comunidad involucrada y con los grados de prioridad de la obra.

Así, los estudios de casos se desarrollan con base en la elaboración y aplicación de una guía de entrevistas, cuya condición fundamental es su carácter abierto y la inclusión de los diferentes sujetos sociales involucrados.

La imposibilidad de aplicar una guía similar de entrevistas a Bolivia y México se constituyó en una de las principales limitaciones de esta fase del trabajo, condicionando sus características finales a la recuperación de información levantada por el Convenio de Cooperación Suiza-Bolivia, mencionado anteriormente.

La investigación de COTESU desarrolló el análisis de cuatro tipos de encuestas aplicadas entre mayo y junio de 1991 sobre una muestra de doce proyectos habitacionales. Estas encuestas sirvieron de referencia para elaborar las indicadas guías[45] de entrevista y no así nuevas boletas de encuesta ajustadas a los requerimientos de México, por las dificultades de su aplicación en muestras representativas. De manera paralela, este cambio permitió la elección de sólo algunas de las preguntas desarrolladas en Bolivia, en función de las necesidades de la presente investigación.

---

[45] Para observar las guías en detalle, el lector puede remitirse a los siguientes puntos del Anexo: 1.1.- Guía de entrevista al beneficiario, 1.2.- Guía de entrevista al dirigente de los beneficiarios, 1.3.- Guía de entrevista al responsable o delegado regional, y 1.4.- Guía de entrevista al ejecutor del proyecto o contratista.

Sintéticamente, las guías tienen como objetivo examinar los siguientes aspectos como componentes centrales del proceso evaluatorio:

- Las características socio-económicas de la población beneficiaria, intentando determinar los niveles de pobreza de dicha población, dado que ambos programas tienen como base cubrir a los grupos más necesitados de los dos países.

- Las necesidades o problemas de la comunidad grupo o barrio y la relación de correspondencia entre la demanda social existente y sus prioridades con las definiciones y prioridades de las instituciones que median en la relación Programa-Comunidad.

- Las posibilidades de acceso de los beneficiarios a los programas, tanto en relación a condicionamientos personales, colectivos, económicos u otros, como en lo concerniente a la pertenencia o no a un partido político.

- Las condiciones de organización existentes en cada uno de los grupos y su grado de conocimiento sobre los Programas en general y los proyectos en los que participan en particular.

- La calidad del o de los resultados concretos de los proyectos y los grados de apropiación e identificación de la población beneficiaria con los mismos, así como el impacto organizacional obtenido por los procesos de planificación, ejecución y dotación física de la obra en cuestión.

- El alcance y términos de la planificación del proyecto, especialmente en lo que concierne a la participación comunitaria en la elaboración y a sus efectos multiplicadores en la ejecución de obras complementarias o provisión de servicios consiguientes.

- Los grados y alcances de la coordinación interinstitucional entre aquellas instituciones gubernamentales, descentralizadas, municipales y no gubernamentales que tienen relación directa con el proyecto y/o con la zona en que éste es ejecutado.

- Los efectos en la estructura familiar de las comunidades directamente beneficiadas con la ejecución de las obras y las opiniones generadas a partir de la ejecución y del resultado del proyecto en la comunidad de familias beneficiarias, tanto en relación con el proyecto mismo como con el Programa en general.

Una vez determinados estos componentes conceptuales, se analizó la importancia de los distintos actores sociales involucrados en los programa. Así, los agentes sociales a entrevistar son:

- Algunos funcionarios del Fondo Social de Emergencia o el Programa Nacional de Solidaridad y las instituciones solicitantes (delegados regionales de los Programas, personal del gobierno estatal, municipal, etc.).

- Las empresas contratistas encargadas de ejecutar las obras.

- La población beneficiaria y los dirigente de los grupos beneficiarios.

La elección de los proyectos de estudio tomó como referente obligado en el caso boliviano los doce proyectos seleccionados por COTESU, la que estableció para esta tarea determinantes de cobertura espacial, de grupo social y de tipo de dotación. Así se tomaron proyectos de La Paz, Oruro, Cochabamba, Tarija y Santa Cruz, es decir, 5 de los nueve departamentos del país; proyectos en los que los beneficiarios son mineros relocalizados, artesanos sindicalizados, empleados públicos y sectores informales urbanos;

y, proyectos de vivienda autoconstruida, vivienda autoconstruida y servicios complementarios y vivienda en construcción delegada y servicios complementarios.

El predominio de proyectos de vivienda en el tipo de dotación es un pie forzado que se hubiera querido eludir, incluyendo algún otro tipo de proyecto, pero la dificultad de realización de un nuevo trabajo de campo en Bolivia imposibilitó esta intención. Sin embargo, una de las evaluaciones contratadas por el Fondo Social de Emergencia[46], detallada anteriormente, permitió hacer algunas generalizaciones en la temática urbana que pueden cerrar la visión de conjunto necesaria a las líneas programáticas urbanas.

El caso mexicano no pudo ser analizado con este mismo rigor, por razones ya expuestas de manera reiterada; sin embargo, se trataron de tomar los mismos parámetros, con cierto grado de flexibilidad, relacionados con la distancia y el acceso a fuentes de información. Así, se tomaron proyectos de un Estado cercano al Distrito Federal (Morelos) y del Distrito Federal en dos delegaciones distintas (Alvaro Obregón y Magdalena Contreras); proyectos destinados a grupos de migrantes reubicados de zonas de preservación ecológica, grupos informales urbanos ubicados en zonas de alto riesgo y grupos sociales residentes en las colonias populares; proyectos de vivienda autoconstruida, reubicación con dotación de pie de casa, mejoramiento urbano, servicios urbanos y equipamiento comunitario.

Identificados, los grupos de informantes y las características de los posibles proyectos objetivo, con base en una serie de recorridos realizados por proyectos urbanos implementados en Morelos, algunas delegaciones del Distrito Federal y Chalco del

---

[46] Ver, Capítulo V.- Una aproximación interpretativa, 2.- Algunas posiciones en torno a su interpretación, 2.2.- Las diversas interpretaciones de los investigadores sociales, en las líneas correspondientes al resumen de la evaluación realizada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario en la ciudad de El Alto de La Paz.

Estado de México, se procedió a seleccionar aquellos proyectos que cumpliendo las características mencionadas, ofrecían condiciones óptimas de comunicación con beneficiarios y mesas directivas de los respectivos Comités de Solidaridad. La necesidad de restringir el estudio a un número reducido de proyectos dentro, también, de un número mínimo de áreas de trabajo, obligó a desechar algunos de ellos

Consecuentemente, respondiendo a la mencionada metodología y de acuerdo a los objetivos planteados, el presente acápite, elaborado en dos partes, presenta primero una breve descripción de cada uno de los proyectos analizados, para después poner de relieve los resultados obtenidos.

3.1.- LOS CASOS ELEGIDOS

BOLIVIA

1.- La Paz

-Plan Habitacional Artesanos I. (concluido)

Dotación de 50 unidades básicas de 59 m^2 constituidas por dos dormitorios, sala polifuncional, baño, cocina y posibilidades de ampliación a un total de 88 m^2. Ubicación: El Alto de La Paz. Autoconstrucción supervisada por contratista. Población beneficiada total: 350 personas del sector artesanal. Forma de organización: asociación de artesanos

-Plan Habitacional Artesanos II. (concluido)

Dotación de 61 unidades básicas de 59 m^2 constituidas por dos dormitorios, sala polifuncional, baño, cocina y posibilidades de ampliación a un total de 78 m^2. Ubicación: El Alto de La Paz. Autoconstrucción supervisada por contratista. Población total beneficiada: 427 personas del sector artesanal. Forma de organización: asociación de artesanos.

-Infraestructura Sanitaria Artesanos I y II. (concluido)

Dotación de Redes Principales de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y pluvial. Ubicación: El Alto de La Paz. Contratación de empresa constructora, uso de mano de obra especializada independiente y de mano de obra no calificada de la zona como aporte comunal. Población total beneficiada: 777 personas del sector artesanal. Forma de organización: asociación de artesanos.

-Plan de Mejoramiento Urbano Villa Adela. (concluido)

Enlosetado y empedrado de un conjunto de calles con un total de 4 Km.. Ubicación: El Alto de La Paz. Contratación de empresa constructora, uso de mano de obra especializada independiente y de mano de obra no calificada de la zona como aporte comunal. Población total beneficiada: 1200 personas, multisectorial. Forma de organización: junta vecinal.

2.- Ciudad de Oruro

-Plan Habitacional Hijos del Sol. (concluido)

Dotación de 100 unidades básicas de 70 m^2, constituidas por dos dormitorios, sala polifuncional, baño, cocina y posibilidades de ampliación a un total de 94 m^2. Ubicación: zona periférica de la mancha urbana de la ciudad de Oruro. Autoconstrucción supervisada por contratista con incentivos alimentarios adicionales provenientes del programa "Alimentos por trabajo". Población total beneficiada: 700 personas, multisectorial, forma de organización: junta vecinal con apoyo de ONG.

3.- Ciudad de Cochabamba

-Plan Habitacional Nuestra Casa. (concluido)

Dotación de 204 unidades básicas de 66.4 m^2, constituidas por dos dormitorios, sala-comedor, baño y cocina. Ubicación: distribuido en tres áreas distintas de la zona periférica de

la mancha urbana de la ciudad de Cochabamba. Autoconstrucción supervisada por contratista con incentivos alimentarios adicionales provenientes del programa "Alimentos por trabajo". Población total beneficiada: 1428 personas, mineros relocalizados. Forma de organización: sindicato con apoyo de ONG.

-Plan Habitacional Piñami. (concluido)

Dotación de 46 unidades básicas de 42.5 m^2, constituidas por un dormitorio, sala-comedor, baño, cocina y posibilidades de ampliación a 51 m^2. Ubicación: eje de conurbación Cochabamba-Quillacollo. Autoconstrucción supervisada por contratista con incentivos alimentarios adicionales provenientes del programa "Alimentos por trabajo". Población total beneficiada: 322 personas, mineros relocalizados. Forma de organización: sindicato.

-Infraestructura Sanitaria Piñami-Nuestra Casa. (concluido)

Dotación de Redes Principales de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y pluvial. Ubicación: eje de conurbación Cochabamba-Quillacollo. Contratación de empresa constructora, uso de mano de obra especializada independiente y de mano de obra no calificada de la zona como aporte comunal. Población total beneficiada: 680 personas, mineros relocalizados. Forma de organización: sindicato.

4.- Ciudad de Tarija

-Plan Habitacional Lourdes I. (concluido)

Dotación de 27 unidades básicas de 70.38 m^2, constituidas por cuatro dormitorios, sala-comedor, baño y cocina. Ubicación: zona periférica de la mancha urbana de la ciudad de Tarija. Autoconstrucción supervisada por contratista con incentivos alimentarios adicionales provenientes del programa "Alimentos

por trabajo". Población total beneficiada: 189 personas, mineros relocalizados. Forma de organización: sindicato.

-Plan Habitacional Lourdes II. (concluido)

Dotación de 24 unidades básicas de 70.38 m^2, constituidas por cuatro dormitorios, sala-comedor, baño y cocina. Ubicación: zona periférica de la mancha urbana de la ciudad de Tarija. Autoconstrucción supervisada por contratista con incentivos alimentarios adicionales provenientes del programa "Alimentos por trabajo". Población total beneficiada: 161 personas, mineros relocalizados. Forma de organización: sindicato.

5.- Ciudad de Santa Cruz.

-Plan Habitacional Entel. (concluido)

Dotación de 50 unidades básicas de 42 m^2, constituidas por un dormitorio, sala-comedor, baño, cocina y posibilidades de ampliación a un total de 64 m^2. Ubicación: limite entre el cuarto y tercer anillo, zona considerada de ingreso al anillo periférico de la mancha urbana de la ciudad de Santa Cruz. Contratación de empresa constructora, mano de obra independiente, sin participación de los beneficiarios. Población total beneficiada: 350 personas, empleados públicos. Forma de organización: sindicato.

-Equipamiento comunitario Entel. (concluido)

Dotación de una sala polifuncional, depósitos y baños, 280 m^2. Ubicación: zona considerada de ingreso al anillo periférico de la mancha urbana de la ciudad de Santa Cruz. Contratación de empresa constructora, no participación de los beneficiarios. Población total beneficiada: 680 personas, multisectorial. Forma de organización: junta vecinal.

MEXICO

1.- Estado de Morelos

-Obras de saneamiento en la barranca del río Apatlaco, Municipio de Temixco. (en ejecución)

Obras de construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales (biodigestores) con un valor igual a 4 millones de nuevos pesos en uno de los centros de descarga de aguas negras provenientes de la ciudad de Cuernavaca, mediante la contratación de una empresa constructora especializada, el aporte comunal de mano de obra para trabajos no especializados y de fondos para la contratación de albañiles para trabajos especializados. Población beneficiaria: colonias populares Adolfo López Mateos, Alta Palmira, Acatilpa y la Unión de Ejidos Alta Palmira. Forma de organización: comite ecológico de solidaridad.

-Obras de Drenaje, Pavimentación y Electrificación, Colonia 10 de Abril, Municipio de Temixco. (en ejecución)

Obras de pavimentación de la vía principal de acceso a la colonia y de algunas de las vías de circulación secundaria con un total de 200 m^2; mejoramiento de 2 escuelas: primaria, Estado de Oaxaca y secundaria, Elpidio López; ampliación de la red de distribución de energía eléctrica (50 postes); y, dotación de 750.00 Nuevos Pesos por familia para el mejoramiento de pisos y techos en 50 viviendas. Asignación directa de los fondos a la comunidad, aporte comunal de la mano de obra mediante trabajo comunitario y contratación de albañiles con fondos de los beneficiarios para trabajos e instalaciones especiales. Forma de organización: 1 Comité de Solidaridad por obra, total de comités conformados: 6.

-Plan de vivienda Lomas de Chapultepec, Municipio de Jiutepec. (concluido)

Dotación de 4.400 Nuevos pesos por familia para la autoconstrucción de 25 "unidades básicas" de 36 m^2, constituidas por dos salas polifuncionales. Acciones desarrolladas dentro la línea programática "Mujeres en Solidaridad" en terrenos no considerados dentro del área urbanizable del municipio en referencia. Asignación directa de los fondos a la comunidad, aporte comunal de la mano de obra mediante trabajo comunitario predominantemente femenino en la obra gruesa y contratación de albañiles con fondos de los beneficiarios para la obra fina y las instalaciones especiales. Población total beneficiaria: 160 personas, forma de organización: comité de solidaridad, "mujeres en Solidaridad".

-Proyecto de rehabilitación del Hospital General, Municipio de Cuatla. (en ejecución, con paralización de obras).

Obras de ampliación y mejoramiento de instalaciones hospitalarias por valor de 1.161.000 Nuevos pesos dentro de la línea programática "Hospital Digno", con contratación de empresa constructora especializada e inclusión del costo de la mano de obra especializada en los fondos asignados. Al momento todos los fondos han sido desembolsados y la obra no está totalmente concluida, existiendo adicionalmente fuertes reclamos sobre la calidad de lo ya ejecutado, motivo por el cual los trabajos se encuentran paralizados. Forma de organización: comité de solidaridad.

-Obras de Pavimentación y electrificación, Colonia Benito Juárez, Municipio de Cuatla. (en ejecución)

Obras de pavimentación con un total de 10131.200 m^2; mejoramiento de la escuela primaria Margarita Maza de Juárez; ampliación de la red de distribución de energía eléctrica.

Asignación directa de los fondos a la comunidad, aporte comunal de la mano de obra mediante trabajo comunitario y contratación de albañiles con fondos de los beneficiarios para trabajos e instalaciones especiales. Forma de organización: 1 Comité de Solidaridad por obra, total de Comités conformados: 3.

3.- Distrito Federal

-Proyecto integral Paraje Tierra Unida, Magdalena Contreras. (en ejecución)

Dotación de materiales de construcción por valor de 1000 Nuevos pesos para la ejecución de 270 "pies de casa", pavimentación de vías con un total de 8570 m^2, construcción de la red de drenaje general con 70 rejillas, una red de agua y alcantarillado sanitario de 480 ml, electrificación y alumbrado. Acciones desarrolladas en torno a una zona de reubicación de ocho comunidades originalmente asentadas en áreas de reserva ecológica y de alto riesgo, superficie total 154.531.50 m^2, total de lotes: 630, lotes ocupados: 270. Contratación de empresa constructora y aporte comunal del costo de la mano de obra especializada, sin participación de los beneficiarios. Población total beneficiada: 1746 personas, multisectorial. Forma de organización: 1 Comité de Solidaridad por obra, total de Comités conformados: 19).

