

LA POLÍTICA SOCIAL COMO DÁDIVA DEL PRESIDENTE

MARÍA DEL CARMEN PARDO LÓPEZ

DESDE SU CAMPAÑA ELECTORAL, Carlos Salinas de Gortari establecía uno de sus compromisos fundamentales: buscar cómo resolver determinados problemas sociales, y el reconocimiento de la importancia de la Coordinación General del Plan Nacional Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) en el medio rural resultó ser un comienzo en la materia.¹

Como preámbulo de lo que sería su estrategia, que tuvo un enfoque selectivo, señaló las dificultades encontradas para definir qué es el bienestar social, ya que éste supone una suma de condiciones que deberían posibilitar el verdadero desarrollo. Insistiendo en que sería oportuno distinguir las necesidades más urgentes, dado que las circunstancias del momento exigían su jerarquización para ser resueltas, justificó su postura alegando la escasez de recursos y proponiendo que la estrategia de su política social “no se fundara en una visión inmediatista, sino en algo más importante: la participación social”.² Esta idea ya había sido desarrollada por Salinas en sus trabajos académicos donde señalara que, ante la magnitud de demandas y problemas prácticos que planteaban la necesidad de provisión de servicios a una población heterogénea y dispersa, especialmente en el campo, se deberían crear programas de desarrollo que tuvieran como fundamento la promoción de la participación y la organización de los propios beneficiarios.³

¹ Carlos Salinas de Gortari, *Discursos de campaña*, “Salud y seguridad social”, Tlaxcala, IEPES, 1988, pp. 35-36.

² *Ibidem.*, p. 36.

³ Carlos Salinas de Gortari, “Production and Participation in Rural Areas, Some Political Considerations”, en Pedro Aspe y Paul Sigmund (eds.), *The Political Economy of Income Distribution*, Nueva York, Holmes & Meier Publisher, 1984, pp. 523-542.

De igual forma, había sugerido desde tiempo atrás, cuando fuera secretario de Programación y Presupuesto, la necesidad de tratar de manera diferenciada al gasto social, y la excusa que se daba para ese cambio era que el patrón de asignación y operatividad de programas diseñados y puestos en marcha desde el centro, no necesariamente se traducían en acciones que las colectividades demandaban y esa excesiva centralización empezaba a plantear serios cuellos de botella en la planificación. Así, desde la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se llegó a descentralizar una pequeña proporción de la inversión pública general para canalizarla a los estados a través de programas de desarrollo regional, comenzando a operar en pequeña escala algunos programas y proyectos de autogestión, como los que desarrollara en sus trabajos académicos.⁴ Al respecto, Denise Dresser señala que los antecedentes del Pronasol se encuentran ya en la estructura organizativa que Carlos Salinas instituyó en la SPP:

bajo su liderazgo se establecieron estructuras programáticas y financieras para la asignación del presupuesto público, junto con las normas para gobernar el flujo de recursos desde Los Pinos.⁵

Lo que resultaba indispensable era jerarquizar las necesidades, puesto que el logro de bienestar se veía limitado en su resolución por los serios problemas económicos que el país enfrentaba,⁶ pero también, además de su falta de calidad, porque los servicios no necesaria-

⁴ Carlos Salinas de Gortari, *Producción y participación: política en el campo*, México, FCE, 1987.

⁵ Denise Dresser, "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", *El Cotidiano*, UAM, julio-agosto de 1992, p. 55.

⁶ En la década de los ochenta, México sufrió una crisis económica extremadamente grave. Entre 1982 y 1988, la mayor parte de su actividad económica se estancó. La producción total tuvo un crecimiento casi nulo durante esos años, mientras que el ingreso per cápita real y los salarios disminuyeron en cerca de 50%. Esta situación se debió en gran medida, a un severo desequilibrio macroeconómico reflejado, por ejemplo, en un déficit fiscal de 17% del PIB en 1992. Las causas de la recesión fueron diversas: una disminución de cerca de 40% en los términos de intercambio del país, principalmente debida a la baja en los precios del petróleo, que significó una pérdida de ingresos acumulada de aproximadamente 40 mil millones de dólares; una reducción en el financiamiento proveniente del incremento sin precedente de las tasas de interés internas y externas, y una grave fuga de divisas. Mientras que el país recibía recursos reales del exterior por alrededor de 5% del PIB en promedio durante el decenio de 1970, entre 1983 y 1988 la economía mexicana transfirió al exterior el equivalente a 6% del PIB cada año. El resultado fue un clima de incertidumbre que inhibió las inversio-

mente se habían prestado donde más se necesitaban. La base del diseño de la política social estribaba entonces en el reconocimiento del desacuerdo entre la demanda y los programas gubernamentales para satisfacerla, “una proporción muy grande del gasto social se destinaba a sectores vinculados corporativamente con el Estado; estos sectores demandantes, por otra parte, no eran los más necesitados”.⁷ El entonces candidato propuso ordenar las solicitudes de cada localidad, para sacar mayor provecho a los escasos recursos, señalando que “[...] no se [trataba] de pedir más sacrificios, sino de un esfuerzo proporcional; éste debe ser para dar más bienestar a los grupos mayoritarios. Cualquier esfuerzo debe tener ante todo un propósito de equidad, porque el verdadero desarrollo se funda en la justicia”.⁸ Se dejaba atrás de este modo, la idea de que sólo más gasto social se traduciría en mayores beneficios sociales. Para ello, puntualizaba que sería fundamental la intervención de los municipios, situación que se veía facilitada por las reformas constitucionales introducidas por el gobierno anterior, “[...]se debía impulsar una estrategia de desarrollo municipal basada en el reconocimiento de que la participación de los ayuntamientos resultaba indispensable para la gran transformación nacional que, a partir de una amplia movilización social, permitiría modificar favorablemente las causas de la pobreza”.⁹

Es evidente que Carlos Salinas estaba identificado con la política económica planteada a partir de los ajustes estructurales que se iniciaron en el gobierno de De la Madrid, lo que lo hacía a todas luces un candidato impopular.

El aspirante del PRI en 1988, estaba asociado por el público con la política económica del régimen. Por eso, pese a una transmisión del poder incruenta entre presidente y candidato, los temas de la campaña intentaron modificar y dar una articulación ideológica distinta a las tesis compartidas entre el gobierno de De la Madrid y el aspirante del partido oficial.¹⁰

nes ejerciendo una enorme presión en los mercados financieros nacionales. Presidencia de la República, *Agenda de México*, julio de 1992, p. 75.

⁷ Presidencia de la República, Coordinación de Comunicación Social, *Guías de Solidaridad*, “Los comités de Solidaridad”, México, 1993, p. 5.

⁸ Carlos Salinas de Gortari, *Discursos de campaña*, “Bienestar social”, *op. cit.*, pp. 286-287.

⁹ *Guías de Solidaridad*, *op. cit.*, pp. 5-7.

¹⁰ Armando González Torres, *Las transformaciones de la agenda social del Estado Mexicano*, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1994, p. 103.

De ahí que en su campaña se buscara proyectar una imagen distinta amparada en una política social, que sería desde entonces un recurso para dar a esa imagen y a su candidatura, una fortaleza que no tenían. Ya en la presidencia y una vez conseguida esta meta, seguirá sirviéndose de esa política como de un instrumento cada vez más personal. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), diseñado con este propósito, también sufrirá una importante transformación a lo largo de sexenio, al pasar de tener un propósito específico –incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de una parte de la sociedad mexicana, en los más pobres– a ser uno de los ejes donde se sustentaría la gobernabilidad, “con ideología, organización, recursos, militantes y objetivos que van a extenderse mucho más allá del alivio a la pobreza”.¹¹

LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Las tesis de campaña de Carlos Salinas insistían en que, si bien la economía era un medio para elevar el bienestar, lo principal era lograr una transformación social.

