



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD 1989-1994

AVANCES Y LIMITES DE UNA POLITICA
SOCIAL

TESIS

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMIA
presenta

RENE LOPEZ PEREZ

Asesor: Mtro. Rafael Camarena Zavala

México, D. F.

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2501(64)



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis padres,
quienes me brindan sin reservas
todo su apoyo y cariño,
pago esta deuda añeja.*

*A mis abuelos,
Cándida, Victoria y Celerino,
que siempre han sido y serán
ejemplos señeros en mi vida.*

*A mis hermanas,
con mi afecto y solidaridad.*

*A mis amigos,
por los momentos mágicos y
los sueños que hemos compartido.*

*A la Universidad y a mis maestros,
por su generosidad.*

INDICE.

PRESENTACION.	i
1. INTRODUCCIÓN.	1
2. ¿QUE FUE EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD?	6
2.1. Ubicación del Programa en el Discurso Salinista.	6
2.1.1. El Pronasol y la Reforma del Estado.	6
2.1.2. El Pronasol y el Liberalismo Social.	7
2.2. El Programa Nacional de Solidaridad en Cifras.	10
2.2.1. Gasto Público en Desarrollo Social.	10
2.2.2. Composición del Gasto del Ramo XXVI.	11
2.2.3. Las Cifras de Solidaridad y la Pobreza Extrema.	12
2.3. Principios Básicos y Filosofía.	16
2.3.1. Antecedentes.	16
2.3.2. Lineamientos Generales de Operación.	20
2.3.2.1. Proceso de Programación, Ejercicio y Comprobación de los Recursos.	20
2.3.2.2. Integración de Comités de Solidaridad.	21
2.3.3. Sedesol y la Participación Social.	22
3. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN LOS HECHOS.	27
3.1. Coherencia entre Objetivos y Estrategias.	27
3.1.1. Deficiencias en el Diseño de los Programas.	32
3.1.1.1. Fondos de Solidaridad para la Producción.	33
3.1.1.2. Fondos Municipales de Solidaridad.	35
3.1.1.3. Solidaridad para una Escuela Digna.	37
3.1.1.4. Niños de Solidaridad.	39
3.1.2. Contaminación de los Conceptos Políticos del Salinismo en el Programa Nacional de Solidaridad.	41
3.1.3. Utilización Política del Pronasol.	42
3.2. Problemas Operativos y Evaluación.	45
3.2.1. Problemas Operativos.	45
3.2.1.1. La Motivación y el Grado de Compromiso de las Autoridades Municipales.	47
3.2.1.2. Capacidad de los Ayuntamientos.	47

3.2.1.3. Apoyo de Instancias Estatales y Federales a la Descentralización.	48
3.2.2. Evaluación.	50
3.2.3. Comentarios Finales.	53
3.3. Alcances de la Organización Social.	55
3.3.1. Participación Social en el Ciclo Programación-Ejecución.	55
3.3.2. La Contraloría Social.	58
3.3.2.1. Las Limitaciones en el Diseño del Programa.	61
3.3.2.2. Los Obstáculos del Programa a Nivel Municipal.	64
3.3.2.3. Lo que Faltó en el Programa de Contraloría Social.	65
3.3.3. Limitaciones a la Participación Social.	67
4. CONCLUSIONES.	72
ANEXOS.	76
BIBLIOGRAFÍA.	92

PRESENTACION.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) ha sido, sin duda, una de las vertientes de la administración salinista que más polémica ha desatado. Sus detractores cuestionan el impacto del Programa en el abatimiento de la pobreza extrema; afirman que sus objetivos fueron los de acarrear votos al partido en el gobierno y el de promover la imagen del presidente; es decir, critican su carácter marcadamente propagandístico. Curiosamente, esa crítica busca tener el mismo impacto propagandístico y deja de lado el análisis del Programa.

En contraste, durante el sexenio salinista era posible palpar la aceptación del Pronasol en las comunidades y en las colonias marginadas. A nivel popular y sobre todo en el medio rural, se reconoce comúnmente que Solidaridad les llevó mayores beneficios que cualquier otro programa de sexenios anteriores. Quizá no se les resolvió la problemática fundamental, quizá no se atendió la totalidad de las necesidades, pero parece evidente que Solidaridad representó obras y hechos concretos para zonas antes marginadas de la inversión pública.

El Programa Nacional de Solidaridad se presentó como la "nueva manera de hacer las cosas"; en muchos sentidos lo fue y de ahí viene su éxito; pero también es verdad que su operación se vio limitada y sus resultados distan de ser los esperados.

Si hemos de aspirar a diseñar y aplicar un programa que contribuya más eficaz y eficientemente a erradicar la pobreza extrema, debemos analizar los esfuerzos que se han hecho en la materia para rescatar aciertos y superar errores. Con ese afán, en este trabajo se presentan algunas reflexiones sobre los aspectos de diseño y operación del Pronasol basadas sobre todo en lo que observé de la ejecución del mismo. Con el fin de reducir los sesgos por subjetividad, apoyo mis argumentos con opiniones y análisis de diferentes autores de diversas tendencias ideológicas.

Cabe aclarar que todo programa de combate a la pobreza debe formar parte de la política social del gobierno y, por medio de ésta, articularse al resto del modelo económico-político adoptado; sin embargo, los alcances del presente trabajo son más limitados: se hace un análisis de los supuestos básicos que animaban al Pronasol y de los aspectos operativos que lo caracterizaron, bajo la suposición de que, independientemente del tipo de políticas adoptadas a nivel macro, es preciso diseñar programas específicos que coadyuven a la disminución de la pobreza extrema.

La hipótesis que se intenta demostrar en este trabajo es la siguiente:

Las estrategias y acciones emprendidas en el marco del Programa Nacional de Solidaridad no eran consistentes con su objetivo general de "erradicar la pobreza extrema".

En función de la hipótesis planteada se analizará al Programa Nacional de Solidaridad a partir de sus principios, objetivos y estrategias; posteriormente, se harán propuestas sobre las características que debe tener la política social en nuestro país. En concordancia con lo anterior, el trabajo ha sido dividido en cuatro capítulos.

En la *Introducción* se presenta un panorama general de lo que fue la política social en Latinoamérica en los ochenta y una breve discusión, desde el punto de vista de diversas corrientes de opinión, sobre las características y alcances que debería tener una política social.

En el segundo capítulo -¿Qué fue el Programa Nacional de Solidaridad?- se pretende dar una visión global del programa a partir básicamente de la literatura oficial. El acercamiento al mismo se realiza desde tres perspectivas: por un lado, la posición que ocupaba dentro del discurso salinista; por otra parte, el gasto presupuestal efectuado durante su operación; por último, los principios básicos que estaban detrás de las actividades realizadas en el programa.

El tercer capítulo se considera la parte medular del trabajo. En *El Programa Nacional de Solidaridad en los hechos* se analiza al programa no tanto por sus resultados, sino en función de la consistencia del esquema utilizado. En un primer momento se aborda la coherencia entre los objetivos establecidos y las estrategias adoptadas. Posteriormente se identifican los problemas operativos y de evaluación que existieron. Los problemas de organización y participación sociales se analizan en un tercer apartado. Al abordar cada tema se presentan las alternativas que eventualmente podrían haberse tomado, o que podrían tomarse en el futuro.

El último capítulo contiene las principales conclusiones del trabajo.

Al final del documento se incluyen un anexo estadístico y la bibliografía consultada.

1. INTRODUCCIÓN.

En la teoría económica existe una larga discusión que pretende mostrar que el crecimiento económico no garantiza el desarrollo de un país; la mayor parte de las opiniones coinciden en que las altas tasas de crecimiento no son suficientes para garantizar un nivel adecuado de vida para la población, puesto que no revelan si se crean o se corrigen desequilibrios en diversos rubros de la vida económica; así, es posible que junto al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) exista una disparidad entre los niveles de desarrollo e integración de las regiones y de los sectores productivos; entre el grado de aprovechamiento tecnológico; en el uso racional y eficiente de los recursos naturales;... o en la distribución del ingreso.