-Proyecto integral Cooperativa Unión Olivos, Alvaro Obregón. (concluido)

Obras de pavimentación (7.000 m^2); construcción de banquetas (1.440 m^2); guarniciones; muros de contención; drenajes; redes de agua potable con 120 tomas de distribución; alcantarillado sanitario y electrificación. Acciones desarrolladas en torno a una Cooperativa de vivienda formada inicialmente a partir de cursos de instrucción en cooperativismo con el objeto de solicitar un crédito de FONHAPO, crédito que no se aprobó

hasta el momento. Con aportaciones semanales de los vecinos se contrató y tramitó la aprobación del diseño urbano y de la tipología de vivienda. Total de lotes: 120, lotes ocupados: 100. Asignación del financiamiento en materiales. Todas las obras se desarrollaron con aporte comunal de mano de obra para la contratación de albañiles y acción comunal en trabajos no especializados. Población beneficiaria: 690 personas, multisectorial. Forma de organización: comisiones asimiladas según funciones a los distintos Comités de Solidaridad, actualmente existen 4 comisiones que ante las autoridades simbólicamente representan 6 Comités de Solidaridad.

-Proyecto integral Cooperativa Emancipación del Pueblo, Alvaro Obregón. (en ejecución)

Obras de pavimentación (4.000 m^2), construcción de banquetas (334,15 m^2), guarniciones (270 ml), guarniciones de concreto armado (120 ml), muros de contención (473 m^3), drenaje pluvial y drenaje sanitario, además de la dotación del 70% de los materiales necesarios para la construcción de un Centro Social, única obra que resta por ejecutar. Acciones desarrolladas en torno a una cooperativa de vivienda de 150 miembros conformada originalmente por el Centro de la vivienda y estudios urbano, A. C. (CENVI). Las unidades habitacionales cuentan con una primera fase de construcción financiada por FONHAPO. Población total beneficiada: 820 personas con predominio del sector informal, primera generación urbana, migrantes de varios estados de la República. Asignación del valor total del financiamiento en materiales. Aporte comunitario de la mano de obra mediante contratación de albañiles para los trabajos especializados y acción comunal directa como mano de obra no calificada. Forma de organización: comisiones asimiladas según funciones a los distintos Comités de Solidaridad. Actualmente existen 6

comisiones que ante las autoridades funcionan como ocho Comités de Solidaridad.

3.3.- RESULTADOS DEL ANALISIS

Antes de presentar los resultados obtenidos del análisis de los proyectos en estudio, vale la pena remarcar que las observaciones aquí presentadas en ningún caso pretenden establecer parámetros de generalización, sino que implican más bien apreciaciones de campo tendientes a clarificar de alguna manera ambos programas.

De las condiciones socio-económicas

Interesa verificar la pertinencia en la selección de beneficiarios, tanto en aquellos casos en que se considera como factor indicativo su localización territorial en zonas deprimidas o cuando el referente territorial no existe y se recurre a la aplicación de normativas relacionadas con los niveles de ingresos u otros.

Para ambos países se pudo establecer como válida la alternativa de selección de beneficiarios en función de su localización territorial, puesto que de los 11 proyectos observados dentro de esta modalidad, sólo 1 de ellos corresponde o incluye a grupos distintos de los mencionados en los objetivos planteados. Este es el caso del proyecto Cooperativa Unión Olivos de la delegación Alvaro Obregón en México, cuyos ingresos se advierten notoriamente más altos, al observar la alta capacidad de construcción de la vivienda en un 60% de las familias involucradas pese a que no contaban con apoyo financiero institucional[47].

---

[47] Cabe hacer notar que aún cuando los postulados del Programa Nacional de Solidaridad establecen como población objetivo los grupos sociales de menores ingresos, recorridos generales en zonas de aplicación de las líneas programáticas urbanas, permitieron observar la ejecución de algunos proyectos cuyos beneficiarios pueden considerarse pertenecientes a los sectores medios bajos y medios. Este es el caso de la Delegación Benito Juárez y la inclusión de la Unidad Habitacional Kenedy en el Programa, inclusión que considera más bien razones políticas y de existencia de jubilados, según entrevista realizada al

No obstante, debe remarcarse que la heterogénea distribución de la población en el territorio presupone la inclusión en todos los proyectos de porcentajes muy bajos de personas con mayores ingresos.

Tanto en Bolivia como en México, la elección de adjudicatarios para planes de dotación de "unidades habitacionales básicas", "núcleos básicos" o "pies de casa", donde la selección se hace vía certificación de ingresos, no propiedad de vivienda, etc., muestra mayores problemas, con una tendencia de transferencia de estos programas en el tiempo a los grupos medios bajos, tanto por su mayor grado de organización como por compadrazgo y clientelismo.

Este es el caso del proyecto Entel en Bolivia que pertenece a trabajadores del Estado con ingresos medios, afiliados al Sistema Nacional de Vivienda y el Plan de vivienda Lomas de Chapultepec en Morelos-México que tiene un 40% de sus integrantes con ingresos medios bajos.

Debe hacerse notar que en el caso boliviano, la elaboración de los proyectos por iniciativa de los grupos poblacionales es un factor que, realizado el análisis de las encuestas, confirma la exclusión de los grupos poblacionales de mayor pobreza no organizados e incapaces de generar proyectos, puesto que del total de grupos estudiados ninguno pertenece a los sectores de mayor pauperización y menor organización. El reducido número de proyectos estudiados para México, hace que el grado de atención a este tipo de grupos no pudo ser verificado, pese a la inclusión en el estudio de proyectos que como "Tierra Unida" o "Emancipación del Pueblo", pertenecen a sectores fuertemente deprimidos.

---

correspondiente Delegado de Sedesol en la Zona, el 15 de junio de 1993.

De los factores socio-organizacionales

Las diferencias entre los dos países se hacen más patentes en este punto. El no fomento de nuevas formas organizacionales ha hecho que el programa en Bolivia incluya una variedad de organizaciones populares, tanto en sus modos constitutivos como en su inserción en el sistema político, variedad que también se refleja en diferentes formas y maneras de actuar durante el desarrollo de las obras. Esta ausencia de promoción y fomento de la organización popular, debido a la politización de la sociedad boliviana, trae como contrapartida para el Programa una suerte de críticas y posiciones de oposición.

En cambio en México, la promoción de una forma de organización nueva o de reemplazo de cualquier forma anterior tiende a uniformar, al interior de los proyectos, las posibles respuestas dentro de las alternativas manejadas por los promotores y manuales del Instituto Nacional de Solidaridad. Así, dependiendo de los márgenes de influencia de los cursos de "capacitación en Solidaridad" instrumentados por el Instituto o del nivel de trabajo de sus promotores (éste no tiene un seguimiento continuo y se reduce en lugares alejados), se advierte el manejo de un lenguaje común y de la penetración de la "ideología" de Solidaridad en la organización popular con ribetes de discurso aprendido en cartillas de enseñanza.

Sin embargo, esta forma de apoyo a la organización popular parece que con el tiempo se convertirá en el mayor enemigo del sistema político y en la mejor arma de defensa del programa como filosofía y modo de operar a partir de los propios grupos organizados, y en una fuente de búsqueda permanente de nuevas reivindicaciones sociales. Los grupos beneficiarios de todos los proyectos recalcan la necesidad de permanencia del Programa, con correcciones en menor o mayor medida, aún sobre la voluntad política del gobierno.

Consultada la gente de los proyectos sobre la incidencia de ambos programas en la organización del barrio o colonia, los resultados fueron distintos para cada uno de los dos países. En Bolivia, los proyectos reflejan el cambio en la relación de fuerzas de la sociedad nacional, donde el peso político de las organizaciones laborales se ha reducido, manifestándose un tránsito de los gremios y sindicatos, organizadores iniciales de los proyectos, a las juntas de vecinos conformadas en torno a la dotación de la vivienda o las mejoras en el barrio.

En este contexto, la influencia del programa en la organización barrial es muy limitada, puesto que en un país como Bolivia, ésta es neutralizada por la existencia de la Federación Nacional de Juntas Vecinales, cuyo reglamento, sistemas de información y formas democráticas de participación pasan a ser el referente para el movimiento urbano popular. Sin embargo, de hecho, todo en la política estatal, aún el Fondo Social de Emergencia, apoya a la disgregación del movimiento sindical.

En México, la opinión generalizada de los llamados presidentes de Comités, es que la nueva manera de organizar a la Colonia destruye la organización anterior, desmoviliza y disgrega las posibles acciones unitarias, pues al sustituirse el "jefe de manzana" y las distintas "comisiones" por Comités de Solidaridad por proyecto, la visión de la problemática global del barrio se pierde[48]. En un número menor, algunos presidentes de comités apoyaron la sustitución de formas de organización, tanto por la existencia de direcciones ineficaces, como por la permanencia en el tiempo de lideres maleados.

---

[48] Esta situación de desconcierto popular ante el cambio de forma de organización pudo ser verificada en una reunión auspiciada por Solidaridad para la conformación de la Coordinadora de Comités de Solidaridad en la Unidad Habitacional Kenedy, donde los habitantes cuestionaron la formación de Comités y Coordinadoras de Comités, en sustitución de la organización vecinal existente. La intención política de Solidaridad era muy clara, más aún cuando se trata de una zona dominada desde hace muchos años por la oposición.

En relación a este punto, fue de vital importancia la opinión de los delegados regionales, quienes sostienen que la base del programa es la organización. Pero no están hablando de una organización cualquiera, sino sólo de aquélla que se canaliza a través de los Comités de Solidaridad, sustentando dicha sustitución de formas de organización en la necesidad de un cambio en la dirección del movimiento urbano-popular por el desgaste de líderes con prácticas patrimonialistas, clientelistas y caciquiles. En el fondo se trata no sólo de combatir la presencia de la oposición en la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), sino además de la sustitución de algunas fracciones dentro del brazo urbano del PRI en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

Dentro de este marco general, la voluntad política de permanencia de los Comités de Solidaridad, está garantizada por la institucionalización de esta forma de organización en la conformación de las Coordinadoras de Comités, los Consejos Delegacionales o Estatales de Comités y la denominada "Confederación Nacional de Comités de Solidaridad", cuyo nacimiento ha sido ya anunciado por el Presidente de la República.

En este sentido, los beneficiarios de los proyectos, aún aquéllos que militan en partidos de oposición, perciben la importancia de mantener sus comités activos, y es más, ellos manifiestan la necesidad de reforzar su accionar (de manera contestataria o no), como la única alternativa para lograr ser oídos por las autoridades. Así, un integrante de la junta directiva del proyecto Emancipación del Pueblo en la Delegación Alvaro Obregón, consultado sobre las nuevas formas de organización planteadas para acceder a los proyectos de Solidaridad, comentó irónicamente:

> No tenemos otra alternativa. Las autoridades nos dijeron claramente que la época de las "movilizaciones" había pasado. Para que quieren "movilizarse", dijeron, si ahora pueden concertar; formen su Comité de Solidaridad respectivo y nos sentamos a dialogar sobre sus necesidades; es época de "concertación" y "diálogo", no de "movilización".

En respuesta a estas actitudes de imposición y a manera de cubrir el requisito de conformación de un Comité de Solidaridad por obra para acceder a un proyecto del Pronasol, se pueden encontrar tres tipos de reacciones en las organizaciones barriales: absorben al programa, se ven absorbidas por éste o negocian con él. Así, algunos de los proyectos estudiados, sobre todo aquéllos con experiencia cooperativista, están trabajando por comisiones como originalmente lo hacían. Simplemente sustituyen el nombre de una comisión por el de uno o dos Comités, y mantienen el resto de su accionar dentro de los lineamientos y reglamentos cooperativistas. Este es el caso de "Unión Olivos" y "Emancipación del Pueblo", con fuertes diferencias entre un proyecto y el otro, pues en el primero se defiende la situación de liderazgo tradicional de una de las socias militante del PRI, y en el segundo se intenta consolidar y mantener un proceso de conducción democrático apoyado en algunos reglamentos elaborados con apoyo del CENVI.

De los aspectos políticos y la organización popular

Si en Bolivia hasta sólo algunos meses antes del momento de aplicación de la encuesta en los proyectos en estudio, el programa se había mantenido dentro de un manejo relativamente apolítico, se tienen datos de que a partir de las elecciones de 1989, su carácter de instrumento político se hizo manifiesto. Así, tanto Solidaridad como el Fondo Social de Emergencia, asignan fondos en función de intereses de cooptación política, neutralización de la influencia de las fuerzas de oposición, autoritarismo e inmovilismo político-social.

Concretamente, en México los objetivos de aplicación del Programa en cada uno de los Estados, Municipios o frentes de obra responden

a intereses políticos diversos. Así, se apoyó a Morelos debido al fracaso electoral de 1988 y a la fuerte presencia de la oposición (PRD) en el dirección del movimiento urbano popular de este Estado, se tomó a Alvaro Obregón como delegación ejemplo, inyectándole una fuerte suma de dinero, aún antes de que el programa empezara a funcionar en el Distrito Federal y utilizando la filosofía de Solidaridad a efectos demostrativos y de expansión del programa a otras delegaciones; se desarrollaron obras de gran magnitud en Chalco a partir de la visita del Presidente de la República y de la importancia política de la zona en el contexto del Estado de México[49].

En relación a la organización popular, los Programas, antes que canales articuladores de las demandas vecinales, se están constituyendo en el principal elemento atomizador y desmovilizador del movimiento urbano-popular, y obligando a los partidos de oposición y al resto de la sociedad civil (reconociendo la inminencia de su presencia) a participar en sus acciones ya sea en forma contestaria o de manera integrada.

Sin embargo, a partir de lo observado en los proyectos en estudio, puede decirse que esta forma de actuación genera su propio elemento de contradicción. Ante el acelerado fortalecimiento de la organización popular, el partido oficial, no es capaz de dar seguimiento a las crecientes exigencias del movimiento urbano popular y en contraposición, éste toma mayor conciencia de la necesidad de la organización como canal que garantiza su participación en la administración de su propio habitat.

---

[49] Vale la pena aclarar que los resultados, debido a la mala calidad de las acciones, se expresan en el descontento popular y en sucesivos movimientos de cambio de los delegados de Sedesol en la zona buscando siempre mejorar el accionar del Programa, como instrumento político de control.

De las condiciones de acceso al Proyecto.

Dado que las condiciones básicas explícitas de acceso a los proyectos tanto del FSE como del Pronasol son la organización, la situación de "pobre" y la necesidad de la obra en cuestión, en términos de trámite ante las instituciones estatales ninguno de los proyectos en estudio fue rechazado, debiendo solamente superar exagerados tiempos de espera y su selección sobre un margen de solicitudes muy vasto.

Uno de los requisitos adicionales, el aporte de mano de obra comunal, fue un mayor problema, puesto que en ocasiones la gente no contaba con tiempo para cubrir esta exigencia y sus ingresos no le permitían pagar un peón de reemplazo. No obstante, ante la imposibilidad de eludir el mencionado requisito, los pobladores, mediante acuerdos internos, buscaron diferentes formas de cumplir con esta obligación.

A pesar de que en sus postulados ambos programas ponen de relieve su comportamiento no político y la no inclusión de un condicionamiento de este tipo, sólo en el caso boliviano, donde se asume como válida la forma de organización original de los usuarios, los proyectos reflejan pluripartidismo, tanto en relación a los contratistas y los dirigentes, como en lo que hace a los beneficiarios.

En cambio en México, aunque se advierte alguna presencia de proyectos organizados a partir de militantes de partidos de oposición, en nuestro caso los proyectos de la colonia "Benito Juárez" en Morelos y "Emancipación del Pueblo" en Alvaro Obregón, su número total es bajo. Los dirigentes y beneficiarios de estos dos últimos proyectos manifestaron que si bien la exclusión no se hace manifiesta y evidente, los canales de acceso se dificultan mucho, tanto que en ocasiones sus solicitudes no son siquiera tomadas en cuenta.