El bienestar no sólo es una cuestión material, es una cuestión de valores, principios, espiritual y de cultura. En la crisis tan aguda que vive el país, se ha puesto énfasis en el aspecto material del bienestar, pero no es posible, a pesar de lo difícil de los tiempos actuales, perder de vista el factor cultural y los valores. La gran tarea, la gran reforma moral, la gran reforma política, es lograr un Estado adulto.¹²

Sin que se pueda saber a ciencia cierta qué quiso decir el candidato con “Estado adulto”, el proyecto político se diseñó a partir de una propuesta de agenda económica basada en el programa de ajuste macroeconómico iniciado por De la Madrid, y en la búsqueda de fórmulas para eliminar el sobreendeudamiento público externo y atraer capital para financiar el desarrollo. Esta agenda se constituía en la columna vertebral de lo que el gobierno encabezado por Salinas de Gortari identificó como la “reforma del Estado” y que, ya en la presidencia, le sirvió como eje de todas las acciones emprendidas durante por lo menos cinco de los seis años de su mandato. Esta reforma signi-

¹¹ Dresser, *op. cit.*, p. 55.

¹² Salinas de Gortari, *Discursos de Campaña*, “Bienestar social”, *op. cit.*, p. 286-287.

ficaba, de acuerdo con el discurso oficial, el paso de un Estado propietario a uno solidario (tampoco sabemos con certeza qué se quiere decir con ello), aunque parte importante de la estrategia económica se sustentó en las decisiones que se concretaron en la privatización de empresas y organismos del sector paraestatal y en la desregulación, así como en un patrón mucho más activo de inserción en los mercados internacionales.

Estos cambios iban acompañados por decisiones que a su vez también modificaban la formulación ideológica que había alimentado el quehacer gubernamental de los gobiernos anteriores, y la orientación de sus políticas. En su Primer Informe de Gobierno, el presidente Salinas expresó:

Frente a las nuevas circunstancias internas y externas, la mayoría de las reformas de nuestra Revolución han agotado sus efectos y ya no son garantía del nuevo desarrollo que exige el país. La tesis que asocia estatismo con progreso surgió en el mundo ante el fracaso del ultraindividualismo de los años veinte, por la autorregulación fallida del mercado y la gran depresión que le siguió. Fue una justa bandera. Pero hoy sólo defiende los privilegios de viejas capas aferradas al *statu quo*. Desincorporar empresas no es renunciar a regular y conducir el desarrollo nacional, porque no es condición única de la rectoría del Estado la propiedad de las empresas, sino fundamentalmente el ejercicio de la autoridad en beneficio del pueblo; el punto central en la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo.¹³

La propuesta modernizadora de Salinas, como lo señala Enrique González Tiburcio, ponía en

[...]entredicho el modelo anterior de desarrollo centrado en el mercado interno, que implicó una fuerte dependencia de los actores sociales respecto del Estado subordinándose las reacciones del mercado y las expresiones de la sociedad. Bajo estos supuestos la legitimidad del Estado estaba directamente relacionada con su capacidad para ofrecer mejores posibilidades tanto económicas como sociales. Esta situación llegó a su límite cuando se optó por basar la legitimidad y el apoyo estatal en un intercambio de lealtades y derechos sociales, por la realización de obra pública y la prestación de servicios sociales (alimentación, salud, educa-

¹³ Carlos Salinas de Gortari, *Primer Informe de Gobierno*, 1989.

ción, vivienda) financiados con recursos del erario público; la capacidad gubernamental de ofrecer bienes y servicios a los demandantes se convirtió en un recurso para obtener consenso político[...]»¹⁴

El énfasis puesto en *la gestión directa de las políticas*, como fuera llamado por los promotores de la propuesta modernizadora del gobierno, resultó, de acuerdo con esta misma visión, en el anquilosamiento burocrático de muchas iniciativas y programas dejando de lado la posibilidad de cooperación entre ciudadanos y gobierno o la eventual autogestión de los servicios públicos. La política social se caracterizó —entonces— por el involucramiento de la ciudadanía sólo en el consumo de los servicios.¹⁵ Plantearse de manera simultánea un riguroso saneamiento de la economía de cara a los procesos acelerados de transformación a nivel internacional, sin que se pudiera continuar situando la política social en una muy baja prioridad, significó para el gobierno de Salinas desechar esquemas de política de bienestar ya ensayados por los gobiernos que lo habían antecedido, y tomar decisiones para conciliar las políticas de ajuste y el gasto social, que en el modelo neoliberal aparecían como irreconciliables.¹⁶ Pero —además— necesitaba ganar la legitimidad que el voto le había regateado, a partir del establecimiento de alianzas con grupos y sectores distintos a los que también había acudido tradicionalmente, en la búsqueda de consenso a cambio de apoyos.

En lugar de procurar hacer más eficiente la cobertura de las políticas sociales que consideraba casi irredimibles por estar sujetas a controles centrales y burocráticos, y de apropiación clientelar, promovió esquemas en los que la participación social se viera fortalecida, y el gasto social pudiera destinarse de manera selectiva para que sirviera a la atención de las necesidades más apremiantes. Sin embargo, tanto en lo que respecta al nuevo patrón de asignación del gasto, como por los mecanismos burocráticos y procedimientos administrativos que se pusieron en marcha, la política social, el Pronasol, terminó significando el mejor ejemplo de decisión centralizada, burocrática y de control político, aunque sustentada en nuevas alianzas que ni siquiera tuvieron suficiente tiempo para consolidarse. Estas reformulaciones, tanto en materia económica como social, permitieron al nuevo gobierno y a la

¹⁴ Enrique González Tiburcio, *Seis tesis sobre Pronasol*, México, Instituto Nacional de Solidaridad, 1993, pp. 7-8.

¹⁵ González Tiburcio, *ibid.*, p. 8.

¹⁶ José Carreño Carlón, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, FCE, 1994, p. 12.

nueva élite que con él llegaba resolver situaciones diversas, que sintetizaríamos así:

Primero, alejamiento del modelo de crecimiento y de las alianzas sociales gestadas por los gobiernos de Echeverría y López Portillo, en franco descrédito,¹⁷ así como del hecho de que la crisis había ido obligando a subordinar la política social a los imperativos de la recuperación económica, hasta llegar al gobierno de De la Madrid (al respecto, véase “Reflexiones finales” de esta misma investigación), en donde se la situó en uno de los perfiles más bajos de los gobiernos posteriores a la revolución.

Segundo, aceptación de la tesis de los países industrializados que marcaron el declive del Estado benefactor, en por los menos dos sentidos: uno,

[...]la reformulación de los antiguos pactos que esbozaba la élite emergente, aderezada con su sello, culminaba en el mismo razonamiento que se hacía en esos países: la provisión entendida como derecho universal no sólo atentaba contra la estabilidad fiscal del Estado, sino que distorsionaba los beneficios de las políticas y tampoco garantizaba apoyos políticos al sistema, ya que incluso podía acarrear consecuencias perversas como el socavamiento de la responsabilidad individual y el desgaste de las redes sociales naturales de cooperación y solidaridad. Por ello, revisar los esquemas de la oferta socio-universal, no sólo permitiría la incidencia en la salud de la economía, sino que sustituyéndola con programas no institucionales, selectivos, se podía descargar al Estado de demandas, generarle apoyos políticos y conducir a una asignación más eficiente de los recursos escasos.¹⁸

Y, dos, la élite podía diseñar su proyecto político compartiendo el criterio que establecieron los organismos y agencias internacionales, para dar respuesta al efecto pauperizador que propició la crisis de los años ochenta en casi todos los países, pero particularmente en los menos desarrollados, y defender el efecto regresivo de las primeras fases de los programas de ajuste al enfocar los programas sociales hacia la pobreza extrema.¹⁹

¹⁷ El estilo de hacer política de estos gobiernos enfrentados a crecientes necesidades sociales, condujo a la presencia permanente de un enorme gasto y a un abultado aparato público, lo que propiciaba un descuido en la dimensión de los costos de la gestión pública. La crisis del Estado fue sólo un desenlace de ese estilo de intervención pública. Véase José Carreño Carlón, *Una visión de la modernización*, México, FCE, 1994, p. 20.