Si bien el crecimiento económico puede estar asociado a un crecimiento del empleo y por tanto al incremento de la demanda global, sus efectos distributivos no suelen ser homogéneos, por lo que diversos estudiosos del tema enfatizan la necesidad de aplicar políticas sociales específicas que coadyuven a una mejor distribución del ingreso¹. En un informe de 1990 de las Naciones Unidas, citado por Bernardo Kliksberg², se registra el hecho de que países con crecimiento moderado logran proporcionar mejores niveles de vida a su población en relación a otros que cuentan con mayores recursos económicos, y ejemplifica con los siguientes casos: Costa Rica tiene tasas de esperanza de vida y alfabetización "muy superiores" a Kuwait, a pesar de que su ingreso per cápita es cuatro veces menor; el nivel de alfabetización en Arabia Saudita es inferior al de Sri Lanka aún cuando el ingreso per cápita es superior en quince veces y su mortalidad infantil es cuatro veces mayor que la de Jamaica, pese a que el ingreso per cápita de este último país es cuatro veces menor. El informe referido afirma que "la ausencia de compromiso político y no la falta de recursos financieros, es con frecuencia la causa verdadera del abandono en que se encuentra el hombre".

Esta discusión en torno a la dicotomía crecimiento económico - desarrollo que fue relevante a partir de los sesenta, sobretudo a partir de los argumentos de la CEPAL, actualmente parece superada y casi todo mundo parece aceptar la necesidad de adoptar medidas que favorezcan la redistribución del ingreso³. De hecho, en la última década y la actual, la disyuntiva para América Latina no ha

¹ "El avance económico aunque requisito imprescindible para el progreso, no se "derrama automáticamente". Por el contrario, hace falta una estructura equitativa del ingreso, y políticas sociales bien concebidas y diseñadas para que el bienestar llegue a las grandes mayorías", Fernando Zumbado, Director para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el prefacio a KLIKSBERG (1993), p. xvi.

² "La escalada de la pobreza en América Latina", en KLIKSBERG (1993), p. 9.

³ Al respecto, véase GURRIERI, Adolfo, "Pobreza, recursos humanos y estrategias de desarrollo" en KLIKSBERG (1993), pp. 25-27

sido en términos de crecimiento económico vs. desarrollo, sino crisis y ajustes fiscales y macroeconómicos vs. distribución del ingreso.

Existe una intensa discusión sobre la pertinencia de los programas de ajuste aplicados en América Latina desde la década pasada; gran parte de los analistas reconocen que tales programas eran inevitables y entonces centran la discusión en torno al papel que debe desempeñar el gasto social en este contexto, así como a las medidas que deberían tomarse para minimizar los efectos adversos de los programas referidos.

La discusión no es ociosa, pues la evidencia estadística señala que al margen de los éxitos o fracasos de los programas de ajuste en términos macroeconómicos, en lo que respecta a la pobreza ésta se ha acrecentado: en 1980 afectaba a 38% de los latinoamericanos y a no menos del 50% a finales de la década⁴; además, "la calidad de la pobreza se ha degradado. Entre los pobres el sector que más ha crecido es el de los pobres extremos"⁵. Podrían sumarse mayor cantidad de datos que demuestran el nivel de empobrecimiento registrado en Latinoamérica durante la década pasada⁶, pero me interesa enfatizar que existe consenso en los organismos internacionales y en la mayor parte de los gobiernos sobre la necesidad de desarrollar programas específicos que contribuyan a proteger o ayudar a los sectores de menores ingresos; en todo caso, la discusión se centra en el tipo de estrategias a seguir, el monto de los recursos necesarios, la metodología para definir a la población objetivo, etcétera.

En el marco de las Naciones Unidas, se aprobaron desde 1987, principios normativos que "enuncian recomendaciones para la adopción de medidas en los planos nacional, regional e internacional encaminados a elaborar estrategias y programas apropiados y eficaces de bienestar social para el desarrollo [que] esta[blezcan] un programa mundial de trabajo en el ámbito social para el decenio de 1990 y años posteriores"⁷. En la parte inicial del documento en el que se establecen dichos principios normativos, se establece que "la grave crisis económica del decenio de 1980...ha provocado graves desequilibrios en algunos países. En particular, muchos países en desarrollo se enfrentan con la perspectiva de un estancamiento continuado o incluso de una regresión en sus niveles de vida. Además en muchos países en desarrollo la pobreza colectiva, el desempleo y el subempleo, el analfabetismo, lo limitado de las oportunidades, los agudos contrastes en materia de niveles de vida, y la ausencia de servicios, en especial de servicios médicos y educativos, siguen siendo los rasgos dominantes de la situación social. Desde los últimos años del decenio de 1970 las condiciones sociales se han deteriorado en muchos países".

⁴ "La escalada de la Pobreza en América Latina", op. cit., p. 7. En el texto se agrega que si se actualizara la metodología de medición utilizada en 1980, la cifra ascendería a 62%.

⁵ Idem, p. 9.

⁶ En el primer capítulo de CAMPOS, Julieta (1995) se recogen diversas estadísticas.

⁷ ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (1988), p. 2.

Ante el panorama descrito, en el documento citado se agrega que "se considera generalmente que las políticas de bienestar social necesitan ser reorientadas. La constante crisis económica, la escasez de recursos financieros, la aparición de nuevas tendencias y pautas demográficas, las estructuras económicas, la evolución de la tecnología y las aspiraciones populares reclaman ajustes en las políticas y las prioridades. Existen grandes diferencias en la cobertura y el alcance de los programas de seguridad y bienestar sociales en las diferentes regiones del mundo, pero todos los países comparten la preocupación de perfeccionar y reorientar programas en armonía con las nuevas necesidades sociales".

En los hechos, ya desde años anteriores diversos países habían instrumentado programas especiales de apoyo a los sectores más vulnerables de su población, en muchos casos con un carácter transitorio, como por ejemplo: el Programa de Empleo para Jefes de Hogar en Chile (1982-1985); el Fondo Social de Emergencia creado en Bolivia en 1986; el Programa de Compensación Social en Costa Rica (1983-1984)⁸. En el caso de México, en el sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) constituyó parte importante de una política social que tenía como propósito crear acciones de beneficio a la población de menores recursos.

A su vez, organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) impulsaron y financiaron la creación de proyectos de combate a la pobreza. Adolfo Gurrieri retoma una declaración del Director Administrativo del FMI en la que afirma que en las metas del Fondo subyace la necesidad de lograr un crecimiento de alta calidad, lo que implica, entre otras cosas, aplicar políticas económicas "sensibles a los problemas de la distribución equitativa de los frutos del crecimiento", así como programas "que mejoren las condiciones de vida de los miembros más postergados de la sociedad"⁹.

Tras la coincidencia generalizada de lograr un crecimiento que cuide los aspectos de distribución de la riqueza y de apoyar de manera decidida a la población en extrema pobreza, se esconden diferencias importantes sobre cómo lograrlo; el mismo Gurrieri afirma que "ese acuerdo se esfuma cuando se examinan los medios (políticas y programas) mediante los cuales se alcanzarían [los objetivos]; en este punto la discrepancia sigue siendo muy grande, quizá aún mayor que en décadas pasadas debido al ascenso actual del liberalismo económico y a la pérdida relativa de influencia de las soluciones socialdemócratas"¹⁰.

⁸ COMINETTI, Rossella (1994), p. 55

⁹ KLIKSBURG (1993), P.24; asimismo, en un documento oficial del BID (SCHWARTZ y DERUYTTERE, 1996), se asienta que "la experiencia ha demostrado que un verdadero desarrollo incluye el *crecimiento con equidad*, pero va más allá de éste e incluso de la satisfacción de las necesidades humanas básicas. El desarrollo tiene que ver con ampliar las opciones que las personas pueden tener" (p. 1).

¹⁰ Op. cit., p. 24.

Rossella Cominetti¹¹, al analizar el papel desempeñado por el gasto social en las políticas de ajuste fiscal realizado por los gobiernos latinoamericanos en la década de los ochenta, argumenta que estos enfrentaron el dilema de utilizar al gasto social como una forma de compensar la caída del ingreso durante la recesión ó como un elemento para restablecer el equilibrio fiscal que se consideraba parte importante de los desajustes macroeconómicos. De acuerdo a los resultados de su investigación "el gasto social no fue un factor significativo en la generación de los déficits fiscales [sin embargo] contribuyó de manera significativa a los procesos de ajuste fiscal".

Pero no es sólo el problema de los recursos asignados a los programas sociales, también está el enfoque que se les da. Regresando con Gurrieri, él hace un recuento de las características de los programas de superación de la pobreza que se han puesto en marcha o han sido propuestos en distintos foros¹²:

El enfoque que considera un menor número de propuestas es el que denomina "la protección de los pobres durante el ajuste estructural". Aquí la política social se considera como complementaria y subordinada a los programas de ajuste, con un gasto social sujeto por la restricción fiscal. En estos casos se busca incrementar la eficiencia del gasto a través de la canalización de recursos a sectores de la población muy localizados y del incremento de la cantidad y calidad de los servicios por unidad de costo; a ello se suman programas especiales orientados a mejorar los niveles de nutrición de los grupos sociales más vulnerables y a la creación de empleos temporales. La idea que está detrás de esta concepción es que una vez realizado el ajuste macroeconómico, empezarán a crearse mejores condiciones de vida para la población¹³.