Adicionalmente, en este punto es necesario destacar el papel de los organizadores iniciales de los proyectos. Según datos de la encuesta, en todos los proyectos bolivianos, salvo en aquellos de infraestructura o mejoramiento urbano donde el grupo se define territorialmente, el individuo o grupo organizador condicionó el ingreso de beneficiarios al pago de ciertas cuotas o, en el mejor de los casos, a su reelección posterior en la presidencia de la junta de vecinos. De la misma manera, en México, la lista final de beneficiarios del Proyecto Lomas de Chapultepec, fue definida en última instancia por la mesa directiva del Comité de Solidaridad.

De la elaboración del Proyecto

En Bolivia, al ser la elaboración de los proyectos tarea de la comunidad, un alto porcentaje de los beneficiarios entrevistados y el 100% de los dirigentes, manifestaron conocimiento de éstos y su participación en el proceso de elaboración. En cambio en México hay desconocimiento casi absoluto de las características de los proyectos y la visión del poblador se reduce a la conciencia de la necesidad y de la canalización de su solicitud vía la formación del Comité de Solidaridad respectivo. Salvo algunas excepciones, toda la gente entrevistada, aún las mesas directivas de los Comités de Solidaridad, manifestaron no haber participado en la elaboración del proyecto ni haber sido consultada sobre sus características técnicas.

De la aprobación del proyecto

Aquí, se diferenciaron dos aspectos: la aprobación previa del proyecto por los organismos de aplicación de las políticas urbanas y la aprobación de éste por parte del FSE o del Pronasol dentro de su cronograma de actividades.

En Bolivia el Fondo respetó la exigencia del Ministerio de Asuntos Urbanos de que todos los proyectos debían encontrarse en áreas jurídicamente aptas para urbanizar, poseer planos de urbanización aprobados, respetar las diversas normas tanto municipales como

ministeriales relacionadas con el diseño de las viviendas, y en el caso de proyectos de infraestructura estar aprobados por la respectiva empresa de agua potable y alcantarillado. Esta disposición se cumplió en todos los casos estudiados, sin embargo, debido a que las normas no lo exigen, esto no significa que dichas áreas, en el caso de los proyectos habitacionales, posean la infraestructura necesaria, sino que por el contrario, al ser zonas de crecimiento físico de las ciudades no cuentan con equipamientos existentes o éstos son muy escasos.

Lo anterior refleja la consideración de las políticas urbanas en los proyectos del Fondo, y a la vez muestra que el hecho de no promover la elaboración de proyectos integrales o instrumentar de inmediato la dotación de condiciones infraestructurales adecuadas, significó en algunos de los casos, una disminución de las condiciones de saneamiento básico de la unidad habitacional nueva en relación a la vivienda anterior.

En México, no es una exigencia la presentación de planos aprobados, o el cumplimiento de alguna normativa urbana, motivo por el cual en la mayoría de los casos éstos se aprueban después de la viabilización del proyecto en el Pronasol. Las consecuencias son obvias: una mayor agilidad en el proceso de tramitación del proyecto en beneficio de su rápida instrumentación y en detrimento de su calidad, tanto porque no cumplen con lo establecido por las normas y políticas urbanas como porque en ocasiones se ubican en zonas que carecen de equipamientos y servicios[50].

---

[50] Para ejemplificar esta situación podemos citar el caso del Proyecto "Lomas de Chapultepec", financiado por el Pronasol sin considerar la aprobación previa del plano de urbanización. Así, la dotación de servicios a la zona es casi imposible y las Unidades construidas no incluyen baño y cocina. En otros proyectos, tales como el centro de salud de Tlaltizapan en Morelos, la irracionalidad de las acciones supone la existencia de planos fuera de las normas urbanas mínimas, puesto que se están construyendo salas de recuperación sin ventilación.

Así, a partir de los diferentes recorridos realizados y de los proyectos analizados, podemos decir que en México la relación del Programa con los instrumentos de planificación urbana es casi nula, pese a que éste depende de la Secretaría cabeza de sector, manifestándose así la no integración de la política social con la política urbana.

De la ejecución de los proyectos

En el proceso de ejecución de los proyectos la figura del contratista es una constante permanente en Bolivia[51], en tanto que en México las obras son ejecutadas predominantemente por los beneficiarios. Consecuentemente, en los casos estudiados la presencia del contratista se reduce a los proyectos "Tierra Unida" de Magdalena Contreras y "Obras de saneamiento en el río Apatlaco" en Morelos.

Este es un punto a observar, pues se relaciona con el planteamiento de un objetivo adicional en el programa boliviano: el fomento a la pequeña empresa privada de construcción, como importante elemento de apoyo a la reactivación económica.

De la misma manera, la participación de la comunidad con el aporte de su mano de obra, si bien es objetivo de ambos programas, tiene connotaciones diferentes. En Bolivia, con el objeto de ofrecer condiciones mínimas de vida a los grupos involucrados, el programa paga un salario mínimo mensual a cada familia beneficiaria, durante los meses previstos de obra. Así, si se considera que el salario de mercado de la mano de obra no calificada en la construcción es igual a 3 salarios mínimos mensuales, el aporte comunal sería igual a la diferencia entre el incentivo pagado por el Programa y el

---

[51] Tan es así, que se cuenta con un número de encuestas a contratistas igual al de los proyectos, factor que en México se redujo al mínimo por la poca inclusión de empresas contratistas.

costo de mercado de la mano de obra no calificada (2 salarios mínimos por mes).

Esto significa, por una parte, un problema para los contratistas ya que el financiamiento del proyecto tiene previsto el pago de una cantidad de horas hombre de mano de obra no calificada a costos iguales a un salario mínimo por mes, obligándoles a controlar la participación comunal; y por otra, una mayor participación de los beneficiarios en función del interés por el incentivo. Así, si bien el aporte comunal en mano de obra se manifiesta como una obligación en la mayoría de los proyectos, significa también un ingreso mínimo para el beneficiario.

En México, debido a que el uso de contratistas es muy reducido, es la comunidad misma la encargada de la obra y del control de los aportes internos de mano de obra. El programa no considera ningún pago a la comunidad por concepto de mano de obra, por tanto puede considerarse en un 100% de su costo como de aporte comunal. Este aporte, como ya se mencionó antes, puede hacerse en dinero o en trabajo comunal, razón que obliga a las personas que no pueden dejar el trabajo a pagar peones. Este es uno de los factores que ha obligado a algunas comunidades al uso de contratistas, no obstante de que es opinión generalizada que el trabajo de la comunidad garantiza la calidad de la obra y el uso eficiente de los recursos, catalogándose a las empresas contratistas como negativas debido a acuerdos con autoridades, uso de malos materiales y mala calidad general de las obras.

Esta crítica se expresa de manera similar entre los beneficiarios bolivianos, poniendo de relieve su descontento con el trabajo de los contratistas, su desacuerdo con los costos que estos presuponen para cada uno de los proyectos y su paralela satisfacción con los procesos de autoconstrucción. Sin embargo, analizados los proyectos de construcción delegada, es decir aquéllos que cuentan con mano de obra pagada por el contratista (Entel), los tiempos de

obra se reducen de 14 meses a 8 (unidades habitacionales mínimas), mostrando por tanto, mayor eficiencia técnica y financiera.

En un punto intermedio, dos de las colonias mexicanas estudiadas, reconociendo aspectos negativos en la autoconstrucción (ineficiencia de la mano de obra y altos costos sociales), plantearon la alternativa de la "auto-administración", nombre con el que designan al control de la ejecución del proyecto por parte de la comunidad, control que abarcaría la contratación de empresa si así fuese necesario, la contratación de mano de obra calificada, la supervisión de los materiales dotados por el Programa tanto en calidad como en cantidad, el control de los aportes de los beneficiarios y la supervisión de los procesos de ejecución de la obra misma.

Tanto dentro de los procesos de organización y gestión de los proyectos como posteriormente en las fases de ejecución, en ambos países se constató una fuerte presencia femenina (69%), factor que apoya algunos estudios actuales que valorizan el papel de la mujer en los procesos de autoconstrucción y en el movimiento urbano-popular.

De las condiciones de financiamiento y los costos de obra

Contradiciendo lo que se esperaba, entre los beneficiarios de ambos grupos de proyectos, se manifiesta la aceptación inicial de las condiciones de financiamiento y un tácito acuerdo a los aportes comunales exigidos. No obstante, una vez ejecutada la obra, las protestas sobre los costos y calidad de los materiales son permanentes en Bolivia, habiéndose generado en el 100% de los casos estudiados, movimientos de rechazo a los sistemas de recuperación de los fondos invertidos.

En México, las quejas contra las condiciones de financiamiento y los costos de obra se dan con mayor frecuencia en los casos en que existe un contratista o en situaciones en que el Programa hace

entrega de materiales de construcción por montos menores a los acordados. En relación a esto último se ha podido verificar que en el Proyecto "Tierra Unida" de Magdalena Contreras, se estipuló la dotación de materiales de construcción para un posible "pie de casa" por un valor igual a 1000 Nuevos Pesos y en la realidad el costo de los materiales entregados no sobrepasa los 600 Nuevos Pesos, hecho que al decir de los beneficiarios, no justifican pero aceptan al tratarse de un regalo o donación no reembolsable.

Un asunto importante a considerar dentro del financiamiento es la situación de las herramientas de obra. En Bolivia, sus costos siempre están incluidos en los proyectos, y es obligación de los contratistas su adecuada dotación. En cambio en México, sólo cuando la ejecución está asignada a una empresa contratista las herramientas se incluyen en el presupuesto ("Tierra Unida", "Obras de saneamiento de la barranca del río Apatlaco" y "Proyecto de rehabilitación del Hospital General-Cuatla"), y en el caso de la autoconstrucción (todo el resto de los proyectos), el beneficiario debe aportar además de su mano de obra, las herramientas necesarias.

Sorprendentemente, algunos legajos de proyecto que se pudieron observar, contienen incluido en el monto de financiamiento el costo de las herramientas, hecho que fue explicado por uno de los delegados consultados como dinero que se incrementa al costo total del proyecto en favor de una mayor cantidad de obra. Esta última afirmación no pudo verificarse en ninguno de los casos debido a la dificultad de realización de una análisis preciso de costos unitarios.

De la asistencia y supervisión técnica.

En este punto, en Bolivia los comentarios reflejan tanto la relación de los beneficiarios con el contratista y su eficiencia en el desarrollo del trabajo como la presencia o ausencia de control de la institución intermediaria y en México ponen de relieve el

trabajo desarrollado por los técnicos del Pronasol y los funcionarios municipales o delegacionales respectivos.

Analizados los resultados arrojados por las diferentes encuestas y entrevistas, no se pudieron establecer conclusiones claras, pues los comportamientos son muy variables, dependiendo en el caso boliviano de la eficiencia del contratista (entre el 58% y el 65% de los beneficiarios de cinco proyectos calificaron como bueno el trabajo de los contratistas), de la intermediaria analizada (por ejemplo se cataloga como buena la supervisión de las empresas de agua, regular la del Ministerio de Asuntos Urbanos y mala la de algunos de los municipios), y de la respectiva representación regional del Fondo.

Estableciendo comparaciones, las observaciones menores sobre la calidad de la supervisión se dirigen al Fondo Social de Emergencia, y las mayores a las Instituciones Intermediarias, quedando en una situación intermedia los diferentes contratistas. Contrariamente, en México los beneficiarios advierten mayor supervisión de los técnicos de la delegación o del municipio correspondiente, reduciéndose la presencia de la Delegación de Sedesol a un control general de avances de obra y de ejecución del gasto.

Dentro de esta misma línea, los beneficiarios de ambos países califican la supervisión comunal de obras como insuficiente. Según la gente de los grupos bolivianos, esto es imputable a la ausencia de una copia del proyecto final, proyecto que no conserva características idénticas al discutido inicialmente con el contratista porque durante el proceso de aprobación el Fondo hace modificaciones que la comunidad no conoce en detalle, sino sólo a través de una explicación general impartida por el Delegado regional respectivo el día de la inauguración de las obras.

La situación es mucho más problemática en México, puesto que los beneficiarios, como se dijo anteriormente, desconocen absolutamente

el proyecto en referencia. La labor de supervisión comunal en el 100% de los proyectos, se reduce entonces al control de los aportes y la participación de la comunidad en los trabajos y a observaciones generales sobre la calidad de los materiales.

Tanto en Bolivia como en México, las quejas de los beneficiarios en relación a la ejecución de los proyectos son atendidas mediante el envío de un supervisor del FSE o el Pronasol, aun cuando las correcciones de fallas verificadas tardan en ponerse en ejecución y en ocasiones no prosperan.

De las relaciones entre los Programas y las instituciones involucradas.

También aquí las opiniones fueron muy contradictorias para ambos países y dependientes fundamentalmente del compromiso institucional y personal con el programa de cada delegado zonal, presidente municipal y técnico en general. Este parece ser uno de los puntos más conflictivos en ambos programas, pues es claramente perceptible que éstos funcionan eficientemente en algunas zonas gracias a la personalidad de las autoridades respectivas y a su grado de comprensión e integración con las características y objetivos de los Programas.

Los problemas más evidentes se dan en los casos en los que la orientación política de la institución intermediaria, Gobernador o Presidente Municipal responde a los lineamientos de los distintos partidos de oposición, situación que al inicio de los programas derivó en actitudes de total rechazo y que en la actualidad se traduce en su aceptación parcial y sólo como fuente de financiamiento. Adicionalmente no son de desestimar los conflictos ocasionados por las contradicciones internas existentes entre los diferentes aparatos burocráticos participantes, tales como las delegaciones de SEDESOL y los Gobiernos de los estados en México o los Ministerios cabeza de sector y el Fondo en Bolivia.

La inclusión de las ONGs en sustitución de los contratistas es un aspecto que no se presenta en México, dado que más bien se patentiza cierto rechazo de los Delegados regionales a este tipo de organizaciones y a la posibilidad de su inclusión participativa en el programa. En Bolivia, las relaciones ONGs-Fondo Social de Emergencia en estudios como el del CEDLA son catalogadas como buenas, aunque se admite la existencia de excepciones. Dentro los casos analizados, los proyectos Nuestra Casa e Hijos del Sol tienen como contratista a una ONG: el CIDRE y Christian Children's respectivamente, y se observan resultados opuestos que van desde la parcial ruptura en el primer caso hasta la amplia cooperación y complementariedad en el segundo.

De la supervisión y fiscalización de fondos

Para Bolivia, la supervisión y fiscalización de fondos es un atributo del FSE y no así de las comunidades beneficiarias o de las Instituciones Intermediarias. Así, el 100% de los grupos comunales estudiados, controló sus propios aportes y su labor se redujo a la formulación de algún tipo de reclamo relacionado con la calidad de los materiales o las obras o con el cumplimiento del cronograma de trabajo.

El Fondo, en cambio, tiene el poder de detener obras, corregir errores y, en el peor de los casos, ejecutar boletas de garantía. Dentro de los casos estudiados, el proyecto "Nuestra Casa" sufrió permanentes demoras de obra por cambios técnicos no aprobados, uso de incentivos en costos de obra, uso injustificado de fondos, etc., habiéndose resuelto finalmente la reducción del número de viviendas a ejecutarse.

La situación mexicana no es muy diferente, pese a que en este caso se postula la necesidad de la supervisión comunal mediante el llamado "vocal de control y vigilancia". Ninguno de los proyectos en cuestión tiene bien definida esta figura y manifiestan en cambio un total desconocimiento del manejo de fondos, por la entrega de

materiales sin especificar sus costos en los más de los casos y, en número más reducido de casos por la presencia de un contratista que ejecuta una obra de la cual la comunidad sólo conoce el costo total. El único elemento que podría constituirse en un factor de apoyo al control comunal lo encontramos en Morelos bajo el nombre de "Oficio de obra" y es algo parecido a un pliego de especificaciones mínimas, que se entrega a la comunidad en el momento de firma del convenio de trabajo respectivo.

En este orden de cosas, en México es importante el papel que toma la Contraloría de la Federación, la cual está encargada de supervisar el uso correcto de fondos. El "Proyecto de rehabilitación del Hospital General-Cuatla", recurrió a la participación de esta institución para la determinación de la suspensión de obras por utilización de materiales no adecuados y mala calidad de obra, manifestando la mesa directiva del Comité de Solidaridad descontento con el accionar lento y burocrático de la mencionada institución.