¹⁸ González Torres, *op. cit.*, p. 124.

¹⁹ Aunque existe una aceptación convencional por parte de los investigadores, de

Las fórmulas para combatir la pobreza que sugirieron e impulsaron organismos internacionales como el Banco Mundial fueron simultáneamente las políticas de ajuste y programas que respondían a características tales como la descentralización del gasto, la participación popular y sobre todo la selectividad de los beneficiarios, lo que significa que el Pronasol no fue de cuño mexicano, ni del presidente Salinas; incluso programas similares recordemos que ya se habían puesto en marcha en otros países latinoamericanos.²⁰

Identificar la pobreza extrema no quería decir suprimirla, por esto esos organismos también insistieron en “habilitar a los pobres como gestores de sus propias necesidades”; para lograrlo, los dos instrumentos que recomendaron fueron el fomento de la participación de los beneficiarios en las diversas fases de los programas sociales, y la descentralización tanto del gasto, como de los servicios. De ahí que, la incidencia que el Pronasol haya podido tener en la erradicación de la pobreza supone en buena medida un problema de carácter administrativo; si bien, en los esfuerzos hechos en el pasado en programas que intentaron resolver carencias sociales se argumentó como una de las fallas más evidentes la falta de un sistema de información sobre el mapa de la pobreza, las evaluaciones sobre el Pronasol evidenciaron que los graves problemas en su instrumentación tuvieron que ver, por un lado, con los procedimientos para autorizar los recursos presupuestales; pero, por el otro, con los errores en la distribución del gasto y con la determinación del acierto de la inversión que implicaba un problema teórico fundamental: la definición conceptual de pobreza y los indicadores utilizados para medirla.²¹

Tercero, resolución de los problemas derivados de la crisis de legitimidad del régimen, claramente puesta de manifiesto en las elecciones de 1988, cuando el reclamo más insistente de la oposición cardenista

que la pobreza extrema se define a partir del ingreso necesario para comprar una canasta de bienes y servicios que satisfagan las necesidades básicas, no hay un consenso teórico-metodológico para calcular esos ingresos, ni para saber cómo se integra esa canasta, de ahí que existan cifras diferentes y hasta contradictorias. Véase Santiago Levy, “La pobreza extrema en México: una propuesta de política”, *Estudios Económicos*, vol. 6, núm. 1, enero-junio de 1991, p. 50.

²⁰ Para el análisis de algunos programas similares al Pronasol véase el trabajo de Dirk Kruijt y Carlos Alba, “Programas de intervención masiva contra la pobreza en América Latina” (mimeo.).

²¹ Sofia Jaso y Mauricio Merino, “Solidaridad: los matices de una política pública”, documento preparado para el Comité Técnico de Evaluación de Programa Nacional de Solidaridad, México, diciembre de 1994, p. 14.

al partido oficial fue el alejamiento del gobierno de los compromisos sociales de la revolución. Esas elecciones pusieron en evidencia que muchos mexicanos habían encontrado en el voto el recurso para desaprobar las consecuencias sobre la economía doméstica y la contracción de la oferta social del Estado.

El gobierno de Salinas de Gortari inició su gestión en medio de una crisis, resultado de la inercia del modelo de desarrollo anterior, y de los efectos iniciales de las políticas de ajuste, así como de los impactos del entorno internacional que produjeron un comportamiento errático de la economía y tuvieron un alto costo social. La elevada deuda social, a su vez, ponía en evidencia el desgaste que había sufrido el modelo económico, y la ampliación e importancia que empezaba a adquirir la oposición. El gobierno no quería ni podía ya cubrirse con el paraguas legitimador del discurso revolucionario. Buscaría:

[...]remodelar su coalición de apoyos y establecer lazos con nuevos aliados. Esta nueva coalición excluiría a los viejos miembros, empleados del sector público, ejidatarios, la clase obrera tradicional, empresarios protegidos por la égida estatal que producían para el mercado doméstico[...] En el viraje de la sustitución de importaciones a la economía de mercado, la élite estatal se enfrenta a viejas coaliciones establecidas y sus potenciales aliados (aquellos grupos que se beneficiarían de las nuevas reformas) aún no están plenamente consolidados.²²

Las restricciones económicas obligaron al gobierno a definir el gasto social a partir de nuevos criterios, que permitieran construir canales alternativos para procesar las demandas sociales, sobre todo para que la responsabilidad del Estado no fuera ya exclusiva en la provisión del bienestar. La participación se convertía, pues, en un recurso deseable para modular las políticas sociales y la descentralización debía extenderse no sólo a los estados sino incluso a los municipios, para lograr las adaptaciones de la oferta social a las necesidades de los que serían, en última instancia, los beneficiarios.

De esta manera, Salinas, en su primera aparición como presidente de la república, inauguró el Pronasol, que acabó siendo la política social de su sexenio. En su génesis aparecen los rasgos de la política social en el nivel internacional y los que el propio presidente había acuñado en sus trabajos académicos.

²² Dresser, *op. cit.*, pp. 50 y 54.

A este programa se le señalaron como objetivos esenciales procurar niveles mínimos de bienestar social y promover un desarrollo regional equilibrado, a partir de cuatro principios: respeto a la voluntad comunitaria, participación social, corresponsabilidad en las tareas y transparencia en el manejo de recursos. Esos objetivos se alcanzarían fortaleciendo la coordinación entre los niveles de gobierno y de diversos grupos sociales. Los estratos a los que se dirigiría la atención serían los pueblos indígenas, los marginados rurales y los grupos populares urbanos, abarcando las áreas de salud, educación, alimentación, vivienda, provisión de servicios, preservación de recursos naturales y procuración de justicia, entre otras.

LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PROGRAMA

El 6 de diciembre de 1988, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un acuerdo que creaba la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano responsable de la definición de las políticas que se emprenderían en el ámbito de la administración pública, referidas a bienestar y desarrollo regional. La comisión la encabezaba el presidente y participaban en ella los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto (desaparecida a partir de las modificaciones introducidas a la Ley Orgánica de la Administración Pública en enero de 1992), de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Desarrollo Urbano y Ecología (transformada, a partir de mayo de 1992, en Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol), de Educación Pública, de Salud, de Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Agraria y de Pesca, el jefe del Departamento de Distrito Federal, y los directores del Instituto Mexicano del Seguro Social, de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, del Instituto Nacional Indigenista, del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Artesanías y de la Comisión Nacional de Zonas Áridas.

De la composición de la comisión se desprende, por un lado, que el presidente le confería al programa una especial importancia y, por otro, que sólo para el trabajo consultivo involucraba a la mayor parte de las instituciones que hasta entonces habían tenido injerencia en programas sociales.