Por otra parte, quienes se resisten a compartir la opinión de que los programas de ajuste podrían impulsar el desarrollo social, aún cuando pudieran generar crecimiento económico, han elaborado distintas propuestas, pero todas coinciden en la necesidad de que la política fiscal sea un mecanismo de redistribución del ingreso y del fomento de áreas económicas intensivas en mano de obra; asimismo, enfatizan la necesidad de generar empleos productivos y de mejorar los niveles de producción, productividad e ingreso de los sectores populares del campo y la ciudad.

¹¹ COMINETTI (1994), p. 59.

¹² Op. cit., pp. 14-24.

¹³ Esta posición va perdiendo adeptos paulatinamente, Guillermo Perry, economista en jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, señaló en una entrevista "hemos entendido que para superar el fenómeno de la pobreza es necesario aplicar dos tipos de medidas y programas: la primera, y más importante, que haya niveles altos de crecimiento económico que genere empleos suficientes; y el segundo, que los pobres tengan acceso efectivo a los servicios básicos, en particular a la educación y a la salud", agregó que "esquemas como el Programa Nacional de Solidaridad ayudan a aliviar la situación de los pobres en circunstancias particulares, pero sólo de manera coyuntural, por lo que por sí solos no pueden resolver este grave fenómeno [además de que] este tipo de programas suelen llegar pronto a su fase final, ya que por su carácter cortoplacista no pueden evitar su *politización* o la desviación de recursos con fines electorales", SALGADO y FLORES (1997).

Un tercer conjunto de propuestas las agrupa bajo el rubro de "crecimiento distributivo", pues recomiendan que las políticas públicas se orienten en favor de los sectores económicos, estratos técnico productivos y grupos sociales rezagados o postergados, al tiempo que privilegian las políticas distributivas.

Otro grupo de medidas las agrupa bajo el título genérico de "propuestas de desarrollo de los recursos humanos". También se inscriben dentro de las estrategias de ajuste estructural, pero con ellas se busca un desarrollo que equilibre el aumento de la oferta de bienes y servicios con la expansión de las capacidades productivas de la población.

Por su parte, el Plan de Acción de Jakarta contiene 33 recomendaciones de política y 106 propuestas de acción agrupadas en 3 áreas temáticas: empleo y desarrollo de la fuerza de trabajo; ciencia y tecnología, y calidad de vida. Los supuestos que están detrás de este conjunto de propuestas son, en primer lugar, que el crecimiento económico no necesariamente incide en una mejoría de las condiciones de vida de la mayoría de la población, ni logra la utilización plena de los recursos humanos disponibles; y en segundo lugar, se rechaza el supuesto teórico de que si se utilizaran los medios o instrumentos económicos adecuados se alcanzarían los objetivos sociales deseados y en su lugar se plantea que existe una interdependencia entre medios y fines, que son a la vez económicos y sociales.

Por último, la Declaración de Khartoum propone una lista de objetivos menos articulados y exhaustivos que los del Plan de Jakarta, pero en el mismo sentido.

Como vemos, pese al aparente acuerdo sobre la importancia de instrumentar programas de apoyo a sectores sociales en pobreza, las posiciones en torno a su naturaleza son diversas y en ocasiones divergentes; en este contexto, el abanico de opciones de programas de combate a la pobreza es variado en cuanto a las estrategias que proponen y al alcance de sus objetivos. Esto plantea un campo muy amplio para el análisis y la investigación. En este trabajo, como ya se señaló, el objetivo es modesto: no se pretende averiguar si el Programa Nacional de Solidaridad era la mejor opción para apoyar a los grupos sociales más pobres, sino tomarlo como algo dado y analizar si existía coherencia entre los objetivos, las estrategias y el diseño y puesta en marcha del mismo.

2. ¿QUE FUE EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD?

2.1. Ubicación del Programa en el Discurso Salinista.

Con Salinas de Gortari cada programa parecía ser parte de un proyecto de gobierno; no se trataba solamente de dar respuesta a problemáticas específicas, más bien todo parecía girar en torno a un eje: la "Reforma del Estado", concepto que posteriormente se reforzaría con el de "liberalismo social". En este sentido, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) no era solo el instrumento de la política social del gobierno, sino además y sobre todo, era la manifestación de la Reforma del Estado en el ámbito de la política social.

2.1.1. El Pronasol y la Reforma del Estado.

El concepto de Reforma del Estado consideraba "un proyecto cuyo fin [era] mejorar la situación general del país, en un marco de democracia y libertad"¹ e incluía tres elementos centrales²:

- Un nuevo modelo de desarrollo económico.
- Una nueva manera de hacer política desde el Estado.
- Una nueva relación entre Estado y sociedad.

El primer elemento derivaba de la visión de que era obligación del gobierno mantener finanzas sanas y dejar de intervenir activamente en el ámbito de la producción económica; en el plano internacional, se vislumbraba una férrea lucha por los mercados resultado del acelerado proceso de globalización y de la formación de bloques económicos. Ante ello se proponía, por un lado, continuar con el proceso de desincorporación de entidades paraestatales iniciado en el sexenio anterior, liberando con ello recursos que serían destinados de manera creciente al gasto social -en la terminología salinista, se trataba de que el Estado dejara de ser "propietario" y se volviera "solidario". En el mismo sentido, se continuó con la política de reducir o eliminar subsidios que no se consideraban necesarios.

¹ INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1992c), p.8.

² Idem, p.9.

Por otro lado, se tomó la decisión de iniciar un proceso de negociación que habría de finalizar, por lo menos en una primera etapa, en la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá.

En el ámbito político, la Reforma del Estado se manifestó en el reconocimiento a las gubernaturas ganadas por el Partido Acción Nacional (PAN); asimismo, en la intención de realizar modificaciones consensadas con todos los partidos políticos a los artículos 3º, 27 y 130 de la Constitución y a la Ley Federal Electoral, entre los más significativos.

Respecto al tercer elemento, la relación Estado-sociedad, ya desde los discursos de campaña de Carlos Salinas era evidente que una de sus preocupaciones sería la necesidad de promover y propiciar una mayor participación ciudadana: "no está el Estado para desplazar el trabajo de los demás; los mexicanos quieren que así sea. Las tareas del bienestar y la búsqueda por la calidad de vida son una responsabilidad compartida"³. Se trataba, pues, de abrir cauces en las esferas gubernamentales que permitieran articular las demandas de la población con las tareas de planeación, estableciendo compromisos compartidos para el logro de las metas propuestas.

Se podría resumir que en el ámbito de la política social los objetivos de la Reforma del Estado consistían en "[ampliar] los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y de los ciudadanos, liberar los recursos hoy comprometidos en empresas públicas y concentrar la atención política en las prioridades impostergables de la justicia"⁴.

2.1.2. El Pronasol y el Liberalismo Social.

Por otra parte, Salinas de Gortari utilizó el término "liberalismo social" en forma pública en un acto para celebrar el LXIII aniversario del Partido Revolucionario Institucional (PRI); en su discurso, trató de presentarlo como "la ideología que guía[ba] al Partido y al gobierno"⁵. Según se vio, el PRI no estaba dispuesto a adoptarlo como discurso ideológico, pero el gobierno ya lo había hecho prácticamente desde el inicio del sexenio. En realidad no era más que la precisión de lo que ya se había planteado en el concepto de Reforma del Estado y en otras intervenciones públicas del entonces Presidente de la República.

El liberalismo social era una propuesta que buscaba situarse "entre el estatismo absorbente y el neoliberalismo social"⁶; en palabras del ex-presidente, contemplaba un nacionalismo que pretendía "la defensa del interés nacional que [...] se requiere en México y en el mundo en que vivimos; [era] abierto y activo

³ SALINAS DE GORTARI, Carlos (1988), p.76.

⁴ INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD, *op. cit.*, p. 19.

⁵ SALINAS DE GORTARI, Carlos (1992), p.4.