De las necesidades y prioridades y su cobertura

Esta cuestión toma dos formas distintas en Bolivia y México. Por una parte, para el Programa boliviano, la priorización de proyectos responde a los postulados del programa a definiciones de política de atención establecidas por el directorio de la institución cada tres meses en relación con diferentes factores de coyuntura, como las presiones de ciertos grupos sociales o regiones, las directrices del Banco Mundial, etc. En este sentido, del banco de proyectos disponible aprueban aquéllos que responden a las exigencias planteadas y dejan de lado los que no se enmarcan dentro de sus requisitos. Así, como todos los proyectos están elaborados por encargo de las posibles comunidades beneficiarias, son naturalmente, de necesidad prioritaria para cada uno de los grupos involucrados.

Consecuentemente, los beneficiarios del 100% de los proyectos investigados manifestaron que la obra ejecutada era de absoluta necesidad para el grupo. Aquí, habría que preguntar la opinión de la gran cantidad de comunidades que tienen proyectos presentados en espera de una pronta respuesta, proyectos que si bien son prioritarios para los afectados, no coinciden con los intereses del Fondo[52].

En México, como se mencionó en capítulos anteriores, a pesar de la existencia de las Coordinadoras de Comités como organismos encargados teóricamente de la elección de las obras a ejecutarse en el área, la priorización final está también a cargo de las autoridades del programa y los Gobiernos de los Estados, tanto en relación a las obras a ejecutarse como en cuanto a las regiones y colonias. Esta priorización se basa, en términos generales, en la selección de proyectos correspondientes a las líneas definidas a nivel nacional como prioritarias y, específicamente, surge de decisiones políticas coyunturales relacionadas con presiones sociales o apoyo a ciertos grupos de beneficiarios (los militantes del partido oficial o aquéllos que comprometen su voto). Así, en ocasiones se canalizan los intereses comunales pero en la mayoría de los casos el Programa y las autoridades estatales, proponen e imponen el tipo de dotación y sus costos, razón por la cual algunos de los grupos estudiados manifestaron que ellos acomodaron sus requerimientos al tipo de disponibilidad que planteaba el gobierno. Así, "Tierra Unida" consideraba de mayor prioridad la ejecución de su centro comunal, y en cambio se construyeron dos canchas deportivas.

---

[52] Pueden no adecuarse a los postulados generales referidos al tipo de grupo beneficiario, tipo de proyecto, absorción de mano de obra, utilización de materiales nacionales, etc., o estar fuera de las decisiones coyunturales de apoyo a tal o cual sector o región y de las recomendaciones impartidas por el Banco Mundial.

No obstante, cabe remarcar que todos los beneficiarios coinciden al afirmar que cualquier obra es bienvenida en barrios donde nunca antes había llegado el gobierno.

De la calidad de las obras y los grados de apropiación e identificación comunal.

En Bolivia, pese a que el 80.1% de los beneficiarios encuestados afirma haber conocido el estado en que serían entregadas las obras, tanto por el conocimiento del proyecto elaborado por el contratista como por el informe del Representante Regional del FSE al momento de la inauguración de la obra, el grado de aceptación final empuja a la duda. Así, un 73% de los encuestados considera la obra no adecuada a sus exigencias, dando razones como: materiales de baja calidad (20,9%), costos muy altos (19.6%), mala calidad de la obra (13.8%), y otros (18.7). En resumen, siendo de primera prioridad, la obra no cubre las exigencias planteadas por el grupo.

Al respecto, debe puntualizarse que el momento de realización de la encuesta, coincidió con la puesta en marcha del sistema de recuperación de créditos (FONVI), y la exigencia de depósito de la primera cuota, factor que, dado el número preponderante de proyectos de vivienda incluidos en el estudio, pudo haber dado un sesgo a las respuestas y a la tabulación de la encuesta. Estas muestras de insatisfacción se constituían en la base de justificación para movimientos de no pago a la deuda fundados tanto en el interés de la comunidad de obtener una vivienda sin costo como en la voluntad popular de apoyar algunas directrices emanadas de la COB y FENALJUVE en relación al rechazo de las acciones del Gobierno Neoliberal.

Sin embargo, es notable observar que la percepción del problema en los beneficiarios es diferente si acudimos a su opinión sobre su nueva vivienda o su barrio después de la dotación de las mejoras. Un 91.4% opina que ahora vive mejor que antes y considera natural

la inexistencia de servicios, pues para ellos la lucha por mejores condiciones de habitat se concretiza por etapas.

Como los proyectos observados en México fueron en un mayor porcentaje ejecutados sin participación de empresas constructoras, los beneficiarios manifiestan haber utilizado los materiales provistos por el programa de acuerdo a las indicaciones de los técnicos de las delegaciones o municipios, motivo por el que valoran la participación directa de la comunidad como el único elemento que garantiza la calidad de las obras, remarcando que éstas no pueden estar mal porque fueron hechas directamente por ellos.

Los proyectos que, incluyendo la participación de una empresa constructora, tienen un porcentaje de avance de obras que permite alguna conclusión son "Rehabilitación de Hospital General-Cuatla" y "Tierra Unida". Los comentarios de los beneficiarios sobre el primero ya fueron presentados en un punto anterior y en relación al segundo las opiniones son contradictorias, pues algunos manifiestan satisfacción con las obras entregadas y otros están en franco desacuerdo tanto por la calidad de los materiales como por la calidad de la obra misma. En este sentido, la observación del proyecto en el terreno, permitió verificar de manera muy rápida la mala calidad de las obras de pavimentación y drenaje, además de la construcción de dos canchas deportivas sobre enormes muros de contención que hacen presuponer la no adecuada planificación de las obras.

De la misma manera, las características de los proyectos analizados en México, hacen que los beneficiarios no manifiesten desacuerdos con los materiales de construcción (por lo general se trata de cemento, piedra, arena o grava), salvo en el caso de proyectos que presuponen la utilización de materiales más elaborados como el

Hospital o la dotación de redes de agua[53], donde es voz común el no acuerdo con la calidad y la dimensión de las tuberías.

Finalmente, también en México, los beneficiarios de los proyectos manifiestan una parcial satisfacción con las obras y la mejora de sus condiciones de vida a partir de éstas, con resultados que inciden fuertemente en la valoración del Programa en su conjunto.

De los criterios y opiniones.

Este apartado, debido a las características de la metodología que presupone cuatro agentes sociales de información, será desarrollado mostrando las cuatro ópticas distintas, es decir las opiniones de los beneficiarios, los dirigentes o presidentes de Comités, los delegados regionales de los Programas y los contratistas de obra.

En ambos países, porcentajes que superan el 70% de los beneficiarios encuestados o entrevistados opinó que los Programas, aunque tienen problemas que deben corregirse, son valiosos para los grupos populares y que expresan un interés por los grupos sociales más pobres nunca antes existente dentro de los niveles de gobierno. Un número menor de ellos (65% en México y 58% en Bolivia) se consideró satisfecho con los resultados obtenidos a través de los proyectos ubicados en las líneas programáticas urbanas, probablemente debido a que la pregunta permite individualizar la obra y por tanto tomar en cuenta la calidad de los materiales y las condiciones de la entrega final.

Las opiniones de los dirigentes comunales en los proyectos bolivianos, fueron más controversiales, puesto que cerca del 50% califica al Programa como una forma más de engañar a las clases populares con la dotación de pequeñas obras que no mejoran sus

---

[53] Esta es una de los principales reclamos de Chalco, donde se afirma que las tuberias usadas en la instalación de la red son tan de mala calidad que al momento existen roturas, fugas y fisuras diversas.

condiciones de vida sustancialmente mientras los salarios se mantienen congelados, y el restante 50% afirma su validez y lo reconoce como una forma de acercamiento del gobierno a la comprensión de la problemática popular. Sin embargo, aún los más reacios al Programa, remarcan su disposición de ingreso a nuevos proyectos, sobre la base de afirmar que "mal no nos hace".

El balance entre opiniones de pobladores y presidentes de comités es distinto en México. Las directivas son más favorables al Programa (85%), probablemente como reflejo de su designación a requerimientos específicos de los proyectos y de su integración al partido oficial, y afirman que con Solidaridad se ha comprendido que la superación de la situación de crisis actual es un problema de todos y que sólo a partir de su instrumentación se puede decir que el gobierno pensó en los sectores populares.

Son sorprendentes las coincidencias encontradas entre las opiniones de los representantes regionales del Fondo y las de los delegados regionales de Sedesol. Ambos grupos plantean tres fases en la instrumentación del programa:

Inicialmente, una primera fase de difícil entrada de los programas, caracterizada por la gran resistencia e incredulidad de la gente, donde el trabajo consistió en poner en marcha acciones para crear confianza sustentadas en la acelerada aplicación de recursos.

Una segunda fase de aceptación parcial, caracterizada por la intención comunal de probar si lo visto en los casos desarrollados podía cumplirse para ellos donde el trabajo se caracterizó por la verificación de los postulados planteados en la masificación del programa.

Finalmente, la fase actual, que en Bolivia se caracteriza por la consolidación de los canales de relación Fondo, instituciones intermediarias y organizaciones comunales, y por la saturación de

proyectos en cartera. En tanto en México esta fase se caracteriza por la consolidación de los procesos de organización involucrando a la gente en trabajos orientados a la institucionalización del proceso de organización social con la constitución de las Coordinadoras de Comités o los Consejos Municipales de Comités. En los dos casos, al momento, las necesidades han superado los recursos y las organizaciones populares empiezan a sentirse no atendidas, presuponiendose un acelerado deterioro de la imagen de los Programas, si no son instrumentados rápidos cambios.

Como es natural, para todos los delegados los Programas son de validez absoluta, y consideran a los proyectos de las líneas programáticas urbanas como los más solicitados y de mayor éxito entre la gente.

Los contratistas de los doce proyectos bolivianos y de dos proyectos mexicanos, remarcan la importancia de los programas como fuentes de trabajo y cuestionan su burocratización y la excesiva cantidad de requisitos y formas operativas a cubrir. Es opinión de los contratistas bolivianos que de no ser por los proyectos del Fondo probablemente sus posibilidades de conseguir obras se hubieran visto considerablemente reducidas.

Todo lo dicho anteriormente, muestra que en términos generales los agentes sociales involucrados respaldan en mayor o menor medida a ambos Programas y consecuentemente recomiendan su continuidad en el tiempo. Sin embargo, debe recalcarse que la actitud de los beneficiarios y dirigentes bolivianos es mucho más crítica y se muestra siempre relacionada a los planteos globales de la COB y CONALJUVE. No obstante, tratándose de los actores sociales que participaron en los Programas y por tanto han cubierto alguna de sus necesidades, las respuestas tienen este sesgo y deben contraponerse a la opinión de grupos cuyas exigencias no han sido atendidas.

4.- LA APROXIMACION INTERPRETATIVA-COMPARATIVA

En este punto, como ya se indicó antes, se desarrollará una síntesis interpretativa-comparativa de ambos programas, con base en la contrastación de los diferentes planteos y análisis presentados, para en el Capítulo final desarrollar las conclusiones generales de la investigación mostrando el papel de este tipo de Programas en los procesos de Ajuste Estructural y sus características como "política social" y "política social urbana".

Sin duda, tomando en cuenta todo lo descrito para Bolivia y México, tanto a través de los manuales y documentos de información, como de las diferentes posiciones interpretativas y los estudios de caso, la similitud de ambos programas es fácilmente observable. Los marcos de definición obtenidos son coincidentes, aún a partir del discurso oficial.

Así, las coincidencias son claras. En cuanto a los aspectos contextuales, el Ajuste Estructural y la Reforma del Estado; en cuanto a los elementos causales, la crisis y los efectos de los procesos de ajuste sobre las condiciones de vida de grandes sectores poblacionales; en cuanto a los mecanismos de compensación aplicados, el Programa Nacional de Solidaridad y el Fondo Social de Emergencia; en cuanto a los objetivos de éstos, el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más deprimidos y la contención social; en cuanto al planteo operativo, la eficiencia técnica y el discurso de apoliticidad; y, en cuanto a la base de sustento, la organización popular.

Si se observan los programas desde sus elementos de definición internos, ya sea a partir de los objetivos y principios básicos, como en lo que hace a las distintas líneas de intervención, las variaciones no son importantes.

Sin embargo, se presentan variaciones en la forma cómo se han aplicado estos Programas. Así, el marco institucional fue distinto hasta hace muy poco. En el caso mexicano se habla de un programa dependiente de una Secretaría de Estado; en el boliviano, el programa mismo tenía el rango de una Secretaría de Estado. No obstante, con el tiempo se eliminan esas diferencias. El 6 de agosto del presente año en Bolivia se dió inicio a una nueva gestión de gobierno, y el presidente electo Gonzalo Sánchez de Lozada determinó, como una de sus primeras medidas, la creación del Ministerio de Desarrollo Humano, aglutinando en su interior los ex Ministerios de Asuntos Urbanos, Educación, Salud y al Fondo de Inversión Social.

En cuanto a las formas institucionales específicas de operación, las diferencias se sitúan en la importancia que para el programa boliviano tienen los contratistas y las ONGs. Debido a los limitados alcances de esta investigación, es imposible concluir si los resultados son más adecuados para Bolivia, puesto que si bien, así se propició la participación más amplia de la sociedad, se fomentó la empresa privada pequeña y se posibilitó la inclusión de proyectos de mayor sustentabilidad en función de las ONGs, también esto significó una excesiva dispersión de recursos hacia estas instituciones.

En relación a lo que en Bolivia se conoce como las Instituciones Intermediarias, correspondientes en México a las Instituciones descentralizadas del Gobierno Federal, Gobiernos de los Estados y los Municipios, las distancias son menores, porque tanto como para el FSE, también para el Pronasol la participación de este tipo de instituciones es fundamental. Más aún si se trata de los Municipios u otras entidades regionales que contribuyen a los procesos de descentralización, objetivo también presente en ambos programas.

Un importantísimo punto de diferencia está definido por la procedencia de los fondos. Aunque entre los recursos del Pronasol se dispone, entre otros, de préstamos del Banco Mundial, fondos del Banco Interamericano de Desarrollo y aporte de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas, el grueso de la asignación proviene de recursos nacionales. El FSE, en cambio, dispone de recursos provenientes del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc, y los aportes nacionales se reducen a una cantidad mínima. Este dato, es determinante en el análisis de las posibilidades de continuidad de los programas en cuanto a decisión interna de cada país se refiere; sin embargo, si como se afirma, los fondos mexicanos proceden de la venta de las empresas para estatales, al terminarse estos, el problema de la consecución de nuevos recursos será, como en Bolivia, una de las condicionantes principales para la continuidad del Programa.

Dentro de esta misma línea, la magnitud de los recursos invertidos en México es mucho mayor que en Bolivia, dato que podría pensarse que no tiene relevancia debido a que México es un país mucho más grande, sino que ella radica en el hecho de que es con referencia al mayor monto de inversión mexicana por poblador debajo de la línea de pobreza, reflejando la mayor disponibilidad de fondos y el mayor grado de desarrollo de México.

La promoción de la organización popular, como se mencionó ya en muchas ocasiones, es otro de los elementos distintivos. En términos de resultados, el incentivo a la organización produce efectos diferentes pues en Bolivia traduce una intencionalidad política de sustitución de la organización popular menor que en México ya que si bien se respalda la transferencia de áreas de control social de las organizaciones funcionales a las organizaciones tradicionales territoriales, no se destruyen las organizaciones territoriales tradicionales y en México se advierte el surgimiento de una nueva forma de organización de base territorial en sustitución de las organizaciones anteriores,

algunas de las cuales pertenecian al movimiento urbano popular independiente del partido oficial.

Por otra parte, el fortalecimiento de la organización popular en función del Pronasol ha hecho que en México los pobladores tomen mayor conciencia de la necesidad de la organización, situación que para algunos militantes de la vieja guardia del partido oficial es peligrosa, pues en muchas ocasiones está escapándose de sus márgenes de control. En Bolivia. pese a la disminuida fortaleza de la COB, su influencia apoyada por la FENALJUVE, se manifiesta todavía en el mantenimiento de un relativo control sobre sus organizaciones populares, con resultados que se expresan en críticas al Programa y movilizaciones de rechazo a los compromisos adquiridos, siempre después de haber logrado el financiamiento correspondiente.