Lo que interesa destacar en este trabajo es que, con este arreglo administrativo, había un reconocimiento explícito del fracaso social de esas instituciones, por lo que se estaba planteando una nueva forma de resolver las carencias de ese tipo por una vía no burocrática; que

mientras se apoyara en criterios distintos de asignación del gasto, de los que resalta el de la selectividad para ciertos propósitos, y la decisión recayera en el presidente, se podrían evitar las disfuncionalidades de esos aparatos.

Por ello, uno de los primeros supuestos a los que el programa justamente no respondió fue el de creer que podría evitar los excesos e ineficiencias de los mecanismos burocráticos. El programa fue manejado por una coordinación general que dependía de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto y así duplicó el número de unidades y personas que ya trabajaban en el área.²³ Contaba además con el respaldo de un consejo consultivo, integrado por funcionarios de dependencias y entidades que tenían relación con los propósitos del programa, representantes de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como especialistas en el campo de las ciencias sociales vinculados con el objeto y funciones de la comisión. El consejo, en su papel de una autoridad de carácter casi moral, debía aparecer como la instancia en donde se generaran las orientaciones más importantes del programa a partir de la integración de distintas visiones; sin embargo, se limitó a servir como su cara editorial. Esto es, bajo los auspicios del consejo se publicó la mayor parte de la literatura oficial sobre el Pronasol, con excepción de los documentos de evaluación que fueron hechos bajo el patrocinio del Comité de Evaluación. Es importante destacar que para los propósitos de una discusión colectiva sobre políticas y alcances del Pronasol ya existía la Comisión Nacional y, por si no fuera suficiente, el Gabinete de Bienestar Social (después transformado en el de Desarrollo Social). Además de que se instituyó el mencionado Comité de Evaluación para que llevara a cabo los estudios sobre el impacto social y económico del programa.

La coordinación intergubernamental se haría mediante los Convenios Únicos de Desarrollo que el presidente suscribiría con los gobernadores, en los que se abriría un rubro específico para el programa. Y sería en el seno de los Comités de Planeación del Desarrollo (Coplades), donde se reunirían las autoridades federales, estatales y municipales para definir, controlar y evaluar los proyectos productivos, las obras de infraestructura y de bienestar social donde las comunidades participarían

²³ En entrevista con un funcionario de la Sedesol, éste me explicó que las área centrales habían crecido llegando a duplicarse la estructura ya existente en la Subsecretaría de Desarrollo Regional que el trabajo de campo se había llevado a cabo en gran medida con pasantes que hicieron su servicio social, a los que se les otorgaba una beca.

activamente, estando representadas en los mecanismos de formalización de esa participación, los Comités de Solidaridad, que significaban un elemento adicional en el funcionamiento de los Coplades.

Sin embargo, para que las peticiones llegaran a los Coplades, eran las agencias federales, primero de la SPP y después de la Sedesol, las que recibían las peticiones formuladas por los Comités de Solidaridad. Así, paradójicamente, bajo los supuestos de la descentralización del gasto y de la participación comunitaria, el nivel federal de gobierno estuvo tan presente como siempre o quizá más, como de hecho se desprende de lo señalado por el que fuera el coordinador del programa:

[...]al gobierno federal le corresponde definir las políticas y estrategias, así como asignar los recursos que se concentran en los gobiernos estatales en los Convenios de Desarrollo Social, que son los instrumentos de planeación y de coordinación que ahora sirven también para extender los beneficios del programa a los municipios. En este sentido, el gobierno municipal constituido por casi 2 500 autoridades locales, es un pilar muy importante del programa; a este nivel se ejerce el 50% de los recursos de Solidaridad (Pronasol).²⁴ [Esto,] nos permite apreciar que Solidaridad es un programa altamente descentralizado y que incorpora de manera esencial la participación social en las decisiones, en la ejecución y en la vigilancia de las obras. Solidaridad ha significado, en este sentido, la desburocratización de la política social, y una ampliación de los espacios antes ocupados por las burocracias, para los grupos que viven en condiciones de pobreza.²⁵

También el contenido descentralizador del programa entra en franca contradicción a la luz de sus dos soportes básicos: la participación ciudadana y la asignación y ejercicio del gasto por parte de los gobiernos municipales. La experiencia empírica permite afirmar, aunque no sea de manera categórica, que la organización de la sociedad se ha producido más como una reacción frente a las decisiones tomadas por el gobierno y por la ineficacia de la administración, particularmente a nivel municipal. Y que la inversión y el gasto público de magnitud no se programan ni se asignan tomando en cuenta a los gobiernos municipales, y menos aún las necesidades de las comunidades.²⁶

²⁴ Carlos Rojas Gutiérrez, "El Programa Nacional de Solidaridad y la reestructuración de la gestión social participativa", *La administración pública contemporánea*, México, Secogef-FCE, 1993, p. 174.

²⁵ *Ibid.*, pp. 174-175.

²⁶ Los Convenios de Desarrollo Social que son prácticamente idénticos para todos

En efecto, los montos del gasto, su distribución regional y el tipo de proyecto que habían de emprenderse se constituyeron ámbitos de decisión acotados también por los funcionarios estatales responsables de ejecutar el programa. A las comunidades llegaron, con relativa frecuencia, propuestas de acción con inversiones ya previstas por el gobierno. De modo que los Comités de Solidaridad fungieron, en esas ocasiones, mucho más como entes de administración y control en algunos de los proyectos, que como sus verdaderos iniciadores.²⁷

Al Instituto de Solidaridad que apareció dos años después de que el programa iniciara su aplicación, le correspondió servir como la instancia organizativa que acercó los Comités de Solidaridad al presidente; de hecho en Los Pinos se hicieron reuniones semanales en las que los responsables de esas organizaciones, representantes por zona geográfica o por tipo de obra, informaban personalmente a Salinas de los resultados y el trabajo de sus comités.²⁸

De esta manera, los propios funcionarios de Solidaridad acabaron por aceptar que el programa exigía la creación de una estructura burocrática mayor

[...]bajo la misma consigna de no abultar la burocracia federal, el programa aprovechó la estructura de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, mientras que el apoyo institucional en los estados se depositó en las delegaciones regionales. Asimismo se buscó aprovechar los mecanismos del Sistema Nacional de Planeación, de los Coplades y de los Convenios Únicos de

los estados de la república cobijan el diseño de los programas de solidaridad y desarrollo regional, y el ejercicio del ramo xxvi del Presupuesto de Egresos de la federación. En esos documentos –y en los manuales que instruyen sobre su operación– no se considera la participación obligatoria de los ayuntamientos en las decisiones principales del gasto público: las propuestas anuales de inversión coordinada son formuladas por funcionarios estatales y autorizadas por los delegados de la Sedesol. Nada garantiza que los gobiernos municipales sean tomados en cuenta. A ello debe agregarse que los gastos coordinados por esa vía representaron menos de 3% del gasto programable total del sector público entre 1989 y 1993: una porción mínima del monto decidido directamente por la federación. Véase Mauricio Merino, “¿Conclusiones?, obstáculos y promesas de la democracia”, *En busca de la democracia municipal, la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994. p. 293.

²⁷ José Luis Reyna y Adalberto García Rocha (coords.), *Solidaridad en Zacatecas, impacto y problemas de una política pública*, México, El Colegio de México, julio de 1993, p. 57.

²⁸ La formación del instituto, como instancia que servía para organizar la actividad de los comités, es una medida que aporta elementos sobre el argumento de la injerencia directa que el presidente tenía en el programa. Para el año 1993, existían cerca de 390 mil comités.