⁶ *Idem*, p. 5.

frente al exterior para proteger mejor lo propio; [era] democrático y respeta[ba] la dignidad de las personas a fin de que todos [contaran] en la defensa de la nación; [era] tolerante, defensor de los derechos humanos y de las libertades, y promotor de la justicia⁷.

De los aspectos considerados en la tesis del liberalismo social, hay dos que tienen relación directa con el tema que nos ocupa: el Estado y la justicia social. Al Estado se le agrega el calificativo de "solidario" y se le concibe como promotor de la iniciativa social y comprometido con la justicia social⁸. Cuando se aborda la cuestión de la justicia social se dice que "Solidaridad es la expresión actual de nuestro liberalismo social, que cumple con hechos sin romper con la disciplina fiscal; que respeta efectivamente la dignidad de los mexicanos porque ellos deciden y participan directamente, sin burocratismos"⁹.

El concepto de Reforma del Estado estaba sustentado en diversas consideraciones teóricas. La primera tenía que ver con la naturaleza del Estado: la razón de ser de su existencia es la de garantizar el bienestar y el orden social existente. En este sentido, el Estado estaba obligado a garantizar el desarrollo económico de la población, al tiempo que mantenía el orden de las relaciones sociales y políticas. Desde la óptica del salinismo, la forma como el Estado mexicano había cumplido con esas funciones se había desgastado y ya no respondía a las necesidades del momento. En una apretada síntesis se planteaba lo siguiente. A partir de la Revolución de 1910 se creó un Estado fuerte, cohesionador y centralista que alentaba y promovía formas de organización e intermediación social, tales como centrales, confederaciones, cámaras del sector privado y el mismo Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este proceso coincidió con un entorno económico en el que el gobierno tenía una fuerte presencia, existían barreras arancelarias para los productos externos, los precios de nuestros productos de exportación eran altos, el crédito externo era barato y había una expansión de la demanda global en el mundo.

Al estallar la crisis de finales de los 70 principios de los 80, las condiciones cambian: en el financiamiento del gasto público adquirió un peso mucho mayor la recaudación de impuestos, al tiempo que el monto de los egresos gubernamentales se redujo. Lo anterior incidió en que los antiguos beneficiarios de los programas de gobierno vieran disminuidas prerrogativas y prebendas, lo que impactó directamente en sus bases de legitimación: el reparto agrario se agotaba; los grandes contratos colectivos eran sustituidos por negociaciones salariales a nivel de industria o de empresa; el salario mínimo tendía a convertirse en una mera referencia; se dieron pasos para reducir o eliminar aranceles y subsidios. Como resultado, se va minando la "complicidad de mutua tolerancia entre ciudadano y Estado debido a las ventajas que ofrecía a amplios grupos

⁷ Idem, p. 13.

⁸ Idem, p. 7.

⁹ Idem, p. 8.

sociales el paternalismo estatal¹⁰, al tiempo que se alienta una mayor pluralidad política en una sociedad que se vuelve más demandante y exigente.

Así pues, la Reforma del Estado propuesta por Salinas de Gortari era la respuesta a un panorama nacional que estaba cambiando y en el que la creciente participación social podía llegar a "producir inestabilidad si la estructura estatal no logra[ba] asumir tales demandas como suyas y si no crea[ba] los mecanismos necesarios para canalizarlas"¹¹.

Como veremos de manera detallada en los próximos apartados, al revisar los documentos relativos al Pronasol emitidos por la Secretaría de Desarrollo Social, se advierte que éste buscaba de manera primordial el propiciar y promover la movilización social en torno a demandas específicas de la población con menores recursos¹². Entre las personas que trabajaban en el programa, no era sorprendente escuchar que se buscaba la creación de nuevos liderazgos o que las obras no eran sino un eje articulador para la formación de organizaciones democráticas que participaran activamente en la consolidación de su propio desarrollo.

La normatividad emitida en torno al programa era muy clara al señalar que las comunidades debían definir los proyectos y obras a realizarse, participar en su programación y presupuestación, recibir los recursos y administrarlos, hacer las obras, poner en marcha los proyectos y participar en la vigilancia de todo el proceso. Siendo el municipio el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, era ahí donde esa participación podía darse de manera directa¹³.

La relación del Pronasol con el discurso global del salinismo es evidente.

¹⁰ RINCON GALLARDO (1995), p.56.

¹¹ Idem, p.62.

¹² "El programa de Solidaridad se basa en la participación comunitaria, por lo que la organización social ocupa, desde el principio, un lugar central que ha dado origen a innumerables experiencias, entre las que destacan los comités de Solidaridad. Estos comités han logrado abrir nuevos canales de comunicación entre las comunidades y las diversas instancias gubernamentales para la solución de sus problemas", DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION SOCIAL 1993, p. 3.

¹³ "La Reforma del Estado debe buscar su concreción en el nivel municipal, donde el Estado, promotor y articulador de actividades cobra una presencia específica y definida en su relación con los ciudadanos. Para lograrlo, uno de los ejes fundamentales es el aprovechamiento e impulso de la participación social organizada, la cual puede hallar en este nivel de gobierno un espacio para incidir en el proceso de planeación, definiendo conjuntamente con sus autoridades, el sentido del desarrollo de su municipio", DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION SOCIAL (1993a), p. 30.

2.2. El Programa Nacional de Solidaridad en Cifras.

Siempre se dijo que el PRONASOL era el programa preferido del presidente. El despliegue propagandístico era impresionante; hasta en las comunidades más alejadas se encontraba el logotipo de Solidaridad. Curiosamente, la información en torno al programa no es tan abundante como pudiera pensarse. Se tienen cifras sobre el gasto presupuestal por programas o por estados, pero por ningún lado se vincula esa "inversión social" con su impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres. Veamos entonces la inversión global del sexenio en política social.

2.2.1. Gasto Público en Desarrollo Social.

El Pronasol era un programa de combate a la pobreza extrema, pero como ya vimos también era parte fundamental del discurso gubernamental que se sintetizaba en el término "Reforma del Estado", en palabras de uno de los principales impulsores y ejecutores de la política económica del pasado régimen, el Dr. Pedro Aspe Armella, "todo el proceso de Reforma del Estado, que incluye la reforma fiscal, la privatización de empresas públicas, la reforma financiera y la renegociación de la deuda, ha tenido un solo propósito: fortalecer la capacidad del gobierno para responder a su mandato básico de garantizar la estabilidad macroeconómica, un ambiente propicio para la expansión de la producción y del empleo, la erradicación de la pobreza, la prestación suficiente y oportuna de los servicios públicos, y la impartición de justicia y seguridad pública"¹.

Sus afirmaciones parecen estar avaladas por el hecho de que el gasto público del sexenio salinista en materia de desarrollo social ha sido el más alto en relación a los tres sexenios anteriores. Efectivamente, según el cuadro 1, en términos reales lo erogado en el rubro "desarrollo social" ascendió a 2,805.4 miles de millones de pesos (mmp), en el sexenio 1989-1994, cifra superior en 37.8% al monto promedio erogado en el periodo 1971-1994. Es importante agregar que dicha erogación se dio en el contexto de una restricción presupuestal en el gasto público programable; así, en los sexenios de 1977-1982 y 1983-1988 el gasto real por dicho concepto fue de 6,512.0 mmp y 6,908.3 mmp, respectivamente, en tanto que esa cifra disminuyó a 6,209.2 mmp en el periodo salinista. Lo anterior explica que en términos relativos, el gasto en desarrollo social haya representado el 45.2% del gasto público en el sexenio salinista, en tanto que el promedio del periodo 1971-1994 se sitúa en 34.7%.

Continuando con el cuadro 1 se advierte que no sólo la relación gasto en desarrollo social/gasto público total es favorable al sexenio salinista, sino también la participación del gasto en desarrollo social en relación al Producto Interno Bruto

¹ ASPE (1993), p. 106.

(P.I.B): el promedio de los cuatro sexenios es de 7.7%, en tanto que en los años 1989-1994 llegó a ser de 8.5%.

Si bien el gasto social fue mayor en términos absolutos y relativos en el periodo 1989-1994 respecto a los tres sexenios precedentes, no ocurrió lo mismo con una de sus partidas presupuestales específicas: el Ramo XXVI -que en el sexenio salinista se denominó "Solidaridad y Desarrollo Regional" y del cual se obtenían los fondos para el Pronasol. En términos nominales, las erogaciones en dicho sexenio fueron superiores al promedio (174.8 mmp y 130.8 mmp, respectivamente), pero inferiores a la cantidad registrada en el periodo 1977-1982: 177.9 mmp (ver cuadro 1). En términos porcentuales, la comparación entre los recursos erogados por vía del Ramo XXVI y el gasto en desarrollo social es ligeramente desventajosa para el periodo salinista, pues aún cuando esa relación es ligeramente mayor al promedio de los cuatro sexenios (6.2% y 6.0%, respectivamente), los mayores porcentajes se registraron durante las administraciones de José López Portillo y Miguel de la Madrid (8.4% y 6.8%, respectivamente).