En resumen, dentro de un marco general, las diferencias parecen más bien llevarnos a distintas formas políticas, administrativo-operativas y de magnitud de recursos relacionados con las especificidades históricas de cada país, antes que a variaciones sustanciales que permitan ubicar en un contexto de modelo económico distinto a ambos programas.

La tradición del nacionalismo revolucionario con sus específicas relaciones Estado-Sociedad es un factor común en ambos países a partir de las dos Revoluciones Nacionales y de las respectivas Reformas Agrarias (1910 y 1952) y como en toda Latinoamérica la búsqueda neoliberal es la nota característica de los últimos tiempos. No obstante, pese a que la permanencia política del Partido Revolucionario Institucional en el gobierno mexicano le permitió mantener una situación de control y autoritarismo político que se contrapone a la inestabilidad y al pluralismo político boliviano, los Programas en estudio parecen desarrollarse, para ambos países, en la fase de transición del nacionalismo revolucionario al neoliberalismo.

En el camino de las evaluaciones, considerando fundamentalmente las líneas programáticas urbanas, como se pudo observar, las opiniones son mixtas. Algunos estiman logros adecuados juzgando a los programas en relación con los estándares de otros proyectos de desarrollo, contra la efectividad de las instituciones sociales previas o en términos de los impactos en cada comunidad atendida. Cuando se habla de sus efectos en la economía nacional y en la problemática urbana nacional, pese a que algunos análisis oficiales presentan resultados satisfactorios, la totalidad de las corrientes de investigación, afirman que los resultados son insuficientes. Dadas las características de los programas de no enfrentamiento a los problemas estructurales, la magnitud de la pobreza y los profundos rezagos urbanos en ambos países, esto es absolutamente lógico.

Aunque resulta difícil, según se constató a través de todos los estudios, medir directamente el papel del FSE y el Pronasol en el mantenimiento de cada uno de los programas económicos, es indudable que su impacto social, cubriendo uno de los objetivos planteados por el Banco mundial, contribuyó a distender la tensión social y aminorar las enormes presiones sociales que, como resultado de la crisis y los efectos sociales de los procesos de Ajuste estructural, se ejercieron, tanto sobre el gobierno boliviano a lo largo de 1986 y en el primer semestre de 1987, como sobre el gobierno mexicano durante 1988 y principios de 1989. Es más, son coincidentes las opiniones sobre el papel de los dos Programas en la parcial recuperación de la imagen de los respectivos partidos de gobierno.

Si inicialmente el Fondo Social de Emergencia se manifestó alejado de las manipulaciones políticas, en la actualidad sus acciones son manejadas de manera muy similar a las de Solidaridad, y ambos programas reproducen los "vicios" de los instrumentos políticos tradicionales de cooptación social y manejo clientelar, atomizando al máximo la organización vecinal y desmovilizando el movimiento

urbano popular. Coincidiendo con Denise Dresser, pueden hacerse extensivas las ideas que ella expresa en el siguiente párrafo sobre Solidaridad, al accionar actual del Fondo de Inversión Social.

> La politización "sabotea" las buenas intenciones de Solidaridad y este programa sólo merece transitar hacia el próximo sexenio si se convierte en un verdadero instrumento de alivio a la pobreza; el Pronasol ha permitido al partido "hegemónico" recobrar su papel de "leviatán benevolente" del sistema de partidos y creado las condiciones para sostener el modelo neoliberal de desarrollo[54].

Estos tres resultados contradictorios (insuficientes a nivel macro, aceptables a nivel de las comunidades beneficiarias y eficientes a nivel político) reflejan, sin embargo, que en términos de cumplimiento de objetivos, ambas instituciones los han alcanzado parcialmente. Primero, el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos en los cuales han implementado sus proyectos ha sido efectivo, tanto según declaraciones de los mismos beneficiarios, como de acuerdo a las diferentes evaluaciones llevadas a cabo. Segundo, la focalización de los recursos hacia los grupos más afectados por la crisis y las mediadas de ajuste, no se ha logrado a totalmente, tanto en términos de grupos poblacionales con mayor grado de pobreza, como en relación a las regiones más deprimidas.

De la misma manera, la correcta elección de proyectos prioritarios para cada comunidad, es otro de los puntos que en un balance puede considerarse no del todo exitoso. Aquí, los problemas en ambos países son distintos. A pesar de que México propaga como objetivo la atención a las necesidades definidas como prioritarias por cada colonia, y fomenta la organización popular en este sentido, la asignación final de recursos es decisión del Estado, cosa que no sería tan reprobable si no fuera porque en la mayoría de las ocasiones se induce la instrumentación de éste o aquel proyecto.

---

[54] Denise Dresser, disertación en el foro organizado por Ideas de Excelsior, Excelsior, México, D.F., domingo 3 de octubre de 1993.

En Bolivia, la situación es distinta solamente en lo referente a la eficiencia de los resultados en términos de cada comunidad beneficiaria. Como ya se vio, el Fondo determina sus inversiones a partir de proyectos que, respondiendo a sus postulados e intereses coyunturales, han sido formulados por cada barrio; esta situación deja sin atención a ciertos grupos poblacionales que, con menor o mayor grado de pobreza, solicitaron la asignación de recursos para proyectos que no se adecúan a las prioridades determinadas por el fondo y, lo que es más grave aún, a comunidades que por ser definitivamente pobres carecen de capacidad de organización y de canales para conseguir elaborar proyectos.

Dentro de la ejecución misma de los proyectos, el estudio de casos coincide con algunas observaciones realizadas por las evaluaciones contratadas y aún con las de los investigadores sociales críticos. El accionar boliviano, pese a la presencia de un contratista es más favorable en términos de los intereses de los grupos populares. No se fomenta la organización popular pero en los hechos sus espacios son mayores, conocen y han participado en la elaboración del proyecto, gozan de un incentivo monetario por aporte de mano de obra y no tienen que proveer la herramientas; estos factores posibilitan una mayor participación popular en el proyecto y reducen considerablemente los montos a aportar.

En México, pese a que se afirma que el destino final y la mejor utilización de los recursos disponibles queda en manos de los Comités de Solidaridad, bajo la propia responsabilidad de los beneficiarios, la realidad muestra desconocimiento comunal sobre las característica del proyecto, monto total comprometido, pliego de especificaciones de obra, etc.

Dentro de este esquema, el vocal denominado "Vocal de Control y Vigilancia", se constituye en la figura más controversial del programa en términos de objetivos y planteos teóricos en contraposición a su actuación real en el contexto de los proyectos.

Entre las funciones que se le atribuyen está el control del manejo de los recursos en relación al proyecto; sin embargo al no conocer las características de éste, su labor es casi nominal. Casi nominal porque, en cambio, sí puede ser elemento de control de los aportes populares monetarios o en trabajo. En la práctica es una Contraloría Social de la comunidad gestada para controlar a la misma comunidad.

Por las características de los proyectos descritos en los estudios de caso, es muy fácil observar que en Bolivia sólo se financiaba un proyecto, o si acaso dos complementarios, por barrio. En cambio en México, tanto por la mayor cantidad de fondos disponibles como por orientaciones oficiales en este sentido, se destinaron fondos en un solo barrio para un sinnúmero de acciones en cadena; tan es así que en algunas colonias, sobre todo en aquéllas que como "Unión Olivos" se toman como ejemplo a ser mostrado, los cambios de fisonomía son similares a la fotografías de propaganda comercial que muestran el efecto de un producto por el "antes de" y el "después de".

Con estas dos formas de operar, se advierten resultados distintos, probablemente más positivos, en términos de imagen, para México. Los efectos de un sólo proyecto para un barrio o un grupo de solicitantes, en algunos casos son casi nulos y en ocasiones hasta negativos (vivienda sin servicios por ejemplo). En cambio, cuando las acciones son múltiples, el mejoramiento en las condiciones de vida es más tangible; sin embargo la cantidad de beneficiados puede ser menor. La alternativa es la de siempre: dar a una mayor cantidad de gente un poquito, o dar a un menor número un más, a efectos de lograr mayor visibilidad del impacto.

Análogamente, los problemas de la integración de las líneas programáticas urbanas a la política nacional urbana, tienen una cara diferente en cada país. En términos globales, de manera muy similar, no existe la correspondencia entre los Programas y la política urbana que haga presuponer procesos de planificación

integradores. Sin embargo, dentro de la aplicación de políticas y normas sectoriales, el programa boliviano tiene establecidos los canales y convenios de coordinación suficientes, coordinación que no existe en México, debido a que si bien el programa trabaja en paralelo con varias instituciones, lo hace sin considerar los reglamentos de éstas, es decir sigue solamente sus propias formas y modos de operar, donde la actuación práctica anula a la planificación.

Para finalizar, es importante afirmar que si bien las acciones, tanto del Fondo Social de Emergencia como del Programa Nacional de Solidaridad en sus líneas programáticas urbanas, han señalado profundos cambios con relación a la política urbana tradicional destinada a los grupos populares urbanos, al punto que lo que se haga en el futuro sólo podrá hacerse con base en la experiencia obtenida a partir de ellas, no se pudieron resolver los siguientes aspectos que quedan como incógnitas de discusión y tal vez de búsqueda de formas de corrección: cómo ligar la problemática del habitat a la problemática del ingreso; cómo orientar mejor la asignación de fondos; cómo propiciar una participación popular real; cómo responder mejor a las priorizaciones emanadas de la comunidad y, fundamentalmente, cómo integrar las políticas de dotación de servicios a las políticas urbanas.

VI.- CONCLUSIONES

1.- CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

El presente capítulo tiene como objetivo situar ambos programas de estudio, previa recuperación de las precisiones conceptuales establecidas, dentro del nuevo modelo de desarrollo y del contexto general de los procesos de Ajuste Estructural, destacando alguna diferencias que tienen que ver con el contexto específico de su aplicación en cada uno de los dos países.

No se pretende aquí abarcar el conjunto de procesos que en torno a estos programas se verifican en la realidad, sino aquéllos que pueden apoyar a rediscutir la cuestión urbana en nuestros países. Se hace necesario, además, puntualizar que ambos programas están en funcionamiento y que, por tanto, sufren cambios, correcciones y modificaciones que repercuten en la realidad y deben observarse continuamente.

Sintetizando, las políticas sociales del Estado de Bienestar contextualizadas en un proceso de producción social basado en la propiedad privada de los medios de producción y en el trabajo asalariado, se definieron en función del desarrollo del capitalismo, su capacidad de absorción de mano de obra y su necesidad de existencia de fuerza de trabajo disponible. Así, el Estado de Bienestar, respondiendo también a un proceso político interno y externo de fragmentación y conflicto de actores, generó las llamadas "políticas sociales", con base en la combinación de sistemas de privilegio o exclusión expresados en la seguridad social y la asistencia social.

Consecuentemente, el núcleo de definición de la política social del Estado de Bienestar estaba signado por la necesidad de existencia de mano de obra para el proceso de producción capitalista y al mismo tiempo por la necesidad del Estado de equilibrar las expectativas sociales y políticas que ello generaba y amparaba.

Mientras las políticas de seguridad social se basaban en las aportaciones del trabajador en actividad, de los empleadores y, en ocasiones, con reducidos aportes del Estado, las políticas de asistencia social, destinadas a mantener un posible recambio de fuerza de trabajo y contrarrestar las luchas sociales, basaban su accionar en transferencias indirectas del Estado a través de programas orientados a situaciones de pobreza genérica[1].

La crisis de la década del ochenta, la internacionalización del sistema económico mundial y la emergencia del nuevo patrón tecnológico, traen consigo la reestructuración de los procesos productivos y un conjunto complejo de transformaciones en la estructura ocupacional.

Si estas transformaciones se han dejado sentir, en las economías desarrolladas, con el notable aumento relativo registrado por el empleo en los sectores terciarios, en América Latina los efectos son mayores puesto que agravan la situación de crisis existente.

Así, los intentos de reinserción de las economías latinoamericanas en el mercado mundial, la redefinición de los modelos de crecimiento y la consiguiente redefinición de la masa de asalariados[2], tienen como resultado un incremento en el desempleo abierto, un desplazamiento en la composición del empleo hacia aquellos segmentos del mercado en que los salarios y la productividad son menores, una fuerte expansión de la ocupación en el sector informal urbano y el registro de una caída importante en la participación de los trabajadores en el ingreso nacional como

---

[1] Cfr.: Emilio Duhau (colaboración de Cristina Sánchez M.), "Evolución reciente de la política social en México", en M. Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México,* El Colegio de México (multicopiado), México 1993.

[2] Cfr.: Horst Grebe López, "Patrón tecnológico-industrial emergente en la economía mundial", en Hugo Dorado, Horst Grebe y Carlos Villegas (coau), *Economía Mundial y Organismos Multilaterales,* Programa de Ajuste Estructural, Serie: estudios de investigación, CEDLA. 1992. La Paz-Bolivia.

resultado de la disminución mas acentuada de los salarios en relación a otro tipo de ingresos.

De otra parte, como consecuencia de los elevados índices de crecimiento demográfico pasado, la fuerza de trabajo en la región crecerá en los próximos años alrededor de 2.4% anual, lo que hará muy difícil la creación simultánea de nuevos puestos de trabajo y la reducción del subempleo a partir del Estado y la economía privada.

Si el aumento relativo del empleo en los sectores terciarios dio lugar en su momento, en los países desarrollados, a tesis sobre la emergencia de sociedades posindustriales, en América Latina la llamada "economía popular" será la responsable de absorber el mayor porcentaje de fuerza de trabajo. De esta manera, la reproducción de la población queda esencialmente fuera de las necesidades de la acumulación, factor que se constituye en el núcleo de redefinición de la política social.

En consecuencia, ahora, cuando los signos han cambiado de dirección, el Estado se retira o restringe al máximo su responsabilidad social y económica sobre los asalariados; y, en cambio, diseña nuevas políticas sociales destinadas genéricamente a ese creciente porcentaje de población excluido del mercado laboral capitalista y fuertemente afectado por la crisis y las medidas de Ajuste Estructural.

Así, se esta hablando de políticas que como el FSE o el Pronasol, apuntalan el ingreso de modo indirecto bajo orientaciones genéricas donde el referente de localización territorial determina un beneficiario de estatuto social vagamente definido. Con el lema de "las responsabilidades compartidas" orientan su "campo de acción" a la manipulación de las organizaciones territoriales de los grupos urbanos populares y buscan el control social y la transferencia de costos diversos a la propia sociedad.

Esta situación, se traduce en última instancia en la sustitución o restricción de las políticas de seguridad social, y en la diversificación de las políticas sociales asistenciales con esquemas de atención gratuita y de acceso libre pero territorialmente focalizado.

Paralelamente, en correspondencia con las tendencias de privatización y descentralización, componentes de las medidas de Ajuste Estructural y de las recomendaciones del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, se redefinen los actores que entran en juego,

Así, en las nuevas condiciones, el Fondo Social de Emergencia y el Programa Nacional de Solidaridad acompañan las tesis de descentralización y, debido a su fortaleza económica se han convertido en la vía adecuada para adscribir al gobierno de las ciudades a las instancias de poder nacional y hasta supranacional.

Los resultados son un común denominador en los dos países: se reduce la participación directa de los organismos estatales nacionales y se incrementa en mayor o menor medida la presencia de otros actores locales tales como los municipios, las corporaciones de desarrollo y una diversidad de organismos no gubernamentales.

Así, por un lado, se presenta la desestatización como exigencia del nuevo modelo de acumulación y, por otro, se plantea la búsqueda de nuevas relaciones político-sociales con los sectores más pauperizados de la sociedad. Sobre la consideración de que el Estado de Bienestar dio imágenes no adecuadas de su función social, para el nuevo modelo es necesario ir modificando la mentalidad de los grupos populares en torno a los servicios, a la organización social, y, fundamentalmente, debe cambiarse su visión del Estado y de los agentes sociales responsables de la reproducción de la población. Si antes la dotación de servicios, la atención a la

salud, la vivienda, etc, eran funciones del Estado, ahora la responsabilidad es de todos.