Desarrollo que se transformarían en Convenios de Desarrollo Social, para posteriormente, instrumentarse una fase llamada de institucionalización del programa, cuyo eje fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Con este eje, los factores estructurales se traducirán en una división del trabajo de las burocracias de Solidaridad en función de necesidades sociales, en la precisión de responsabilidades para cada una de las unidades administrativas, así como en una mayor articulación y establecimiento de líneas de comunicación entre los niveles, burocracias y unidades que integran Solidaridad [Pronasol].²⁹

De igual modo, como se señalara, fueron creados el Instituto Nacional de Solidaridad además de la Coordinación General de Empresas de Solidaridad.

Lo que los arquitectos del programa llamaron la fase de institucionalización, permite suponer que no resultó fácil de manejar sin el concierto de las unidades que componían el entramado institucional, como se advierte en el caso de los gobiernos locales, a pesar de que, como quedó apuntado, en el discurso se hubiera destacado la importancia de dicha participación. La tentación en la que parecen haber caído los responsables del programa en sus primeras etapas, al prescindir de las instituciones y dependencias responsables de la política social, generó dificultades muy serias entre el nivel federal de gobierno y los estatales, además del enfrentamiento Pronasol-partido oficial.³⁰

Frente a resultados no muy alentadores, debidos entre otras razones a la renuencia de parte de muchos gobernadores a participar en el programa y de cara a procesos electorales en puerta,³¹ los promotores del programa se vieron obligados a corregir la idea original, intentando incorporar los niveles de gobiernos estatales y municipales y dependencias federales que se habían ocupado de la política social. Para el año 1993, durante la llamada "Tercera Semana Nacional de Solidaridad", se recabó la opinión de los presidentes municipales quienes hicieron una serie de propuestas en relación con la normatividad del programa, para lograr hacer más eficiente el ejercicio del gasto. Éstos

²⁹ Enrique González Tiburcio y Humberto Gutiérrez, "Reestructuración estatal para superar la pobreza", *Segunda Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas*, Toluca, julio de 1994, p. 1.

³⁰ Dresser, *op. cit.*

³¹ En relación con este punto, el profesor Rafael Segovia ha señalado que la desconfianza, cuando no la indignación de los gobernadores, se debió con frecuencia a que se vieron obligados a destinar fondos de Solidaridad a municipios del PRD, por razones políticas.

señalaron la importancia de aumentar el monto máximo autorizado para los Fondos Municipales de Solidaridad, de manera que se pudieran cubrir diversos tipos de obras, la agilización y descentralización de los procesos de autorización de recursos, y el establecimiento de una ventanilla única en los municipios para apoyar la elaboración de los expedientes técnicos.³²

LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

Señalamos, sin embargo, que la definición de políticas y estrategias, y la dotación de recursos, correspondió siempre al ámbito federal de gobierno, lo que dejaba poco margen de acción a los gobiernos estatales y aún menos a los municipales. Pero lo que resulta aún más contradictorio, que el suponer al programa como un auténtico ejercicio de descentralización, es el hecho de que en su aplicación se pretendió obviar las estructuras institucionales existentes para evitar dificultades burocráticas. Al revisar la operatividad del programa en el manual que se editó para este propósito, aparece con toda nitidez el tortuoso camino que hubo de recorrerse para obtener y ejercer los recursos.³³

Al programa se le incluyó como parte del ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación, dedicado al desarrollo regional, que posteriormente se identificó también como Solidaridad. En el *Manual Único de Operación* de Pronasol se detallan los pasos que deberían llevarse a cabo para cada una de las acciones del programa. Estas disposiciones complementan las que regulan el ejercicio del gasto público, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la de Obras Públicas, la de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, la Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Decreto de Aprobación del Presupuesto del Egresos de la Federación.

El manual establece, dentro del rubro de los lineamientos generales, que los Comités del Solidaridad serían las instancias de organización sobre la que descansaría la operación, además de ser corresponsables en las tareas de programación, presupuestación, ejecución de las obras, verificación de la aplicación de los recursos y el aprovecha-

³² Comité Técnico de Evaluación, "Solidaridad en la prensa capitalina", III Semana Nacional de Solidaridad, septiembre de 1992, *passim*, citado por Jaso y Merino, *op. cit.*, p. 43.

³³ Secretaría de Desarrollo Social, *Manual Único de Operación*, México, 1993.

miento de las obras en beneficio de las comunidades. Se propiciaría, entonces, la ejecución directa de las obras por parte de los comités; en este aspecto la participación de la comunidad aparece de manera mucho más evidente que incluso en tareas de gestoría o de contralor, puesto que era lo que las comunidades sabían hacer.

Para que la obra se aprobara, se requería un expediente técnico, disponibilidad presupuestal, asesoría técnica de la dependencia federal y la participación de la contraloría estatal.

Aquí empezaba el camino tortuoso. Después de integrarse en los gobiernos municipales la programación de obras, en el seno de los Coplades se programarían las propuestas estatales y los “posibles” mecanismos de su financiamiento, que podrían ser, se señalaba, de dos tipos: programas sin participación crediticia, financiados con recursos fiscales de inversión (mayoritariamente federales, aunque también estatales y municipales), más la aportación acordada en los Comités de Solidaridad, que en la mayoría de los casos no podía ser más que mano de obra y materiales de la región. Y programas con participación crediticia, en los que se combinarían recursos fiscales de inversión y créditos. Para el caso de proyectos productivos se exigía que los participantes aportaran al menos 5% de la inversión requerida, puesto que se estarían comprometiendo a pagar un crédito; este requisito es un importante indicador de que los más pobres no serían necesariamente los beneficiados por el programa.

Para la autorización de la ejecución de obras, las propuestas se incluían en un solo paquete que se presentaría a la agencia federal, esto es, a las delegaciones de la Sedesol en los estados, que se encargarían de jerarquizarlas de acuerdo con los criterios “técnicos” fijados en el nivel federal de gobierno. Estos criterios se resumen, en lo que se identificó como refrendos, es decir aquellas obras que se estimaba no podían concluirse dentro del plazo autorizado para el año fiscal correspondiente. Se pedía entonces a la dependencia encargada de ejecutar la obra que integrara una propuesta donde deberían estimarse los recursos tanto en montos de inversión de los tres niveles de gobierno, como los crediticios y aportaciones directas que fueron necesarios para poder continuar o concluir la obra en cuestión. Una vez hecho esto, otra vez las agencias federales y las delegaciones de la Sedesol entrarían en acción, responsabilizándose de dictaminar los datos contenidos en las propuestas, que ya deberían estar validadas por el coordinador general del Coplade. Después, las delegaciones deberían enviar una notificación a la Contraloría General de la Federación. Todos estos pasos corresponden a lo que debería hacerse en los casos en que la obra fuera a concluirse en el tiempo programado.

En lo que se refiere a nuevas obras prioritarias, la propuesta debía integrarse en un expediente técnico que incluyese las obras complementarias, reguladas también en el manual de referencia, y las que formaban parte de algún programa regional. Para esto, se completaban los llamados “anexos técnicos”, cuya elaboración contaba con instructivos impresos (formato sol-01). Se tenía una fecha límite para la entrega, además de indicaciones adicionales que sólo su lectura nos permite imaginar lo difícil que resultaría su cabal cumplimiento.³⁴ Cuando se tuvieran llenos los anexos técnicos (en el formato sol-02), la Dirección General de Planeación de la Sedesol emitiría los oficios de autorización de inversión. Una vez autorizados los recursos, el delegado firmaría la aprobación de la obra, conforme a lo establecido con una serie de lineamientos aún más complicados que los anteriores.³⁵

Una vez que se contara con el expediente técnico, que no pareciera sencillo, y con el anexo técnico de aprobación, las delegaciones serían

³⁴ Entre algunas de las indicaciones adicionales se registra que: los gastos indirectos representarían como máximo 4% del costo de la obra civil y se financiarían con 50% de recursos federales y 50% de estatales; el monto de la inversión crediticia sólo formaría parte de la base de cálculo de los gastos indirectos, cuando fuera aplicado en el mismo ejercicio fiscal y no se orientara a equipamiento; los estados podrían realizar combinaciones de estructura de proyectos, cuando así lo requirieran, debiendo observar a nivel del programa la estructura financiera establecida por el manual; la fecha límite para presentar las propuestas de inversión a la Sedesol, sería el 20 de julio; la delegación, al recibir las propuestas, verificaría que el contenido de los anexos técnicos de autorización se apegaran a la normatividad establecida.