De acuerdo al cuadro 1, en el periodo 1971-1994 el mayor crecimiento anual lo registraron el Ramo XXVI (15.1%) y el gasto social (7.0%), en tanto que el total del gasto público creció a un ritmo del 4.7% y el PIB a un 3.9%.

2.2.2. Composición del Gasto del Ramo XXVI.

El Ramo Presupuestal XXVI estaba dividido en cuatro vertientes: bienestar social, apoyo a la producción, infraestructura de apoyo y otros programas. Al comparar el peso específico de cada una de ellas en los dos últimos sexenios (cuadro 2), se advierte que con Salinas de Gortari se proporcionó mayor importancia a las dos primeras vertientes: Solidaridad para el Bienestar Social pasó a representar el 62.0% del total del Ramo, en lugar del 53.4% del sexenio anterior, en tanto que Solidaridad para la Producción incrementó su participación presupuestal del 12.3% al 20.4%; precisamente este rubro fue el que mayor tasa de crecimiento registró en el periodo: 31.2%, en tanto que el promedio se situó en 16.3%.

En el cuadro 3 se presenta el desglose de las tres vertientes principales del Ramo XXVI. De los programas considerados por vertiente, en el periodo 1989-1994 destacan por su participación porcentual, los que aparecen en el cuadro 4. Como se puede observar, los programas en los que se erogaron mayores recursos fueron "Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales", "Urbanización"; "Fondos Municipales" y "Fondo de Solidaridad para la Producción"; en total ellos representaron el 34.9% de los recursos erogados. Por su parte, programas directamente vinculados a la pobreza extrema, como es el caso de "Agua Potable", "Infraestructura de Salud y Hospital Digno", "Niños de Solidaridad" y "Alcantarillado" representaron 19.8% del total del gasto ejercido en el Ramo XXVI.

En el cuadro 5 se aprecia que casi una cuarta parte de los recursos del Ramo XXVI fueron administrados a través de cuatro programas: Fondos Municipales, Fondo de Solidaridad para la Producción, Niños de Solidaridad y Escuela Digna. De acuerdo a la normatividad respectiva, la operación de dichos programas estaba a cargo de los gobiernos municipales.

Al desglosar el presupuesto ejercido del Ramo XXVI por entidad federativa (cuadros 7 al 9) resalta que ocho estados -la cuarta parte del país- recibieron el 44.6% del total. En el cuadro 9 se presentan, por orden de importancia, a los estados referidos: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Yucatán, México, Veracruz y Sonora.

2.2.3. Las Cifras de Solidaridad y la Pobreza Extrema.

Los datos consignados en los apartados anteriores dan cuenta de la importancia que se dio a la inversión social, pero la cuestión es: ¿fueron suficientes?, ¿contribuyeron a disminuir los niveles de pobreza del país?, ¿cuáles fueron los resultados obtenidos con el gasto social?

La información oficial disponible no permite responder a las interrogantes planteadas, por lo menos en lo que respecta al Programa Nacional de Solidaridad. Aparte de la cifras en inversión, existen datos sobre las acciones realizadas; por ejemplo, en el cuadro 10 se presentan las escuelas atendidas por el programa de Escuela Digna; en el cuadro 11 se proporcionan los números de estímulos económicos, consultas médicas y despensas alimenticias otorgados, así como de los niños y las escuelas atendidos en el programa Niños de Solidaridad; en el cuadro siguiente aparecen los datos de los productores y las hectáreas que recibieron recursos del Fondo de Solidaridad para la Producción, y por último, en el cuadro 13 se desglosa por año lo realizado con recursos de los Fondos Municipales de Solidaridad: estados atendidos, municipios apoyados y proyectos realizados. Pero las preguntas subsisten: ¿estos programas tuvieron alguna incidencia en el nivel de pobreza de la población?, y de ser así, ¿en qué medida?

A fines de 1993 el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) publicó un informe en el que a partir de sus encuestas de ingreso-gasto presentaba datos sobre la magnitud de la pobreza en México². El periodo de estudio comprendía los años de 1984 a 1992, dividido en dos subperiodos: 1984-1989, 1989-1992. De acuerdo a los resultados del informe, en el primer subperiodo la población en extrema pobreza registró un incremento anual de 6.3%, en tanto que en el subperiodo siguiente se observó un decremento del 8.7%; así, en términos absolutos, la población en pobreza extrema pasó de 11.0 millones en 1984 a 14.9 millones en 1989, para descender a 13.6 millones en 1992.

² INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA - COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (1993).

Los datos presentados se confirman con distintos índices utilizados por el INEGI. El primero de ellos es el de bienestar, que considera a la población que se encuentra en pobreza extrema; los valores estimados para cada año son: 1984, 2.41; 1989, 2.33; 1992, 2.41. Por otra parte, el índice de Sen -que considera la intensidad y la incidencia de la pobreza- registró para los mismos años los siguientes valores: 7.2, 9.5 y 7.9. Estas últimas cifras demuestran que "la baja en la incidencia de la pobreza estuvo acompañada de procesos redistributivos en el ingreso de los estratos en pobreza extrema"³.

El estudio concluye, pues, que la pobreza extrema disminuyó entre 1989 y 1992, aunque reconoce implícitamente que no queda claro el origen de tal evolución, al aseverar que es "imprescindible continuar con la realización de estudios que permitan [...] evaluar el impacto de políticas y los diversos programas sociales [entonces] en ejecución, con el fin de continuar canalizando recursos, de manera eficiente y eficaz, a la población más necesitada"⁴.

Cuando se dieron a conocer los resultados referidos, muchas personas las acogieron con suspicacias y celos, pues consideraron que el objetivo de la publicación consistía en justificar al régimen salinista más que ofrecer una visión objetiva del problema. Por ejemplo, José Luis Calva estima que la remuneración a los asalariados como porcentaje del PIB disminuyó del 29.3% en 1983 al 25.8% en 1993; ello implicó que solo en el periodo 1988-1993 los asalariados dejaron de percibir 165,871 millones de dólares, en tanto que el gasto social -bajo el rubro de "Solidaridad y desarrollo regional"- fue de apenas 7,214 millones de dólares, por lo que concluye que "por cada dólar que con *la mano liberal* las políticas tecnocráticas arrebataron a los asalariados, les fueron devueltos con *la mano social* cuatro centavos de dólar"; agrega que el 40% de los hogares con menores ingresos disminuyó su participación en el ingreso familiar total de 14.4% en 1984 a 12.7% en 1992⁵. La reacción fue tan fuerte que, hasta donde sabemos, el INEGI no ha distribuido el documento aquí citado.

Lo cierto es que con la información disponible no es posible responder a las cuestiones planteadas en torno a la incidencia del Pronasol en los niveles de pobreza extrema del país; sin embargo, se pueden hacer observaciones generales. Por ejemplo, regresando al cuadro 4, llama la atención que de los cuatro programas más importantes en términos del gasto realizado ("Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales", "Urbanización", "Fondos Municipales" y "Fondo de Solidaridad para la Producción"), el primero y el segundo no parezcan tener una relación directa con la pobreza extrema: ciertamente el incremento en las vías de comunicación pueden contribuir al desarrollo económico de microregiones, lo que incidiría en incrementos en la creación de empleos y en el ingreso de las familias, pero estos resultados generalmente se obtienen en el mediano plazo; por otra parte, las obras de urbanización son indicadores del nivel

³ Idem, p. 81.

⁴ Idem, p. 67.

⁵ CALVA, José Luis (1994 y 1995).

de vida de las poblaciones, pero no es el más adecuado para medir el grado de pobreza extrema y mucho menos constituye el tipo de obras a realizar en un programa que se plantea como su objetivo principal la erradicación de la misma⁶.