Esta necesidad de establecer nuevos canales de control social hace que, debido al marco político específico de ambos países, los Programas actúen de manera diferenciada en su relación con las organizaciones populares. El FSE. apoyando indirectamente a las organizaciones de base territorial coadyuva a la reducción de la influencia de los sindicatos. El Pronasol, sustituye las organizaciones existentes, pretendiendo desmovilizar y atomizar el movimiento urbano popular mexicano.

Como reflejo de esta "territorialización de lo social", en ambos países, las organizaciones territoriales toman fuerza dentro del nuevo esquema, más no a través de un movimiento unitario, sino más bien afianzando múltiples identidades populares que responden a aspectos específicos y son portadoras de proyectos particulares.

Esto explica porqué las nuevas políticas sociales ya no son el componente de un movimiento de integración social. Sin embargo, tampoco son únicamente el resultado del movimiento excluyente de asalariados. Son, más bien, medidas necesarias de compensación de la crisis estructural y los efectos de las políticas de ajuste, determinadas básicamente por la búsqueda de la gobernabilidad.

Entonces, es posible afirmar que el FSE y el Pronasol son, en el actual modelo de desarrollo, "mecanismos compensatorios" y de "contención social" a manera de extensión de las políticas económicas, en la búsqueda de la preservación de su carácter relativamente consensual.

Por lo tanto, están socialmente focalizados y benefician a una población territorialmente acotada, es decir, a los sectores poblacionales pobres que perciben bajos ingresos y se ubican en

determinadas zonas geográficas, con la finalidad de "proteger" mínimamente su nivel de vida.

Dentro de este marco general, puede observarse que la parte de "la política social urbana" del Ajuste Estructural expresada en el FSE y el Pronasol, supone básicamente un conjunto de intervenciones destinadas a la dotación de suelo, vivienda, mejoramiento urbano, servicios básicos y equipamiento comunitario, en un proceso de cooptación y control de los movimientos sociales urbanos, con rangos de incidencia y condiciones de aplicabilidad específicos para cada uno de los países.

También dentro del campo de "lo urbano", el proceso de Ajuste estructural implica la reducción de "las políticas urbanas de seguridad social" con base en la limitación de sus rangos de cobertura y en el abaratamiento y desmejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos fundamentalmente en vivienda, junto a la diversificación de "las políticas urbanas de asistencia social" en una gran gama de acciones de diverso corte, al interior del FSE y el Pronasol.

Dentro de estos, se recargan parte de los costos de instalación y mantenimiento de los proyectos a los propios adjudicatarios bajo diversas modalidades. Así, si para ambos programas, el aporte comunal es imprescindible, el FSE proporciona un incentivo monetario mínimo a cada familia beneficiaria por su mano de obra y el 100% del costo de las herramientas, mientras que Solidaridad hace que estos dos componentes sean aportados en su totalidad por la comunidad.

Adicionalmente, es necesario remarcar un elemento nuevo dentro de este tipo de políticas. Se pone también énfasis en las actividades económicas de los sectores populares, ofreciendo empleo precario o temporal, instrumentando diversos sistemas crediticios y montando programas de capacitación para el denominado "sector informal

urbano", el que ha ganado un nuevo "status" en sustitución de su condición de pobre. Ahora es un "pequeño empresario".

Consecuentemente, dado que el nuevo marco de definición es el territorio, las políticas sociales urbanas se ven totalmente integradas a las "políticas sociales generales" perdiendo identidad y, sobre todo, su necesaria relación con las otras formas funcionales de la política urbana, es decir, con las políticas referentes a la organización espacial urbana, a la normatización arquitectónica y a la regulación de la actividad de la construcción.

Así, si en Bolivia este abandono es parcial porque el FSE ha establecido convenios puntuales con las instituciones encargadas de la problemática urbana, en México las políticas referentes a la organización espacial urbana en general, y más concretamente las relacionadas con el control del uso del suelo, no son las que determinan la posibilidad de ubicación en el territorio de las acciones que se enmarcan dentro del Pronasol, pues ésta es una decisión política que nada tiene que ver con lo urbano.

Como consecuencia de todo esto, frente a la sociedad, a través del FSE y el Pronasol, se unifican y homogeneizan las "políticas sociales asistenciales" y en su interior las "políticas sociales asistenciales urbanas"; al mismo tiempo, en una suerte de "reconversión" del Estado, se promueve el incremento de las responsabilidades de los gobiernos locales.

Esto, en los hechos, se refleja en la puesta en marcha de nuevos mecanismos de control social que desplazan el eje estatal alrededor del cual giran las demandas populares hacia el municipio en México y, además de éste, hacia las corporaciones de desarrollo y las ONGs en Bolivia, e inducen procesos de capacitación destinados a lograr que estos grupos actúen en espacios reducidos (los proyectos de dotación de servicios o vivienda, los Comités de Solidaridad, etc)

y en el corto plazo (el tiempo de duración de las obras, el tiempo de duración de un programa de capacitación , etc.). Prácticamente, se atomiza el movimiento popular urbano en microdemandas que exigen minirespuestas.

Es así que, en Bolivia, como impulsados por esta última característica, se intensifica el papel de otros organismos de la sociedad, no estatales, o aparentemente tales, como ejecutores de políticas sociales. Se trata, por una parte, de las llamadas Organizaciones No Gubernamentales, y por otra de la empresa privada pequeña.

Las ONGs, asumen entonces un nuevo papel; antes suplían temporalmente la ausencia del Estado, en el marco de orientaciones ideológicas muy heterogéneas relacionadas fundamentalmente con su fuente original de financiamiento. Actualmente, esta sustitución parece tener más largo aliento y asume un carácter oficial dentro de un proceso de homogeneización estatal de sus acciones.

Así, las ONGs en Bolivia, se ubican en el medio de las presiones ejercidas por la reorientación de la política del Estado, por las orientaciones de las instituciones financieras y por las propias demandas sociales a las que aparecen directamente vinculadas. Esta presión combinada juega contradictoriamente sobre la doble posibilidad que potencialmente guardan las ONGs: su integración al Estado y su capacidad de impulsar y apuntalar desarrollos alternativos que surgen de las prácticas sociales de los sectores populares.

En cuanto a la empresa privada pequeña, el FSE en Bolivia, le asigna el desarrollo de un grupo de servicios públicos urbanos que hasta el momento eran de su atribución (construcción de equipamientos comunitarios, servicios básicos, etc), actividades que en México, dentro del ámbito de acción del Programa son más reducidas.

Desde las instituciones de producción de las nuevas políticas, se espera que las ONGs y las empresa privadas pequeñas, se constituyan en la materialización de una eficiencia no estatal y se encarguen de publicitar y reproducir una serie de acciones dentro del marco de lo aceptable para el Estado. Es por esta razón que la ausencia de este tipo de instituciones en el panorama mexicano y más concretamente en el accionar del Pronasol, es una preocupación para el Banco Mundial.

El nuevo modelo de acumulación, requiere también de la redefinición de la relación Estado-Territorio, en donde territorio no es exclusivamente lo urbano.

Si la relación con el territorio, estaba para el Estado de Bienestar mediada por la planificación como elemento de búsqueda racional del orden concebido, el modelo actual no pretende crear consenso político sobre la planificación a largo plazo, y plantea más bien la búsqueda de mecanismos de intervención operativa específica asimilables a la llamada "planificación estratégica", puesto que los términos globales están dados por la aplicación de políticas diseñadas internacionalmente en función de la globalización.

Ya en la etapa del desarrollismo algunas instituciones que lo apoyaban como las Naciones Unidas, operaban como "productores e indicadores de sugerencias"; hoy, la política territorial se ha uniformizado y homogeneizado bajo los influencias del Banco Mundial y el Banco Interamericano de desarrollo a través de cuestiones tales como los contenidos de cursos de capacitación, la promoción a la autogestión, las grandes orientaciones para el control del desarrollo urbano, las condiciones para la prestación de servicios públicos o la necesidad de la modernización de los instrumentos de control del precio del suelo.

Estas nuevas formas de intervención en el territorio no serían posibles si no se modifica, como en el caso mexicano, el cuerpo legal existente en cuanto a leyes de seguridad social, vivienda, educación, etc., borrando del papel los derechos legales al bienestar social, o se elabora, como en el caso boliviano, un nuevo marco jurídico-administrativo adecuado.

De esta forma los requerimientos de cambios en la estructura territorial, regional y urbana, determinan un nuevo "pacto social" entre el Estado, el capital y la sociedad civil. En este pacto, el capital asume plenamente las obras rentables que el Estado le permite realizar en el marco de la "privatización" de ciertas actividades.

Finalmente, por lo que hemos visto tanto en relación con el impacto del Fondo Social de Emergencia en Bolivia, como a través de los resultados expansivos del Programa Nacional de Solidaridad, las nuevas tendencias tienen una fuerte presencia en el escenario político, social, económico y urbano de nuestro países.

Tanto el análisis de la coyuntura en la que están inmersos los dos países, como sus tendencias en el tiempo, no parecen conducir a la sustitución o cambio radical de los programas analizados, sino más bien a su continuación y fortalecimiento. Tan es así, que en ambos países, por un lado se advierten procesos decisionales de los respectivos gobiernos apoyando los programas, y por otro se vislumbra la decisión de rescate de los Programas de las organizaciones populares y la oposición. A manera de ejemplo, basta ver que en Bolivia, tras una gestión de gobierno que mantuvo activo al Fondo de Inversión Social, el nuevo gobierno ha planteado su reformulación y fortalecimiento dentro del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social.

Consecuentemente, en términos de política social urbana, se ha producido un trastocamiento real significativo que plantea la

necesidad de volcarse a desarrollar las formas de gestión y acción popular que aparecen también como elementos actuantes en la nueva realidad y están canalizados en los programas en estudio.

Si desde el Estado, a través de estos programas, se busca presionar en favor de las respuestas grupales pequeñas y se trata de organizar la atomización en torno a las salidas individuales, desde la perspectiva de una política social urbana real deben reconocerse las necesidades de la comunidad y tratar de organizar la atomización en favor de respuestas colectivas más generales.

VII.- ANEXOS

1.- REFERIDO AL ESTUDIO DE CASOS

De acuerdo a la metodología de estudio de los casos analizados, con base en las encuestas aplicadas en Bolivia por COTESU, se diseñaron cuatro tipos de Guías de entrevista cuyas características se detallan en los próximos apartados.

1.1.- GUIA DE ENTREVISTA AL BENEFICIARIO

De la Familia beneficiaria

1.- ¿Quienes componen la familia, sexo, edad, grado de escolaridad y ocupación principal?

Num.	Miembros	Sexo	Edad	Grado de escolaridad	Ocupación principal
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					

2.- ¿La familia o alguno de los miembros de la familia participaron con anterioridad a su ingreso al proyecto en algún tipo de organización social? (Sindicato, club de madres, comité, junta vecinal, otros especificar).

.....

3.- ¿Cual es la ocupación principal actual del jefe de familia?

.....

De la Organización del Proyecto

4.- ¿Cómo ingresó al proyecto?

Promotores estatales	....	Sindicato	....
Dirigente	....	Junta vecinal	....
Trabajo	....	Comité	....

5.- ¿Quienes organizaron a la comunidad?

El profesional	....	Ellos mismos	....
Los promotores Estatales	....	Otros especificar	....
El Dirigente	....	.....	

6.- ¿Anteriormente pertenecía a otra organización para la obtención de los servicios que al momento le está otorgando el FSE o el Pronasol?

Si	....	No	....
¿Cual?	.....		

7.- ¿Conocía los requisitos necesarios para ingresar a estos programas?

Si	....	No	....
Cuales?	.....		

De la Elaboración del Proyecto

8.- ¿Quienes participaron en la elaboración del proyecto?

Los organismos gubern.	....	Otros especificar	....
El contratista	....	.....	
Los beneficiarios	....	.....	

9.- ¿En qué gastó para la elaboración y aprobación del proyecto?

Trámites	....	Comisiones-viajes	....
Costo de elab. del proy.	....	Otros especificar	....
Agasajos	....	.....	

10.- ¿La obra entregada, fue construida de acuerdo a los planos y las especificaciones técnicas originales?

Si	....	No	....
¿Porque?	.....		

11.- ¿Conocía como debía ser entregada la obra?

Si .... No ....
Otros especificar .....

12.- ¿Participó en la elección de los materiales?

Si .... ¿Cuales? ....
No ....

De la Ejecución del Proyecto

13.- ¿Conoce usted los problemas que existieron en el proceso de construcción de la obra?

Si .... No ....
Mala calidad de mat. .... Mano de obra no calif. ....
Retrasos en la ejecución .... Supervisión insuficiente ....
Retrasos en los desemb. .... Otros especificar ....
.....

14.- ¿Ustedes discutieron estos problemas con los contratista?

Si .... No ....
¿Porque? .....

15.- ¿Tomaron en cuenta sus opiniones?

Si .... No ....
¿Porque? .....

16.- ¿Existieron materiales autoproducidos?

.....

17.- ¿Hicieron algún otro aporte en materiales?

.....

18.- ¿Se cambiaron algunos materiales en relación a la programación original, durante el proceso de construcción?

Si .... No ....
¿Cuales? .....

19.- ¿Que opina de los materiales?

.....

20.- ¿Quien proveyó las herramientas?

El contratista .... Los beneficiarios ....
Los organismos gubern. .... Otros especificar ....
.....

21.- ¿Participaron en la ejecución de la obra con aporte de mano de obra?

Si .... No ....

22.- ¿Cómo fue la organización en la autoconstrucción?

Comunitaria .... Por grupos ....
Cada familia .... Otros especificar ....
.....

23.- ¿Qué problemas de organización tuvieron?

.....

24.- ¿Quién los organizó para la autoconstrucción?

Los técnicos .... Ellos mismos ....
Los dirigentes .... Otros especificar ....
.....

25.- ¿Realizaron algún otro aporte durante la construcción?

En materiales .... En dinero ....
Otros especificar .....

Del Financiamiento

26.- ¿Se justifica el costo de la obra?

Si .... No ....
¿Porque? .....

27.- ¿Cómo fueron los desembolsos?

Oportunos .... Con retraso ....
Insuficientes .... Otros especificar ....
.....

28.- ¿Ejercitaron algún mecanismo de control y supervisión sobre el manejo económico?

Si .... No ....
¿Cuales? .... ¿Porqué? ....
....

29.- ¿Existieron algunos incentivos proporcionados por los programas del gobierno durante el proceso de autoconstrucción?

No hubo .... Económicos ....
Alimentos por trabajo .... Otros especificar ....
.....

30.- ¿El precio de la obra o parte de el debe pagarse en cuotas y en un plazo de tiempo determinado o es a fondo perdido?

.....

31.- ¿Tiene problemas en el pago de las cuotas?

Si .... No ....
¿Porque? .....

De la Asistencia Técnica y la Supervisión

32.- La asistencia técnica de la empresa contratista fue:

Oportuna .... No hubo ....
Escasa .... Otros especificar ....
.....

33.- ¿Qué opinión tiene sobre el seguimiento y la supervisión técnica de la empresa contratista?

.....

34.- ¿Cómo fue la asistencia y supervisión del FSE o el Pronasol?

Oportuna .... Escasa ....
No hubo .... No sabe ....
Otras especificar .....

35.- ¿Cuál es su opinión sobre la supervisión del FSE o del Pronasol.

.....

36.- ¿Qué opinión tiene sobre su experiencia de participación con mano de obra?

.....

37.- ¿Usted estuvo de acuerdo con aportar su mano de obra?

.....

De las Necesidades no Cubiertas

38.- ¿Las obras satisfacen las necesidades por las que fueron planteadas?

Si .... No ....

39.- ¿Usted necesitaba este tipo de obras o éstas no eran su prioridad más importante?

.....

40.- ¿Qué requerimientos adicionales tiene la comunidad?

.....

Criterios y Opiniones

41.- ¿Cuál su opinión sobre el proyecto y en general sobre los programas FSE o el Pronasol.

.....

42.- ¿Cuál es el efecto del proyecto sobre la organización del grupo comunitario?

¿Ha consolidado su existencia?.....
.....
¿Ha deteriorado su existencia?.....
.....
¿Es el principio para nuevos propósitos?.....
.....
¿Ha finalizado con la entrega del proyecto?.....
.....
Otros especificar.....
.....