³⁵ Se cancelarían las aprobaciones de refrendo que no estuvieran en poder de la Dirección General de Planeación antes del 31 de enero del año en ejercicio; para los recursos autorizados en Acuerdo de Secas, para obras en proceso y obras nuevas prioritarias, las delegaciones debían solicitar a la Dirección General de Planeación la cancelación de los recursos que no hubieran sido autorizados antes del primero de marzo del año en ejercicio; las aprobaciones que correspondieran a obras que formaran parte de algún programa regional, necesitaban identificarse en “anexos técnicos” por separado. Para que las delegaciones estuvieran en posibilidad de elaborar los anexos técnicos de aprobación (sol-02), debían contar con los expedientes técnicos definitivos de cada una de las obras; los conceptos de obra y especificaciones técnicas que se aprobaran estaban obligados a ser congruentes con los del anexo técnico de aprobación; los montos de inversión que se aprobaran no serían superiores a los que se estimara ejercer al 15 de diciembre del año en ejercicio. Todos los expedientes técnicos estarían validados por la dependencia federal normativa; la dependencia ejecutora elaboraría una tabla de valores en la que se ponderara por concepto, obra de equivalencia y avance físico y financiero, la que también formaría parte del expediente técnico. Los expedientes técnicos debían contar con la aceptación de la obra por parte del Comité de Solidaridad correspondiente.

las responsables de emitir los oficios de aprobación de los recursos por dependencia y a nivel de subprograma y tipo de proyecto, comprometiéndose a enviar a la Dirección General de Planeación copia de esos documentos y un disquete que incluyera la base de datos. La puntual recepción de esos documentos, que se antoja casi imposible dado el deficiente nivel de desarrollo administrativo que tienen los gobiernos municipales y la falta de preparación técnica de sus funcionarios, resultaba requisito indispensable para que se proporcionaran los recursos federales.

Esta apretada descripción permite afirmar que Pronasol no favoreció la descentralización de recursos o decisiones; John Bailey señala que “su naturaleza parecía ser presidencial, centralista, y estar definida por el predominio del Ejecutivo”.³⁶ Por lo que a la participación se refiere, señalamos que, en muchos casos, ésta se dio más como reacción frente a la ineficacia de los gobiernos municipales, canalizándose a través de los comités, los que estuvieron controlados, a tal punto que se creó para ello una nueva instancia administrativa (el Instituto de Solidaridad). En las evaluaciones solicitadas por el Comité de Evaluación, aparece que la participación comunitaria no puede entenderse como un concepto unívoco, presentando modalidades diversas

[...] que implicaron a su vez niveles y calidades de involucramiento diferencial; por ejemplo, el aporte monetario puede ser una vía menos movilizadora socialmente, aunque no menos importante en términos del efecto en el presupuesto familiar o del significado para la realización de la obra. En cambio, la asistencia a reuniones y el aporte de trabajo pueden constituir indicadores de una participación en espacios comunitarios, donde fluyen información, decisiones y acciones colectivas.³⁷

Los habitantes de las regiones más pobres y de las zonas rurales aportaron más trabajo y menos dinero, y las menos pobres y localizadas en regiones urbanas aportaron más dinero que trabajo. Una buena parte de los comités aparecieron como resultado de la promoción que hizo el programa, no obstante más de una tercera parte de estos comi-

³⁶ John Bailey, “Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity”, en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-society Relations in Mexico; the National Solidarity Strategy*, Center for US-Mexican Studies, San Diego University of California, pp. 100-101.

³⁷ “Evaluaciones del Pronasol en Durango, Tamaulipas, Mexicali, Tijuana y Nuevo Laredo”, México, el Colegio de la Frontera Norte, marzo de 1994, citado por Jaso y Merino, *op. cit.*, p. 71.

tés se montó sobre estructuras organizativas que ya existían.³⁸ Si bien el programa favoreció la participación bajo ciertas características, ésta ya estaba arraigada en muchos de los lugares en los que se promovieron acciones; de ahí que se pueda afirmar que la movilización y participación comunitaria probablemente perduraran más allá de lo que el propio programa logre sobrevivir, una vez que el sexenio concluya.

Uno de los problemas que las evaluaciones del programa han señalado es que si los comités nacieron o se consolidaron gracias al impulso inicial otorgado por el gobierno, muchos de ellos han ganado experiencia y cuotas de autonomía que pueden tender a rebasar la capacidad de respuesta del propio programa: por lo menos la mitad ha declarado su deseo de continuar la organización social con o sin apoyo oficial [...] ³⁹

Las quejas reiteradas en las evaluaciones por parte de los comités, aluden a trabas burocráticas, a las dificultades de comunicación con los funcionarios locales o con los responsables del programa a nivel federal, y a la escasez de recursos para atender nuevas demandas.

Todas ellas manifiestan una relación que tiende a complicar los lazos entre comunidades y autoridades, en la misma medida en que la organización social evoluciona y se consolida. No es exagerado afirmar, en consecuencia, que detrás de las dificultades hay un conflicto potencial entre la tendencia al incremento de las demandas y la estructura administrativa con la que ha venido operando el programa. Una tendencia a la organización social que paradójicamente podría encontrar, en la misma administración que la auspició y generó, sus mayores resistencias a futuro.⁴⁰

Además, la operación del programa resultó muy compleja debido a que se incluyeron propósitos y tareas diversas, diluyéndose su objetivo prioritario: abatir los índices de pobreza extrema. Las acciones del programa se definieron a partir de tres grandes rubros, que a su vez incluyeron varios subprogramas. *Solidaridad para el bienestar social*, que estaría dedicado a proveer servicios en áreas como salud, educación, abasto, vivienda, infraestructura básica, regularización de la tenencia de la tierra, conservación de recursos naturales y medio ambiente; *solidaridad para*

³⁸ Denise Dresser apunta que incluso algunas de las organizaciones no gubernamentales que surgieron después del terremoto de 1985 (véase capítulo IV de esta misma investigación), se convirtieron en la base del Pronasol, *op. cit.*, p. 53.

³⁹ Jaso y Merino, *op. cit.*, p. 103.