Por el contrario, si aceptamos el hecho de que la pobreza extrema implica deficiencias graves en el nivel de nutrición y salud de los individuos⁷, entonces llama la atención que programas vinculados a estos aspectos ocupen sólo una quinta parte del presupuesto ejercido mediante el Ramo XXVI, tal como se muestra en el cuadro 4, en donde los programas "agua potable"⁸, "infraestructura de salud y hospital digno", "niños de solidaridad" y "alcantarillado" ocupan posiciones importantes pero no prioritarias en la distribución presupuestal, representando en conjunto el 19.8% del total de los recursos. Es preciso recordar que el programa relacionado con salud incluía el equipamiento de hospitales y que el de Niños de Solidaridad consideraba varios aspectos adicionales a la entrega de despensas, por lo que el porcentaje referido es menor aún.

Tomando en cuenta solamente las cifras erogadas por el rubro de "Desarrollo Regional y Solidaridad" queda la impresión de que más que un programa de combate a la pobreza se trataba de un programa para abatir el grave rezago en materia de obra pública. Esto se demuestra con el hecho de que los programas relacionados con la construcción o reparación de dicho tipo de obra representa el 49.4% de lo erogado por el Pronasol en todo el sexenio (ver cuadro 6)⁹.

Por otra parte, es interesante observar el cuadro 14 y compararlo con el 8 y el 9. En el primero de ellos se presentan los estados que, de acuerdo a los indicadores de pobreza elaborados por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGAR), tienen los mayores niveles de marginación; atendiendo a la tasa de pobreza serían: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Tabasco, Hidalgo, Veracruz y Yucatán. Al revisar los estados a los que fluyó la mayor cantidad de recursos durante el sexenio salinista (ver cuadro 9), se observa que coinciden en orden de importancia, los tres primeros; asimismo, en ambos cuadros se repite la presencia de Yucatán y Veracruz, pero Puebla, Tabasco e Hidalgo no están incluidos en el cuadro 9; en cambio aparecen Michoacán -que según el cuadro 14 tiene una tasa media: 52.6-, México -con una tasa moderada de 39.8- y Sonora -curiosamente con una de las tasas más bajas del país: 28.5. Con esta comparación no estamos tratando de decir que la inversión del Ramo XXVI del sexenio salinista debió

⁶ Los otros dos programas se analizarán con mayor detalle en el capítulo siguiente.

⁷ En el siguiente capítulo se plantea una discusión al respecto.

⁸ Es notable que este programa no haya recibido más recursos cuando el Subdirector General de Operación de la Comisión Nacional del Agua declaró que "entre 25 y 30 por ciento [de la población mexicana] carece de acceso al servicio de agua potable". Ver RUDIÑO (1996).

⁹ "El Grupo de Economistas y Asociados (GEA) indica que la inversión se canaliza cada vez más a los servicios sociales básicos y urbanos por medio del Pronasol y estima que 50% de la inversión pública de 1990 fue llevada a cabo por medio de programas del Pronasol. GEA advierte, sin embargo, que 'aunque la inversión pública ha aumentado en campos de bienestar social, no hay cifras que (nos) permitan determinar su cantidad y destino exactos, por lo tanto limitando el análisis', tomado de DRESSER, Denise, "Pronasol y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en VELEZ (1994), p. 268.

ajustarse a las conclusiones derivadas del cuadro 14, simplemente queremos establecer que al no explicitar los criterios de asignación presupuestal surgen dudas sobre si el combate a la pobreza extrema fue el principal de ellos.

2.3. Principios Básicos y Filosofía.

2.3.1. Antecedentes.

Independientemente de que el Programa Nacional de Solidaridad haya tenido ajustes y precisiones en su operación posterior, a inicios del sexenio ya estaba diseñado el esquema básico. En los siguientes apartados -por facilidad en la exposición y porque el objetivo de este trabajo no es hacer un recuento histórico-, nos referiremos al PRONASOL como un programa "ya dado", aún cuando en realidad se fue consolidando "sobre la marcha".

Antes de abordar lo relativo a este capítulo, y con el fin de complementar la visión general del programa, abordaremos el aspecto programático-presupuestal y su relación con las estrategias globales del gobierno.

La estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 consideraba cuatro rubros básicos¹:

- soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior;
- ampliación de la vida democrática;
- recuperación económica con estabilidad de precios;
- mejoramiento productivo del nivel de vida.

Este último punto consideraba, entre otras acciones, las siguientes:

- * creación de empleos productivos y bien remunerados;
- * atención de las demandas sociales prioritarias;
- * protección del medio ambiente, y
- * erradicación de la pobreza extrema.

Aún cuando el PRONASOL tenía relación indirecta con todas las estrategias², de manera directa se inscribía en este último rubro.

¹SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1989).

²"La pobreza y la desigualdad que afectan a una muy importante proporción de nuestros compatriotas, constituyen sin duda el reto más grande de nuestro momento. Su permanencia frena y amenaza la modernización del país, el desarrollo de su economía, la ampliación de la libertad y la democracia, el fortalecimiento de nuestra soberanía", SALINAS DE GORTARI, Carlos (1990), p. 3.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establecía que debería existir una vinculación entre los propósitos y acciones de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en la ejecución de programas dirigidos a la población de escasos recursos. Bajo este criterio, los recursos federales para financiar al programa fueron canalizados a través del Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional" del Presupuesto de Egresos de la Federación³; dichos recursos se mezclaban con los aportados por los gobiernos estatales. En los Convenios de Desarrollo Social (CDS) se establecía la modalidad de ejecución de los programas y del presupuesto entre ambos niveles de gobierno; esos convenios fungían como instrumentos que regulaban y orientaban la política de desarrollo económico y social en el ámbito regional⁴.

El ejercicio de los recursos contemplados en el CDS estaba normado por el Manual Único de Operación y sus diferentes anexos -éste marco normativo lo desarrollaremos en el siguiente apartado.

El PRONASOL tenía como objetivo principal el combate a la pobreza extrema⁵; de él se derivaban otros de carácter particular:

- "mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares";
- "promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones de vida para el mejoramiento productivo de los niveles de vida";
- "promover y fortalecer la participación y la gestión de los organismos sociales y de las autoridades locales";
- "constituir a la solidaridad en una forma permanente de convivencia y relación de los mexicanos y en un vehículo de concertación entre el Estado y la sociedad civil"⁶.

Vale la pena hacer una pequeña digresión. La gestión salinista siempre se autoconoció como una crítica a la forma de hacer las cosas de administraciones

³"El Ramo XXVI Solidaridad y Desarrollo Regional financiará las acciones que se coordinen y concerten en el Programa Nacional de Solidaridad, a fin de apoyar el logro del objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo: el mejoramiento productivo del nivel de vida de los mexicanos", SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (1993a), p. 2.

⁴"El Convenio de Desarrollo Social es el documento jurídico-administrativo-programático y financiero, mediante el cual el Ejecutivo Federal y los ejecutivos estatales establecen las bases para la ejecución de acciones en el ámbito de sus respectivas competencias", SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL - SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN (1994), p. 31.

⁵"El Programa Nacional de Solidaridad constituye, en lo general, el eje de la política social del gobierno. Es el instrumento específico para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con la sociedad", COMITÉ TÉCNICO DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1991), p.69.

⁶COMITÉ TÉCNICO DE EVALUACIÓN (1991), p. 70.

pasadas -excluyendo a la de Miguel de la Madrid-; el PRONASOL no podía escapar a esta situación; así, se criticaba que en otros tiempos el destino de las inversiones estaba determinado por las decisiones de la burocracia que en ese momento estaba como responsable de los programas y/o de las negociaciones con grupos de poder u organizaciones gremiales; se privilegiaba la realización de grandes proyectos y se dejaban de lado inversiones de incidencia directa sobre el nivel de vida de la población, bajo el supuesto de que el ingreso generado por aquellas (obras de riego, mejoramiento de las vías de comunicación, infraestructura petrolera, etcétera) serían suficientes para lograr una mejoría social generalizada. En este esquema los diseñadores del PRONASOL advertían dos riesgos: que las obras no correspondieran al interés de la comunidad y que los beneficios privilegiaran a grupos reducidos.

Aunado a lo anterior, era evidente que los años de crisis e inflación habían tenido un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso entre los sectores marginados⁷. Por ello, era necesario buscar mecanismos que permitieran que los recursos llegaran a los demandantes y se tradujeran en obras y proyectos de beneficio social⁸.

Además, la palabra subsidio siempre tuvo una connotación "maldita" en el lenguaje salinista. En regímenes anteriores, a la política social se le daba un cariz asistencialista: el Estado obsequiaba bienes y servicios a los pobres. El PRONASOL partió del supuesto de que el cumplimiento de los objetivos debería darse por caminos distintos a los utilizados y es así que se consideró que el combate a la pobreza era responsabilidad no solo del gobierno, sino de la sociedad en su conjunto y además debería darse por la vía productiva. El diseño de las políticas y de las estrategias estuvieron marcadas por estas dos consideraciones. Veamos.