43.- ¿Cuáles son sus reivindicaciones en relación con sus requerimientos adicionales; y que piensa hacer para conseguirlas?

.....

1.2.- GUIA DE ENTREVISTA AL DIRIGENTE DE LOS BENEFICIARIOS

De la Organización del Proyecto (grupo beneficiario)

1.- ¿Por iniciativa de quien se organizó el grupo de beneficiarios?

Miembros de un sindicato .... Del dirigente ....
Del profesional .... De los promotores estat. ....
Existía con anterioridad .... Otros especificar.....
Ellos mismos ....

2.- ¿Con que finalidad se organizaron?

Obtener un servicio .... Otros especificar.....
Objetivos comun. varios ....

3.- La pertenencia a la organización está definida por:

Pertenencia al barrio .... Pertenencia al sindicato ....
Aportes económicos .... Necesidad del servicio ....
Otros especificar .....

4.- ¿Por qué razones fueron elegidos ustedes?

Para la ejec. del proy. .... Sólo para tomar contacto con
Sólo para tomar contacto con el programa ....
el técnico .... Otros especificar.....
Ya eran dirigentes ....

5.- La directiva:

Permaneció hasta el final Fueron cambiados en el curso
del proyecto .... del proyecto ....
Continúan siendo dirig. .... Otros especificar.....
.....

6.- ¿Qué gastos de organización previos a la elaboración del proyecto se realizaron?

Gastos de viaje .... Gastos para trámites ....
Otros especificar .....

7.- ¿De donde provenían los recursos para los gastos de organización?

De los beneficiarios .... Del Estado ....
Del técnico .... De los mismos dir. ....
Otros especificar .....

De la Elaboración del Proyecto

8.- ¿Quien elaboró el proyecto?

El técnico	....	Dirigents y técnico	....
Los org. gubernamentales	....	Técnico y org. gub.	....
Dirigentes, beneficiarios y		Todos	....
organismos gubernament.	....	Otros especificar	....
		.....	

9.- Los beneficiarios participaron en:

Reuniones de organizac.	....	Elab. del proyecto	....
Supervisión de la const.	....	Superv. económica	....
Otros especificar	.....		

10.- Los dirigentes participaron en:

La org. de los benefic.	....	Elab. del proyecto	....
Supervisión de la cons.	....	Superv. económica	....
Recaudación de aportes	....	Otros especificar	....
		.....	

11.- ¿Qué tipo de gastos realizaron para la elaboración del proyecto?

Gastos para viajes	....	Gastos trámites	....
Otros especificar	.....		

12.- ¿De donde obtuvieron los recursos para estos gastos?

Cuotas beneficiarios	....	Del sindicato	....
De los org. gubernam.	....	Del contratista	....
Otros especificar	.....		

13.- ¿Conocían los beneficiarios de base los requisitos para acceder al proyecto?

Si	....	No	....

14.- ¿Las obras entregadas están de acuerdo con el legajo técnico y los planos?

Si	....	No	....
¿Porqué?	.....		

15.- ¿Ustedes participaron en la elección de los materiales?

Si	....	Cuales.....	
No	....	.....	

16.- ¿Los organismos gubernamentales les hicieron alguna promesa que no cumplieron?

Calidad del material	....	Terminado de la obra	....
Costo de la obra	....	Otros especificar	....
		.....	

De la Aprobación del Proyecto

17.- ¿Que institución aprobó el proyecto?

.....

18.- ¿Que institución otorgó el financiamiento?

.....

19.- ¿Que tipo de participación tuvieron los beneficiarios en los trámites de aprobación del proyecto?

Ninguna	....	Sólo los org. gubernam.	....
Escasa	....	Sólo los contratistas	....
Sólo los dirigentes	....	Otros especificar	....
		.....	

20.- ¿Los gastos de trámites ante los organismos del estado y las oficinas del Programa por quien fueron pagados?

Los beneficiarios	....	Los contratistas	....
No existieron	....	Otros especificar	....
		.....	

21.- Al momento de la aprobación del proyecto se firmó un contrato o compromiso de trabajo?

Si	....	No	....
Cual	....	Porque	....
.....		.....	

22.- ¿Conocía Ud. las características con las que fue aprobado el proyecto?

Si	....	No	....
Todas?	.....		

De la Ejecución del Proyecto

23.- ¿Cuales de los materiales fueron autoproducidos por los beneficiarios?

.....

24.- ¿Que materiales fueron aportados por los beneficiarios?

.....

25.- La entrega de materiales para la construcción se realizó:

A tiempo .... Con retraso ....

26.- ¿Existió cambio de materiales durante la construcción?

Si .... No ....
Cuales .....

27.- ¿Que opinión tiene sobre los materiales de construcción?

.....

28.- ¿Quien proveyó las herramientas?

El contratista .... Las org. gubernamentales ....
Los beneficiarios .... Prestadas ....

29.- La cantidad de herramientas fue:

Suficiente .... Insuficiente ....

30.- ¿Conoce que problemas existieron en el proceso de construcción?

Si .... No ....
Mala calidad de mater. .... Mano de obra no calif. ....
Retrasos en la ejecución .... Supervisión insuficiente ....
Otros especificar .....

31.- ¿Comunicaron ustedes estos problemas a las instituciones gubernamentales?

Si .... No ....
Cuales los resultados? .....

De los Trabajos con Aporte de Mano de Obra Comunitaria

32.- ¿Quien organizó a los beneficiarios para la construcción?

Los técnicos .... Los dirigentes ....
Solo beneficiarios .... Otros especificar ....
.....

33.- ¿Bajo que modalidad se organizaron en la participación comunitaria en la construcción?

Comunitaria (todos) .... Por grupos ....
Cada familia .... Otros especificar ....
.....

34.- ¿Existieron incentivos en el proceso de construcción?

Económicos .... Alimentos ....
No existieron .... Otros especificar ....
.....

35.- ¿Fue decisión de la comunidad ejecutar el proyecto usando como método el aporte comunal de mano de obra?

Si .... No ....
Porque .....

Del Financiamiento

36.- ¿Cuales fueron las instituciones aportantes y de que tipo fueron sus aportes?

.....

37.- ¿Cuales y de que tipo fueron los aportes de la comunidad?

.....

38.- ¿Los desembolsos de dinero por parte del Programa fueron:

Oportunos .... Con retraso ....
Insuficientes .... Otros especificar ....
.....

39.- ¿Los beneficiarios ejercían algún mecanismo de control y supervisión sobre el manejo económico?

Si .... No ....
Cuales .... Porque ....
.....

De la Asistencia Técnica y la Supervisión

40.- ¿Como fue la asistencia técnica y supervisión del contratista?

Oportuna .... Escasa ....
No existió .... Otros especificar ....
.....

41.- ¿Cual su opinión sobre la asistencia técnica y supervisión del contratista?

.....

42.- ¿Como fue la asistencia técnica y supervisión de parte del FSE o el Pronasol?

Oportuna .... Escasa ....
No existió .... Otros especificar ....
.....

43.- ¿Cual su opinión sobre la asistencia técnica y supervisión por parte del FSE o el Pronasol?

.....

44- ¿Cuales fueron los problemas de organización y coordinación institucional?

.....

45.- ¿La supervisión y la asistencia técnica hicieron eficiente el trabajo con participación de mano de obra comunitaria?

.....

De las Necesidades no Cubiertas

46.- ¿La obra satisface las necesidades de los beneficiarios?

Si .... No ....

47.- ¿Por qué? (Solamente para la respuesta negativa)

Alto costo .... Calidad de los mater. ....
Calidad de la construc. .... No de acuerdo a necesid. ....
Otros especificar .....

48.- ¿Que requirimientos adicionales tiene la comunidad?

.....

Criterios y Opiniones

49.- ¿Cual su opinión sobre el proyecto y en general sobre el Programa?

.....

50.- ¿Cual su opinión sobre los costos del proyecto y su forma de pago?

.....

51.- ¿Que opinión tiene sobre el trabajo de autoconstrucción, si éste existió?

.....

52.- ¿Que deficiencias significativas tiene el proyecto y que sugiere para mejorarlas?

.....

53.- ¿Cual es el efecto del proyecto sobre la organización del grupo comunitario?

¿Ha consolidado su existencia?.....
.....
¿Ha deteriorado su existencia?.....
.....
¿Es el principio para nuevos propósitos?.....
.....
¿Ha finalizado con la entrega del proyecto?.....
.....
Otros especificar.....
.....

54.- ¿Cuales son sus reivindicaciones en relación con sus requerimientos adicionales; y que piensan hacer para conseguirlas?

.....

1.3.- GUIA DE ENTREVISTA AL RESPONSABLE O DELEGADO REGIONAL

1.- ¿Cuál es su opinión general sobre los programas del FSE o el Pronasol en la región?

.....

2.- De las líneas programáticas ejecutadas. ¿Cuales considera más exitosas? ¿Cuales las más problemáticas? y ¿porqué?.

.....

3.- De acuerdo a lo que Ud. conoce, ¿En que medida hay diferencias regionales, en la administración? ¿Cuales?

.....

4.- ¿Cuál es su opinión sobre la sistemática administrativa general; de elaboración, aprobación, ejecución, etc. de los proyectos?.

.....

5.- ¿Qué elementos considera como los más acertados del programa?

.....

6.- ¿Cuál es su opinión en relación a las líneas programáticas que abordan problemas urbanos como la dotación de equipamiento comunitario, infraestructura urbana, vivienda o mejoramiento habitacional?.

.....

7.- ¿Cuál es su opinión sobre la participación de los beneficiarios con su mano de obra en este tipo de proyectos?.

.....

8.- ¿Esta modalidad tiene aceptación entre los beneficiarios o éstos prefieren la contratación de mano de obra? ¿Porqué?.

.....

9.- Como resultado de los informes de supervisión que ustedes realizan. ¿Existen paralizaciones en los desembolsos económicos? ¿Porqué?.

.....

10.- En lo que corresponde a su responsabilidad. ¿Qué elementos cambiaría del proceso? (agregar, suprimir, sustituir, etc.).

.....

11.- Qué información general puede darnos acerca de la situación socio-económica de los beneficiarios de proyectos urbanos?.

.....

12.- En relación a los reclamos de los beneficiarios de proyectos urbanos. ¿Qué problemas son más recurrentes y como se canaliza su solución?.

.....

13.- ¿Considera usted que los beneficiarios conocen los aspectos técnicos de los proyectos de modo que puedan fundamentar sus reclamos?.

.....

14.- ¿Cuál es el método de selección de la empresa contratista?.

.....

15.- ¿Qué conflictos más comunes tienen en su opinión, los contratistas, en el proceso de construcción?.

.....

16.- ¿Existe generalmente cumplimiento de parte de los contratistas del cronograma de ejecución y las especificaciones técnicas?.

.....

17.- ¿Cómo se solucionan tales problemas, ya que cronograma, cumplimiento de especificaciones técnicas y desembolsos del FSE el Pronasol están estrechamente ligados?.

.....

18.- ¿Conoce de algunos gastos complementarios no considerados en presupuesto que erogó el contratista o el beneficiario por factores imprevistos, en el proceso de ejecución de los proyectos urbanos?.

.....

19.- ¿Conoce de algunos conflictos entre beneficiarios y contratistas por causa de los proyectos? ¿Porqué razones?.

.....

1.3.- GUIA DE ENTREVISTA AL EJECUTOR DEL PROYECTO (CONTRATISTA)

De la Organización del Proyecto (grupo beneficiario)

1.- El Proyecto se originó por iniciativa de:

El contratista	....	El dirigente	....
Los beneficiarios	....	El sindicato	....
Los organismos gubern.	....	Otros especificar	....
		.....	

2.- ¿Quien organizó al grupo beneficiario?

El contratista	....	Ellos mismos	....
El sindicato	....	Ya estaban organizados	....
Los dirigentes	....	Los promotores estatales	....
Otros especificar		.....	

De la Elaboración del Proyecto

3.- ¿Quienes participaron en la elaboración del proyecto?

El contratista	....	Los dirigentes	....
Los beneficiarios	....	Los organismos gubern.	....
Otros especificar	.....		

4.- ¿Cuál es su opinión sobre las exigencias básicas establecidas por el FSE o el Pronasol para la elaboración de proyectos urbanos? (costo, especificaciones técnicas, plazos de obra, etc.).

.....

5.- ¿Estaban de acuerdo los beneficiarios con estás exigencias básicas?

Si	....	No	....
No las conocían	....		

6.- Los gastos erogados para la elaboración del proyecto fueron cubiertos por:

El contratista	....	Los beneficiarios	....
Los organismos gubern.	....	Otros especificar	....
		.....	

De la Aprobación del Proyecto

7.- ¿Cuál es su opinión sobre el sistema administrativo de aprobación del proyecto urbano respectivo por el FSE o el Pronasol?.

.....

8.- ¿Quienes se encargaron de realizar los trámites para la aprobación del proyecto?.

EL contratistas .... Los beneficiarios ....
Los dirigentes .... Los organismos gubern. ....
otros especificar .....

9.- Los gastos para estos trámites fueron cubiertos por:

El contratista .... Los beneficiarios ....
Los organismos gubern. .... Otros especificar ....
.....

De la Ejecución del Proyecto

10.- ¿Existieron variaciones en la ejecución de la obra en relación a los planos?

Si .... No ....
¿Cuales? .....

11.- ¿Como se cubrieron los gastos imprevistos?

Aportes adic. de benef. .... Por el contratista ....
Desembolso adicional del Otros especificar ....
FSE o el Pronasol ....

12.- ¿Cuál es su opinión acerca de la participación de los beneficiarios con aportes de mano de obra?.

.....

13.- ¿Que factores inciden determinantemente en el retraso del cronograma de ejecución?.

Desembolso inoportuno .... Incumplim. mano de obra ....
Retrasos en la provisión Retrasos en supervisión
de materiales .... del FSE o Pronasol. ....
Otros especificar .....

14.- ¿Cuál es su opinión sobre los mecanismos de supervisión del FSE o el Pronasol?.

.....

15.- ¿Qué opina sobre los niveles organizativos de participación de beneficiarios en la ejecución de las obras?

.....

De las Necesidades no Cubiertas

16.- ¿Que opina sobre el costo tope establecido para el proyecto por el FSE o el Pronasol en relación al mejoramiento que se puede lograr con él, en la calidad de vida de los ciudadanos ?.

.....

17.- ¿Usted considera que la obra entregada satisface todas las necesidades de los beneficiarios en función de las cuales se planteó el proyecto?.

.....

18.- ¿En su criterio, que requerimientos adicionales tienen los beneficiarios?.

.....

Criterios y Opiniones

19.- ¿Cuál es su opinión general acerca de las líneas programáticas urbanas montadas por el FSE o el Pronasol?

.....

20.- ¿Cuál es su opinión general acerca del FSE o el Pronasol?

.....

2.- BIBLIOGRAFIA BASICA

2.1.- GENERAL

ALTIMIR, OSCAR.
The Extent of Poverty in Latin America, World Bank Staff, Working paper núm. 522, Washington, Banco Mundial, 1982.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.
Economic and Social Progress in Latin America, Washington, Inter-American Development Bank, 1990.

BORJA, JORDI; CALDERON, FERNANDO; GROSI, MARI; PEÑALVA, SUSANA
Descentralización y Democracia, Gobiernos locales en América Latina, CLACSO/SUR/CEUMT-Barcelona, Santiago de Chile, 1989.

CARDOSO, ELIANA y HELWEGE, ANN.
La economía latinoamericana. Diversidad, tendencia y conflictos, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1993.

CASTELLS, MANUEL; LASERNA, ROBERTO.
La Nueva Dependencia. Cambio tecnológico y reestructuración socioeconómica en América Latina, SERES-CLACSO, Cochabamba-Bolivia, 1991.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE.
Magnitud de la Pobreza en ocho países de América Latina, Santiago de Chile, junio de 1989.

Actividades de los Gobiernos de América Latina y el Caribe para la superación de la pobreza. Respuesta del Gobierno de México, Santiago de Chile, noviembre de 1992.

DUNLEAVY, PATRICK
Urban Political Analisis, Ed. The MacMillan Press Ltd. 1980.

GILBERT, NEIL
Capitalism and the Welfare State. Dilemmas of Social Benevolence, Yale University Press, New Haven and London, 1983.