⁴⁰ *Ibidem.*, p. 104.

la *producción*, que promovería oportunidades de empleo mediante el desarrollo de microempresas o proyectos específicos en subprogramas como “fondos municipales de solidaridad” y “solidaridad para el trabajo”; *solidaridad para el desarrollo regional*, que promovería obras de infraestructura, con un impacto geográfico determinado y subprogramas de desarrollo en zonas específicas. Nora Lustig apunta que el desorbitado crecimiento de subprogramas y proyectos del más diverso tipo podría terminar en la disgregación de los esfuerzos para abatir la pobreza extrema, puesto que se obstaculizaba la focalización de las acciones, fomentándose el desorden administrativo y la corrupción.⁴¹ Quizá una de las mayores dificultades reconocidas en la evaluación del programa fue justamente la pretensión de descentralizar recursos a través de programas distintos, lo que produjo una dispersión excesiva.⁴²

Pero también la operación administrativa de los subprogramas se montó sobre una estructura, además de burocrática, centralizada. Los propios documentos internos de Pronasol estimaban que de dos mil 500 municipios, mil 700 se encontraban en condiciones de incapacidad administrativa y aislamiento rural. Bailey confirma el proceso burocrático descrito con anterioridad al analizar la “ruta” de los Fondos Municipales de Solidaridad,⁴³ donde se tenía una mayor y directa responsabilidad de orientar y asignar los gastos. El monto de inversión más alto correspondió a las obras y acciones realizadas a través de este subprograma, que significó 40% del gasto total a nivel nacional. No obstante, dichos fondos representaron sólo 10% del total de Solidaridad, mientras que para el resto de las inversiones auspiciadas por el programa, la participación de los municipios no fue nítida, ni tampoco la capacidad de los gobiernos estatales para influir en la orientación de los gastos, que tuvo que sujetarse al manual al que se hizo ya alusión y en el que el Pronasol fundó su operatividad cotidiana. La autoevaluación de los comités señala, que,

[...] si bien los ayuntamientos se muestran satisfechos en cuanto a que Solidaridad amplía su dotación de recursos, parte considerable de éstos ya viene etiquetado, lo que anula la capacidad de intervenir en el uso y destino de dichos fondos.⁴⁴

⁴¹ Nora Claudja Lustig, “Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation”, en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*, *op. cit.*, pp. 92-95.

⁴² Jaso y Merino, *op. cit.*, p. 9.

⁴³ Bailey, *op. cit.*

⁴⁴ Comité Técnico de Evaluación, “Balance y perspectivas de la organización soli-

LOS RECURSOS DEL PROGRAMA

El programa tuvo un notable incremento de recursos a lo largo del sexenio, ya que amplió su participación en el gasto social, al pasar de 5.7% en 1988 a 9.10% en 1993; y de 1.97% del total de gasto público durante ese mismo periodo, a 3.99%. De igual manera, el porcentaje que recibía el programa constituía la parte más importante del gasto programable, que es, una vez cubiertos los gastos corrientes, el destinado a la inversión física (para 1992, Solidaridad fue destinatario de 45% de los recursos incluidos en ese renglón). Tanto es así, que sobre los recursos asignados al programa diría su coordinador, Carlos Rojas, en el balance del sexenio: "no tienen precedente en la historia reciente del país". Sin embargo, para Julio Moguel los datos dicen lo contrario: "lo gastado en 1990 y 1991 para enfrentar los males de la extrema pobreza fueron menores que los aplicados en los años ochenta[...]"⁴⁵

En el mismo sentido, las evaluaciones del programa realizadas durante los primeros cinco años de su operación critican de modo insistente su dimensión, relativamente pequeña como para cumplir en forma cabal con los fines que se propusiera. Casi todos los análisis subrayaron la disparidad existente entre los porcentajes del gasto público efectivamente asignados al programa y las dimensiones y profundidad de los problemas de pobreza en México. A pesar de que el programa se inició en 1989, los recursos destinados al programa crecieron en términos reales sólo desde 1991. Las evaluaciones destacan que esos recursos no representaron más que un porcentaje menor del gasto programable del sector público, incluso si se toma en cuenta sus notables incrementos: mientras en 1989 el programa representó 4.17% del gasto social, dicha proporción se incrementó a 8.12% en 1992 y en 1993 fue de 7.49%.⁴⁶ Sin embargo, lo que cabe destacar sobre este punto es que los recursos destinados al programa, dejaron de ser ejercidos por las dependencias que tradicionalmente habían tenido responsabilidades en materia de política social.⁴⁷ Y que

daría. Autoevaluación de los comités de Solidaridad en diecisiete entidades federativas", junio de 1994, p. 16. Citado por Jaso y Merino, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁵ Julio Moguel, "Cinco críticas solidarias", *El Cotidiano*, México, UAM, julio-agosto de 1992, vol. 49, p. 41.

⁴⁶ Jaso y Merino, *op. cit.*, pp. 48-49.

⁴⁷ La participación del gasto social en el PIB representa porcentajes muy bajos, aunque fueron utilizados por pronasolistas en favor del programa debido al aumento que sufriera en los últimos años. En 1988 esa participación ascendió a 6.3% del PIB, en 1989

[...]a pesar de que han superado ya los 11 mil millones de dólares, en términos del PIB significan tan sólo un paliativo para la pobreza, porque la cantidad de recursos ejercidos no puede considerarse suficiente para resolver las causas estructurales de la pobreza.⁴⁸

Respecto del impacto que los recursos del Pronasol debieron tener en el medio rural, se señala que

[...] tampoco ha mejorado sus condiciones productivas, ni sus pobladores encontraron cauces para mejorar sus niveles de vida o aligerar las cargas de la miseria. La rápida liquidación de paraestatales, el paso de una política de subsidios indiscriminados a otra de subsidios selectivos, y la eliminación de precios de garantía, entre otros factores, ha colocado contra la pared a innumerables núcleos de la población.⁴⁹

El problema de instrumentación del Pronasol –debido a las fallas administrativas señaladas y a la falta de definición de la pobreza extrema–, respecto a los montos de inversión, se observa una situación a todas luces paradójica, ya que en algunos casos se llegó a recursos mayores que las necesidades.

A pesar de las diferencias entre los métodos elegidos y los periodos analizados por los estudios de Zacatecas y el Estado de México para evaluar el acierto de la inversión de Solidaridad, destaca el hecho de que ambas concuerdan en que en los estados de Durango, Querétaro, Zacatecas e Hidalgo se percibió el máximo acierto en la asignación; que se destacaron “excesos” significativos en Baja California Sur, Baja California [Norte], Colima, Sonora, Yucatán, Quintana Roo, Campeche, pero que también recibieron asignaciones superiores a la pobreza Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Morelos, Nuevo León y Tamaulipas. Las coincidencias en el desacierto de la asignación de los recursos se observaron en los estados de Jalisco, Guanajuato, San Luis Potosí y Puebla.⁵⁰

fue de 8.6%, en 1993 de 9.5% y se estimó que para 1994 de 10.2%. Véase Carreño Carlón, *Una visión de la modernización*, *op. cit.*, p. 37.

⁴⁸ En el periodo 1989-1993, el Programa Nacional de Solidaridad representó entre 0.2 y 0.69% del PIB; entre 1 y 4% del gasto programable del sector público presupuestal, y entre 4 y 8% del gasto social. *Ibidem.*, p. 49.

⁴⁹ Moguel, *op. cit.*, p. 42.

⁵⁰ Las cifras que ilustran estos “excesos” en montos de inversión en Jaso y Merino, *op. cit.*, pp. 17-19.

Otro de los argumentos esgrimidos, con relación a los recursos que Pronasol manejó, tiene que ver con el criterio de equidad en el reparto entre estados pobres y estados menos pobres. En 1992, los recursos presupuestales que obtuvieron las cinco entidades con mayor tasa de incremento promedio en ese año fueron: Guanajuato 158.8%, Guerrero 154.4%, Yucatán 152%, Hidalgo 147.5% y Durango 141.2%. Y las que menor tasa de crecimiento mostraron fueron: Nuevo León 23%, Nayarit 30.3%, Baja California 33.4%, Colima 36.1% y Sonora 48%.