El Programa Nacional de Solidaridad tenía como políticas generales las siguientes⁹:

- **Movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema y la lucha contra la desigualdad bajo los principios de respeto a las comunidades y**

⁷"Durante [los años de la crisis] el producto interno bruto por persona disminuyó 14 por ciento y la caída en el ingreso fue muy desigual. Entre 1981 y 1987, nueve de cada diez mexicanos que se incorporaron a la población pasaron a formar parte de los pobres", CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, op. cit., p. 1.

⁸"En el pasado reciente se vivió un desacuerdo entre la demanda social y las políticas de los programas de gobierno aplicados para satisfacerlas... 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. Además del fenómeno de la corrupción y de la escasez del gasto social, se manifestaba una gran ineficiencia en su ejercicio. Sin embargo, no era solamente necesario aumentar el gasto social, se precisaba encontrar una nueva forma de ejercerlo en términos de participación social, de distribución, de eficiencia y de transparencia en su manejo, puesto que la política social del Estado ya no respondía a las condiciones existentes de desigualdad", DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION SOCIAL (1993f), p. 5.

⁹COMITE TECNICO DE EVALUACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1991), pp. 71 y 72.

- sus decisiones, participación organizada de los beneficiarios, corresponsabilidad y transparencia, honradez y eficiencia¹⁰.
- Comprometer la participación de los tres niveles de gobierno para el diseño y ejecución de las acciones y mediante la contribución de contrapartidas estatales y municipales a las aportaciones federales.
 - Asignar proporciones presupuestales crecientes para el cumplimiento de los objetivos.
 - Extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo y participación de los beneficiarios.
 - Elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participación de los grupos beneficiados, quienes contribuyan con dinero, materiales de la región y/o mano de obra.

A partir de estas políticas se establecieron tres estrategias¹¹ que se correspondían con tres rubros presupuestales. Por un lado, se encontraba la vertiente "solidaridad para el bienestar", que consideraba las acciones de impacto inmediato y directo sobre el nivel de vida de la población objetivo en el terreno de la salud, la educación, la alimentación y abasto, la vivienda y los servicios urbanos.

La segunda estrategia, "solidaridad para la producción", contemplaba obras de infraestructura en apoyo a las actividades agropecuarias, canalizaba apoyos

¹⁰Los principios fundamentales del Programa de Solidaridad son los siguientes:

"Impulso a la participación social. El interés de la sociedad por ser parte activa del proceso de modernización del país es el primer elemento que nutre al Programa. Las comunidades participan en la toma de decisiones, se organizan en Comités de Solidaridad y hacen posible que las acciones sean fruto de una participación social permanente en todo el proceso de realización de los proyectos. Esta participación debe ser democrática y plural, sin ningún tipo de discriminación política, religiosa, racial o ideológica.

"Respeto a las iniciativas y formas de organización de las comunidades. Se reconocen y se respetan las diversas formas e iniciativas de organización, sin imponer soluciones ni precondiciones, de manera que se aproveche tanto la experiencia organizativa como los recursos y se asegure que las comunidades mismas decidan los métodos y la forma de su participación. Igualmente se promueven y apoyan nuevas formas de organización que revitalicen los procesos sociales y políticos e involucren activamente la participación comunitaria en el quehacer público.

"Corresponsabilidad entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones sociales. En cada acción del Programa, tanto las instituciones como las organizaciones sociales asumen la responsabilidad que les corresponde. Se decide democráticamente, se establecen compromisos y se vigila y controla de manera conjunta el cumplimiento de lo acordado. Se abandonan así los esquemas paternalistas y clientelares.

"Transparencia, honestidad, eficiencia y agilidad en el uso de los recursos. Todos los participantes del Programa deben saber cuánto cuestan los proyectos, y su tiempo de ejecución, quienes y de que manera intervienen en su realización, a cuánto ascienden las aportaciones institucionales, cuando se liberan y llegan los recursos asignados, cuales son los compromisos que asume la organización y las formas de su cumplimiento", DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION SOCIAL (1993f), pp. 7 y 8.

¹¹COMITE TECNICO DE EVALUACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1991), pp. 72 y 73.

directos para la producción agrícola y para el fomento de la agroindustria y la microindustria.

Por último, con "solidaridad para el desarrollo regional" se impulsaban acciones y proyectos de infraestructura de impacto regional, así como programas diseñados para grupos y zonas específicos.

2.3.2. Lineamientos generales de operación.

En su apertura programática, el Programa Nacional de Solidaridad consideraba 30 programas específicos, clasificados de acuerdo con las estrategias o vertientes recién expuestas (ver anexo 3). El Manual Único de Operación (MUO) establecía los lineamientos generales para la operación de todos ellos. En 9 capítulos y 8 anexos se abordaban básicamente dos aspectos: los relativos al proceso de programación, aprobación, liberación, ejercicio y comprobación de obras y recursos, y los que tenían que ver con la integración de comités de solidaridad. Veremos de manera sucinta ambos aspectos.

2.3.2.1. Proceso de Programación, Ejercicio y Comprobación de los Recursos.

En el capítulo de programación se asentaba: "la propuesta del Programa Nacional de Solidaridad INCLUIRA EXCLUSIVAMENTE la ejecución de proyectos y acciones que coadyuven a abatir los rezagos sociales en las áreas urbanas y rurales menos favorecidas así como al fortalecimiento municipal y a la descentralización de la vida nacional"¹². Se agregaba que la propuesta era elaborada por el Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (Coplade) de cada entidad federativa y debería considerarse alguna de las dos posibilidades de financiamiento: con participación crediticia o sin ella; en ambos casos se combinaban recursos fiscales de inversión de los tres niveles de gobierno (federal, estatales y municipales) y aportaciones de los beneficiarios¹³.

Posteriormente se trataba lo relativo a la autorización y aprobación de las obras. En la Ciudad de México, la Secretaría de Desarrollo Social emitía a cada estado oficios de autorización por entidad ejecutora y por programa; con base en él, en las capitales de las entidades federativas las delegaciones de esa Secretaría aprobaban las propuestas de inversión por obra. En los dos capítulos donde se explicaba lo referente a ambas cuestiones, se establecía el calendario para

¹² SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (1993a), p 5; las mayúsculas son del texto citado.

¹³ Se establecía que la comunidad podía dar su aportación en efectivo, en especie o en mano de obra; sin embargo, "POR NINGUN MOTIVO LAS LIMITACIONES ECONOMICAS DE LOS PARTICIPANTES [deberían] CONSTITUIR UN OBSTACULO PARA LA REALIZACIÓN DE LA OBRA PRIORITARIA DE LA COMUNIDAD" (p. 6).

realizar los trámites y la obligación de elaborar expedientes técnicos en los que se especificaran las características de la obra, costo, ubicación, impacto social y ecológico, entre otros aspectos.

Una vez aprobadas las obras se explicaban los lineamientos para la ministración y ejercicio de los recursos: apertura de líneas de crédito, registro de firmas, requisitos para la liberación del dinero y para pagar a los ejecutores de las obras, retención de los gastos indirectos para la supervisión de obra, modificaciones presupuestales, conciliación y comprobación de los montos erogados, informe anual del dinero gastado y del cumplimiento de metas.

El último capítulo trataba sobre aspectos de seguimiento y evaluación, pero no proponía alguna metodología específica¹⁴.

En la sección de anexos se incluían aspectos relacionados con la apertura programática del programa; el mecanismo para amortizar los anticipos de obra pública; tablas de ponderación del avance físico-financiero de las obras; 18 formatos; lineamientos de programas específicos.

De esta rápida exposición se advierte que se trataba de especificaciones de tipo administrativo para poder gastar las partidas presupuestales del Ramo XXVI¹⁵.

2.3.2.2. Integración de Comités de Solidaridad.

En el Manual Único de Operación, como en casi todos los documentos relacionados con el PRONASOL, se partía de reconocer que la "solidaridad" era una práctica arraigada en la sociedad; en este sentido, el gobierno no hacía sino reconocer esta situación y apelar a que la energía liberada por esta práctica fuera enfocada hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más empobrecida; "el Programa Nacional de Solidaridad no [era] pasivo frente a la organización popular. La convoca[ba] e impulsa[ba], sin intervenir en sus decisiones, surgiendo así el Comité de Solidaridad como un mecanismo que se propon[ía] promover, apoyar y articular eficazmente las corrientes solidarias de la sociedad"¹⁶.