GOUGH, IAN.
The political economy of the welfare state, Macmillan Press, Hong Kong, 1981.

MISHRA, RAMESH.
The Welfare State in crisis. Social thought and Social change, The Harvester Press Publishing Group, Gran Bretaña, 1986.

OFFE, CLAUS.
Contradicciones en el Estado del Bienestar, Alianza Editorial, S.A., Madrid-España, 1990.

SCHTEINGART, MARTHA (comp.)
Las ciudades Latinoamericanas en la crisis. Problemas y Desafíos, Editorial Trillas, México, agosto de 1989.

Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México, El Colegio de México, (multicopiado), 1983,

SCHTEINGART, MARTHA; D'ANDREA, LUCIANO (comps.)
Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio ambiente, El Colegio de México-CE.R.FE. México, D.F., 1991.

STEETEN, P.
First things first, meetin basic human needs in developing countries, Washington D.C.; World Bank, 1981.

2.2.- BOLIVIA

ANAYA, FRANKLIN.
La vivienda en Bolivia: Un sector a fortalecer, Informe presentado en la XI reunión de la Comisión de Asentamientos Humanos Espontáneos de las Naciones Unidas. Ministerio de Asuntos Urbanos, Secretaría General, Nairobi-Kenya, abril de 1987.

Informe General. Programa de Vivienda FSE-MAU, Revista Urbanismo y Desarrollo, N° 20, La Paz-Bolivia, 1990.

Informe a la Presidencia de la República al cierre de Gestión. Ministerio de Asuntos Urbanos. La Paz-Bolivia. Marzo de 1989.

DECRETO SUPREMO N° 21456.
La Gaceta Oficial. *Creación del Fondo Social de Emergencia.* 28 de Noviembre de 1986.

DECRETO SUPREMO N° 21660.
La Gaceta Oficial. *Creación del Fonvi y el IVS.* 10 de Julio de 1987.

DECRETOS SUPREMOs N° 22407, 22452 y 22542
La Gaceta Oficial. Año XXIX, Números 1634, 1642, 1654: *Creación del Fondo de Inversión Social,* 11 de Enero de 1990. *Fondo de Inversión Social. Labores y atribuciones,* 8 de marzo de 1990. *Fondo de Inversión Social. Marco Financiero,* 20 de Julio de 1990. La Paz-Bolivia.

FAUMSS-IREC/EPFL

Habitat Popular Urbano: Política de Desarrollo o Situación de Emergencia. Centro Pedagógico y Cultural de Portales. Cochabamba-Bolivia. 1990

Evaluación de la implantación del Fondo Social de Emergencia. Bolivia. Cochabamba-Bolivia, 1990.

La Cooperación Internacional: limites actuales y perspectivas para el futuro, Cochabamba-Bolivia, 1990

Evaluation de L'action du FSE (Bolivie), Dans le Domaine du Longement Populaire de 1986 a 1989 Et Perspectives D'avenir. Ecole Polytechnique Federale-Lausanne-Suisse y Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba-Bolivia, 1991.

FONDO DE INVERSION SOCIAL (FIS).

Informe Financiero, La Paz, Bolivia, julio de 1991.

FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA

Diagnóstico de la coyuntura económica y social en Bolivia. La Paz-Bolivia (1987).

Información Básica, Programas y Políticas de financiamiento. Ed. FSE, La Paz-Bolivia, 1987, 1988, 1989.

Evaluación de las Acciones y Proyectos del Fondo Social de Emergencia. doc 1: resumen, conclusiones y recomendaciones doc 2: informe final. Ed. FSE, La Paz-Bolivia, Enero y julio de 1988.

Emergency Social Fund of Bolivia, Simposio de Pobreza y Ajuste Social, Presidencia de la República, 11-13 de Abril de 1988.

Resumen de logros principales del Fondo Social de Emergencia. Seminario de Evaluación del Fondo social de Emergencia de la Presidencia de la República, La Paz-Bolivia, 1989.

Propuesta revisada de transferencia, La Paz- Bolivia, 1990.

GRAHAM, CAROL

Parties an Grass Roots Organizations in Chile, Bolivia, and Peru: Poverty Alleviation and Democratic Consolidation, Trabajo presentado en la XVI Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, abril 4-6, Washington D.C., 1992.

The Politics of Implementing Pro-Poor Measure During Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund, Foreing Policy Studies Program, The Brookings Institution, Junio 1991.

GREBE LOPEZ, HORS (1988)
"Innovaciones de las Políticas Económico-sociales en la Bolivia Post-dictatorial" en: *¿Hacia un nuevo orden Estatal en América Latina?*. Vol. 3. Los Actores socio-económicos del ajuste estructural. Ed. CLACSO. Buenos Aires-Argentina.

GREBE LOPEZ, HORST; DORADO, HUGO; y VILLEGAS CARLOS
Economía Mundial y Organismos Multilaterales, Serie Estudios de investigación: Programa de Ajuste Estructural, N°1; CEDLA, La Paz, Bolivia, 1992.

HABITAT
Centro de las naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). Proyectos de Cooperación en América Latina y el Caribe, 1988, 1989, y 1990

H. ALCALDIA MUNICIPAL DE EL ALTO.
Desarrollo Urbano Ciudad de El Alto. Diagnostico y Propuestas. Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo-H. Alcaldía Municipal de El Alto, La paz-Bolivia, 1990.

HORIZONTES URBANOS.
"Las Redes de capacitación, Bolivia en la capacitación simultánea de dos niveles", Banco Mundial, 1990.

La ONU propone "facilitar" la vivienda, Bolivia: agilización Institucional, Banco Mundial, 1988.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA.
Censo Nacional de Población y Vivienda 1992. Resultados Preliminares, La Paz-Bolivia, Julio 1992.

ILDIS-BOLIVIA
Estrategias de Desarrollo y Procesos de Planificación, ILDIS, La Paz-Bolivia, 1988.

Temas de Política Social. La vivienda, ILDIS, La Paz-Bolivia, 1987.

Taller de investigaciones socio-económicas. Política de ingresos, política de gasto y administración de la inversión pública, Ed. Ildis, La Paz-Bolivia, 1990.

JORGENSEN, STEEN; GROSH, MARGARET y SCHACTER MARK
Easing the Poor through Economic Crisis and Ajustment. The Story of Bolivia's Emergency Social Fund, Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, World Bank, May 1991.

MINISTERIO DE ASUNTOS URBANOS

Convenio Fondo Social de Emergencia-Ministerio de Asuntos Urbanos. Unidad de Formulación, Evaluación y Supervisión de Proyectos Habitacionales para Asentamientos Humanos de bajos Ingresos, Ministerio de asuntos Urbanos, 1987.

El Problema Habitacional en Bolivia. Bases para el Fondo Social de Emergencia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Ministerio de Asuntos Urbanos, 1987.

Política Nacional de Vivienda, Ministerio de Asuntos Urbanos, Subsecretaría de Vivienda, PNUD-UNCHS. República de Bolivia, marzo de 1989.

Políticas Específicas de Vivienda, Ministerio de Asuntos Urbanos, Subsecretaría de Vivienda, PNUD-UNCHS. República de Bolivia, 1989.

El programa de vivienda Fondo Social de Emergencia-Ministerio de Asuntos Urbanos después de dos años. Informe y Evaluación, Ministerio de Asuntos Urbanos, Subsecretaria de Vivienda, 1989.

MOLINO, RAMIRO

Proyecto de investigación y evaluación del Fondo Social de Emergencia: Reporte final, mimeo, La Paz-Bolivia, 1988.

MORALES A., ROLANDO

Bolivia: efectos sociales de la crisis y de las políticas de ajuste, en serie Estudio, Diagnóstico y Debate, Ed. ILDIS, La Paz- Bolivia, 1987.

NACIONES UNIDAS.

La pobreza en Bolivia, Tomo I, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1988.

Indicadores de las condiciones habitacionales de la población boliviana, Ministerio de Asuntos Urbanos, PNUD-UNCHS, La Paz-Bolivia, Julio de 1986.

PAZ E, VICTOR.

Decreto Supremo No. 21060, Nueva Política Económica, Ed. La Gaceta Oficial de Bolivia, 29 de agosto de 1985, La Paz, Bolivia, 1985.

Informes presidenciales, 6 de Agosto de 1986, 1987, 1988 y 1989.

PAZ, Z., JAIME.

Creación del Fondo de Inversión Social, Decreto Supremo No. 22407, Ed. La Gaceta de Bolivia, No. 1634, año XXIX, La Paz Bolivia, 1990.

Informes presidenciales, 6 de Agosto de 1989, 1990, 1991 y 1992.

RAMOS SANCHEZ, PABLO
¿Hacia donde va el Neoliberalismo?, Análisis de la Versión 21660, Ed. Universitaria, la Paz-Bolivia, 1988.

TORANZO, CARLOS F.
(Coord.) *Bolivia Hacia el 2000. Desafíos y opciones.* Editorial Nueva Sociedad, Amigos del Libro, UNITAR/PROFAL; Caracas-Venezuela, 1989.

(Edit.) *Ajuste Estructural y Política Social,* Edits. Facultad de Economía de la UMSS-ILDIS, La Paz-Bolivia, 1992.

(Edit.) *Necesidades Básicas y Desarrollo,* Ed. ILDIS, La Paz-Bolivia, 1990.

(Edit.) *Políticas para enfrentar la pobreza en Bolivia,* Ed. ILDIS, La Paz-Bolivia, 1990.

(Edit.) *Política de Ingresos, Política de Gasto y administración de la Inversión pública,* Ed, Taller de Investigaciones Socio-Económicas - ILDIS, La Paz-Bolivia, 1990.

(Edit.) *Taller de Política Social. Las Políticas Sociales Sectoriales. Concepción e Instrumentos,* Ed. ILDIS, La Paz-Bolivia, 1990.

(Edit.) *Taller de Política Social. Recursos disponibles para el Area Social,* Ed. Ildis, La Paz-Bolivia, 1991.

UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICA ECONOMICA
Modelo para medir el impacto Macro-económico de los proyectos del Fondo Social de Emergencia, mimeo, La Paz-Bolivia, 1988.

Evaluación Macro-económica del Programa de Inversión: ejecutado por el Fondo Social de Emergencia 1987-julio1989, mimeo, La Paz-Bolivia, 1989.

VanDomelen Julio
Geographical Targeting of poverty by the Emergency Social Fund, La Paz- Bolivia, 1989.

VICARIO B, LUIS
Informe para el Seminario sobre alternativas Tecnológicas para la autoconstrucción de viviendas de bajo costo. FSE-MAU, Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo. Cochabamba-Bolivia, 1987.

2.3.- MEXICO.-

ALONSO, JORGE; AZIZ, ALBERTO y TAMAYO, JAIME, (cords).
El nuevo Estado Mexicano. I.Estado y Economía, Universidad de Guadalajara, nueva Imagen, México, D.F., 1992.

BANCO DE MEXICO.
Indicadores económicos de México, Bando de México, marzo de 1993.

BANCO MUNDIAL
México, Strategy proposal for regional/rural development in the disadvantaged state, volumen 1: informe principal, México, mayo de 1989.

México: descentralization and regional developmen project for the disadvantaged states, traducción de staff apraisal report, México, marzo de 1991

BARTRA. ARMANDO (1992)
"Más sobre Pronasol" Desigualdad y Democracia, *El Nacional,* 1992.

BAZDRESCH, C.; BUCAY, N.; LOAEZA, S., LUSTIG; N. (COMPS).
México. Auge, Crisis y Ajuste, El trimestre económico, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1992.

CIUDADES.
Nº 9, *Reforma del Estado, territorio y sociedad,* Editorial de la Red de Investigación Urbana, México, enero-marzo de 1991.

CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD z
El combate a la Pobreza. Lineamientos Programáticos, Editorial El Nacional, México 1990.

Solidaridad a Debate, Editorial El Nacional, México D. F., 1990.

Combate a la pobreza/vertiente alimentaria, API Consultores, mayo-octubre de 1991, (documento base).

CONTRERAS, OSCAR (coord.)
El Impacto Social del Programa Nacional de Solidaridad en la Frontera Norte. Mexicali, Tijuana y Nuevo Laredo. Síntesis Ejecutiva, El Colegio de la Frontera Norte, México, noviembre de 1991.

CORDERA CAMPOS, ROLANDO (1991)
"Necesidad política, ética constitucional y económica del Pronasol", 10 de Septiembre de 199, *El Nacional.*

DRESSER, DENISE
Neopopulis Solutions to neoliberal problems: Mexico's National Solidarity Program, Princeton University and Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, 1991.

EL COTIDIANO, Revista de la realidad Mexicana Actual
Nº 36, Universidad autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco, México, D.F. julio-agosto de 1990.

Nº 49, "Solidaridad", Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco, México, D.F., julio-agosto, 1992.

GARZA, GUSTAVO
Una década de Planeación Urbano-Regional en México, 1978-1988, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México, D.F., 1989.

GAYET, CECILIA.
La Reforma del Estado en México (1988-1991), Tesis para aspirar al grado de Maestro, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Académica México, Junio de 1992.

GERSHBERG, ALEC IAN (1993)
La distribución de los recursos en educación a los Estados y las Municipalidades: Bienestar y Políticas en los programas de Solidaridad para una Escuela Digna, mimeo, diciembre, 2 de 1992.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA.
XI Censo General de Población y vivienda, México 1990.

MEMORIA
Nº 36, México, octubre de 1991.

Nº 53, México, abril de 1993.

MENDEZ, LUIS; ROMERO, MIGUEL ANGEL Y BOLIVAR, AUGUSTO (1990)
"Reencuentro con la legitimidad: dos años de gobierno de Carlos Salinas de Gortari", en: Revista *Relaciones 4/1990*, UAM-X, Departamento de Relaciones Sociales.

MOGUEL, JULIO
"El Pronasol, ¿para quién?", en varios autores, *Los nuevos sujetos del desarrollo rural*, Cuadernos de desarrollo de base Nº 2, ADN Editores, México 1992.

MARTINEZ HERNANDEZ, IFIGENIA
Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México, Ed. UNAM, 1989.

OJARASCA
Nº 22, México, julio de 1993.

REYNA, JOSE LUIS; GARCIA ADALBERTO (coord.)
Metodología para la evaluación del impacto socioeconómico del Programa Nacional de Solidaridad, El Colegio de México, 1992.

Solidaridad en Zacatecas. Impacto y problemas de una política pública, El Colegio de México, julio de 1993.

ROJAS, CARLOS
"El Programa Nacional de Solidaridad en la Práctica", intervención en el Seminario sobre Reforma del Estado, Colegio de México, marzo 1992.

SOLIDARIDAD
Los caminos de Solidaridad, Programa Nacional de Solidaridad, México, 1991.

Manual Unico de Operación, Comite técnico del Programa Nacional de Solidaridad, México, 1992.

Solidaridad para una Escuela Digna, Manual de Operación, México, 1992.

Tres años de Solidaridad 1989-1991. Síntesis Nacional, Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, México-Noviembre 1992.

Los Programas del Programa, Formación 4, Instituto Nacional de Solidaridad, México D.F., 1992.

Comités de Solidaridad, Serie: Organización Social 1, Instituto Nacional de Solidaridad, México D.F., 1992

Participación de los Comités de Solidaridad en el ejercicio del gasto social, Serie: Organización Social 4, Instituto Nacional de Solidaridad, México D.F., 1992.

La Solidaridad en el Desarrollo Regional, Instituto Nacional de Solidaridad, México, D.F., 1992.

Coordinadoras o uniones de comités de solidaridad, Organización Social, Guías de Solidaridad, SEDESOL, Subsecretaría de Desarrollo Regional, PRONASOL, Dirección General de Organización Social, México, 1993.

Guía para la Autoevaluación en los Comités de Solidaridad de los Programas que cubren acciones de obras y servicios, SEDESOL, Subsecretaría de Desarrollo Regional, PRONASOL, Comité técnico de Evaluación, México, 1993.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
Cuenta de hacienda Pública y Federal 1989-1990
Presupuesto de egresos de la Federación, 1991-1992.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS
Informes presidenciales y discursos de Gobierno, 1988 ,1989, 1990, 1991, 1992, 1993.

VILLARREAL, RENE
Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno, Serie Nueva Cultura Económica, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993.