Esta distribución desigual es, sin embargo, un objetivo de política acorde con la filosofía del Pronasol, puesto que si tomamos la participación relativa de las diversas entidades respecto al total, tenemos que el promedio nacional, en el caso de que el 100% fuese dividido en partes iguales entre las 31 entidades federativas, sería del 3.2%. Bajo dicha perspectiva, destacarían como casos sobresalientes, el de Nuevo León, que para el primer año del programa, fue la entidad que mayor participación tuvo dentro del total nacional, con el 7.3%, mientras que Tabasco fue la entidad que menos proporción tuvo con el 1.0%.⁵¹

El reparto desigual de los recursos del Pronasol en los estados también se ha utilizado como un argumento que se nutre en la desventaja que este hecho significó a las zonas o regiones controladas por partidos de oposición, en el terreno electoral.⁵²

Los presupuestos y programas del PRONASOL empezaron a tener más importancia a partir de 1991, a pesar de que desde 1989 a estos recursos del ramo XXVI se había etiquetado como "recursos Pronasol", tal como quedara apuntado, con lo que se entendía que desde el principio del sexenio deberían haber tenido un tratamiento diferente. En la evaluación que se hiciera en el estado de Oaxaca, se observa, por ejemplo, que

[...]a las regiones más marginadas se les asignó en 1988 una cantidad menor por habitante que a las menos marginadas, y en 1992 sucedió lo contrario, es decir, en 1988 por cada peso que se le asignó a cada habitante de las regiones menos marginadas, les correspondían 74 centavos a los de

⁵¹ Antonio Peniche, "El Pronasol, algunas notas", *El Cotidiano*, UAM, julio-agosto de 1992, vol. 49, p. 22

⁵² Véase Denise Dresser, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems, Mexico's National Solidarity Program*, Center for US-Mexican Studies, San Diego, University of California, 1993, y Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey Weldon, "Determinantes electorales y efectos partidarios del Pronasol", *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, enero de 1994.

las menos marginadas; esta relación se invierte en 1992, ya que de cada peso que se le otorgó a los habitantes de las regiones más marginadas, a los de las menos marginadas se les asignó 81 centavos.⁵³

REFLEXIONES FINALES

La política social en el sexenio salmista se diseñó a partir de un diagnóstico que arrojaba datos de los rezagos acumulados y agravados por la crisis. Para 1988, 40 millones de mexicanos vivían en condiciones de pobreza y 17 millones de ese conjunto, en una situación de pobreza extrema. Había un déficit de 70 mil escuelas y para las 14 mil existentes no había ninguna disposición destinada a su mantenimiento. Faltaban 6 millones de viviendas; 34 millones de mexicanos no tenían atención médica; 15 millones que vivían en ciudades no contaban con luz eléctrica, 20 millones no tenían agua potable, 35 millones vivían en comunidades sin drenaje, además de un sinnúmero de problemas derivados de la falta de títulos de propiedad. Los 428 municipios habitados por comunidades indígenas, con 10 millones de mexicanos de diferentes etnias, no disponían prácticamente de ningún servicio y carecían de cualquier tipo de atención médica.⁵⁴ Este diagnóstico ilustra el reza go acumulado en términos de la satisfacción de necesidades básicas, y sin embargo:

[...] al programa de Solidaridad le costó mucho atajar la pobreza donde las carencias eran menores. Y mucho menos reducir la pobreza donde las necesidades esenciales insatisfechas fueron más abundantes.⁵⁵

La puesta en marcha del Pronasol desde que se inicia el gobierno intentaba de manera selectiva, en términos de recomendaciones acunadas en organismos internacionales preocupados en temas de política social, dar respuesta a las demandas más urgentes. Se intentó evitar a las instituciones que debían intervenir en programas sociales y de manera especial a las autoridades locales, cosa que resultó no sólo difícil sino que incluso volvió más compleja la administración del progra-

⁵³ Prospección y Desarrollo, "Evaluación del impacto del Programa Nacional de Solidaridad en Oaxaca", mayo de 1994, citado por Jaso y Merino, *op. cit.*, p. 29.

⁵⁴ Agenda de México, *op. cit.*, p. 65.

⁵⁵ "Informe de evaluación de Programa Nacional de Solidaridad en Zacatecas", abril de 1993, pp. 5-6, citado por Jaso y Merino, *op. cit.*, p. 24.

ma, sobre todo si se partía del supuesto de descentralizar el gasto social y de estimular la participación social. Pronasol se relacionó muy poco con los estados y municipios; en las evaluaciones se aprecia la manera en la que se le vincula casi exclusivamente con el presidente y cómo esto ayudó para mejorar la imagen presidencial, por lo menos hasta finales de 1993.

El Pronasol ha tenido efectos estructurales sobre el sistema político regional, pues tanto la imagen como la presencia del gobernador del estado y las de los presidentes municipales se han visto seriamente afectadas. La población canaliza sus demandas en primera instancia al presidente [de la nación] y al PRONASOL; la confianza de la población en el poder de decisión y resolución del gobierno del estado y del presidente municipal, es casi inexistente.⁵⁶

La evaluación del Estado de México sostiene, a su vez, que el que la gente relacione poco o nada al Pronasol con el estado o municipio:

[...] no ayuda al propósito constitucional de integración política y de desarrollo regional. La dependencia económica de la federación puede ocasionar en un futuro el abandono de los integrantes del municipio para con sus autoridades de representación. Por otra parte, el hecho de que el gobierno del estado no intervenga de manera directa en la fijación de los objetivos del programa a nivel local, constituye, si no una violación de la autonomía del estado, por lo menos una federalización de la política social, así como un innecesario rompimiento de los vínculos políticos locales.⁵⁷

El programa va a sufrir una transformación al incluirse cambios: se amplían sus objetivos, al servirse de él como un medio para mantener la gobernabilidad, con lo que se diluye el objetivo original de atacar frontalmente la pobreza extrema, lo que obligó a que se le incorporaran subprogramas que tampoco correspondían a la idea original y, por consiguiente, se le tuvo que asignar más recursos. A pesar de que se reconsidera la idea de obviar las estructuras preexistentes tanto en el nivel del gobierno local, como de organismos centrales encargados tradicionalmente de programas de política social, esta reconsideración no llega a traducirse en decisiones políticas que pudieran permitir cierta partici-

⁵⁶ Estudios y Proyectos Integrales, "Análisis socioeconómico y político del Valle de Chalco", citado por Jaso y Merino, *ibidem.*, p. 135.

⁵⁷ "Evaluación del Pronasol en el Estado de México", El Colegio Mexiquense, citado por Jaso y Merino, *ibidem.*, p. 136.

pación de los gobiernos locales en las decisiones fundamentales que tuvieran que ver con el Pronasol, el que tampoco se salvó de ser encuadrado en esquemas de organización y procedimiento burocráticos, como también había sido la aspiración inicial, sino que por los cambios registrados, la estructura burocrática necesaria para su manejo se amplió. La estrategia central derivó de la:

[...] concentración del mayor poder posible en manos del Ejecutivo, para canalizar recursos; la genealogía del Pronasol es que fue creado como un fondo discrecional con el objeto de construir nuevos esquemas de control y patronazgo con los grupos de bajos ingresos [...] ⁵⁸

Sin embargo, se continuó con el empeño de manejarlo como si se tratara de una estructura paralela a la institucional, lo que lo dejaba a merced del apoyo presidencial.⁵⁹ El presidente quiso correr ese riesgo, porque, a cambio de su apoyo, él fortalecía su margen de maniobra política al contar cada vez más con el programa, como si fuera una dádiva que él mismo otorgaba o quitaba, proporcionándole la inmensa posibilidad de manipular uno de los instrumentos más eficaces para mantener los equilibrios sociales.

⁵⁸ Dresser, *op. cit.*, p. 59.

⁵⁹ El levantamiento armado en el estado de Chiapas, en enero de 1994, probablemente va a convertirse en uno de los elementos que demuestren la vulnerabilidad del Pronasol como programa presidencial.