Derivado de esta concepción, se establecía que la definición de las obras debería partir de las necesidades y del consenso de las comunidades; su realización debería estar a cargo de los comités de solidaridad, a menos que las condiciones

¹⁴ En otro documento -COMITÉ TÉCNICO DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1991)- se propuso una metodología que pretendía "identificar las modificaciones en las condiciones de vida de la población objetivo, así como los procesos de cambio generados para la conformación de una cultura de Solidaridad" (p. 5). A juzgar por los resultados, dicha metodología se utilizó en forma limitada.

¹⁵ El Manual excedía las 150 páginas y el lenguaje, la estructura y los contenidos dificultaban su comprensión. En reiteradas ocasiones las autoridades municipales solicitaron la simplificación del documento.

¹⁶ SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (1993a), anexo IV, p 1.

técnicas del proyecto la hicieran inviable, en cuyo caso el comité vigilaría de cualquier modo el buen desarrollo de los trabajos. Del Manual entresaco los textos en donde era explícito lo que se acaba de mencionar.

"Solo se incorporarán al Programa las obras que cuenten con la participación y la aceptación de la asamblea de participantes, quienes elegirán a los integrantes del Comité de Solidaridad respectivo" (p. 4).

"Propiciar y fomentar en lo posible la ejecución directa de las obras por parte de los Comités de Solidaridad" (p. 4).

"Los proyectos que se integren al Programa Nacional de Solidaridad deberán significar un beneficio directo a indígenas, campesinos y habitantes de colonias populares" (p. 4).

Para poder emitir el oficio de aprobación de la obra era necesaria la integración de expedientes técnicos, los que deberían "CONTAR CON LA ACEPTACION DE LA OBRA POR PARTE DEL COMITE DE SOLIDARIDAD CORRESPONDIENTE" (p. 12; mayúsculas en el original).

"Es indispensable que la modalidad de ejecución (por contrato, por administración del municipio o del Gobierno del Estado o directa de los participantes) se determine conjuntamente con el Comité de Solidaridad" (p. 20).

Para el caso de las obras por contrato, "el Comité de Solidaridad es corresponsable de vigilar y apoyar la buena marcha de la ejecución de la obra" (p. 25).

2.3.3. Sedesol y la Participación Social.

Dentro de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) dos instancias coadyuvaban al cumplimiento de las disposiciones normativas relacionadas con la participación social: la Dirección General de Organización Social, que fue creada el 4 de junio de 1992, y el Instituto Nacional de Solidaridad, que hizo su aparición un poco antes de aquella fecha. A continuación nos referiremos brevemente a sus funciones.

El nacimiento de la Dirección General de Organización Social (DGOS) respondía a la concepción de que en el Programa de Solidaridad se buscaba generar nuevas relaciones entre Estado y sociedad y a ello respondía la formación de comités de solidaridad; se reconocía que esta experiencia organizativa era importante pero no dejaba de tener sus limitaciones, pues generalmente eran organizaciones formadas en torno a una obra que desaparecían cuando esta se terminaba y no tenían una vida orgánica y democrática importante.

Ante este panorama la DGOS asumió las siguientes funciones:

- "Promover la organización de grupos indígenas, campesinos y urbanos, y emitir las normas y lineamientos a efecto de que participen en la planeación, financiamiento, realización, supervisión y control de las obras y acciones que se lleven a cabo en el marco del Programa de Solidaridad.
- "Promover ante los gobiernos estatales y municipales la participación organizada y corresponsable de los grupos indígenas, campesinos y urbanos, así como de organizaciones sociales y privadas en la realización de las obras y acciones que se lleven a cabo en beneficio de dichos grupos, en el marco de los convenios de desarrollo social.
- "Proporcionar la asesoría que en materia de organización social requieran los gobiernos estatales y municipales, así como los actores social y privado.
- "Establecer los lineamientos para la organización, registro, operación y control de las organizaciones comunitarias.
- "Llevar a cabo las acciones necesarias para verificar la adecuada operación de las organizaciones comunitarias."¹⁷

La DGOS buscaba básicamente promover la participación social; ahora bien, no se trataba de la movilización de una comunidad en torno a una obra, sino una participación activa y permanente en los actos de gobierno a lo que se le denominaba planeación participativa; en sus propias palabras:

"Se concibe a la planeación participativa como una metodología orientada al diseño y ejecución de proyectos de desarrollo comunitario integral, dirigidos a los sectores más pobres de nuestra sociedad.

"A través de esta metodología se busca la plena participación de la comunidad en el análisis de su propia realidad, tanto en el proceso de toma de decisiones (identificación de problemas, búsqueda de alternativas de solución, definición de proyectos, ejecución y evaluación de acciones), como en la generación de conocimientos que son los que dan sentido a la acción planificadora"¹⁸.

En este sentido, la acción de la DGOS se dirigía en dos vertientes: por una parte, impulsar la creación de comités de solidaridad con vida orgánica interna, es decir, debían tener una vida asamblearia y democrática, regirse bajo reglamentos internos bien definidos, diseñar programas de trabajo que guiaran su acción y desarrollar una verdadera contraloría social; por otra parte, también promovía esquemas organizativos más complejos, tales como propiciar la relación entre

¹⁷DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION SOCIAL (1993a), pp. 5 y 6.

¹⁸Idem, p. 86.

diferentes comités del mismo municipio o la integración de coordinadoras de comités, consejos y uniones de comités, entre otros¹⁹.

Asimismo, lo anterior implicaba un cambio en las estructuras gubernamentales: "se trata[ba] de que los gobiernos e instituciones no sólo consult[aran] a la población en torno de los planes y programas de gobierno, sino que incorpor[aran] la demanda comunitaria, le [dieran] prioridad y la integr[aran] a la programación y presupuestación del gasto público.

"De esta manera, los gobiernos federal, estatales y municipales establece[rían] una nueva relación con la sociedad civil al incorporar los procesos organizativos al ejercicio de las acciones de gobierno, bajo reglas claras de corresponsabilidad y compromisos mutuos"²⁰.

Obviamente, el municipio era el espacio donde la participación social se podía dar de manera más directa y es allí donde se emitían lineamientos específicos: "la participación ciudadana puede contribuir a generar normas básicas para una nueva gobernabilidad municipal...En este sentido, [había] al menos cuatro aspectos donde las prácticas de participación y organización ciudadana de Solidaridad [podían] influir:

- "En el fortalecimiento del sujeto social en el esquema de gobiernos municipales crecientemente democráticos.
- "En la generación de una cultura democrática para la gestión pública, en donde no sólo exista la capacidad para que la organización social participe en las decisiones, sino también en la capacidad técnica para concertar, programar, ejecutar y vigilar el desarrollo de la comunidad.
- "En la creación de nuevos interlocutores sociales que fracturen mallas y entornos que frecuentemente bloquean la función del gobierno municipal e impiden la renovación permanente de este.
- "En el fortalecimiento de la capacidad de ejecución y eficacia en la acción del gobierno municipal"²¹.

¹⁹"[La participación de los comités de solidaridad] se ha dado, en muchos casos, de manera fragmentaria [y] tienden a desaparecer una vez terminada la obra... Ante ello, y como parte de una estrategia para lograr la permanencia de la organización y afianzar la participación social, con los comités de mayor desarrollo se ha planteado la necesidad de avanzar en la conformación de formas organizativas superiores, tales como coordinadoras, uniones de comités, etcétera.

"Dichas formas propician el intercambio de experiencias, la articulación y la interacción de los comités en la programación, planeación, ejecución de obras y actividades en torno a sus necesidades inmediatas y urgentes y de una manera más amplia, pueden también incluir acciones relacionadas no sólo con los servicios, sino también con aspectos productivos, educativos, culturales, deportivos, de salud, ecológicos y recreativos, entre otros", DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN SOCIAL (1993g), p. 5.

²⁰DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN SOCIAL (1993a), p. 87.

²¹Idem, pp. 32 y 33

En relación al Instituto Nacional de Solidaridad, éste cumplía "tareas de capacitación, difusión e investigación dirigidas a la creación y al fortalecimiento de una cultura solidaria.

"El Instituto Nacional de Solidaridad se [proponía]: promover y elevar los niveles de organización y participación social; el fortalecimiento de la identidad y los valores comunitarios, el fomento a liderazgos comprometidos con una acción y una conciencia solidarios"²².

Dentro del ámbito de la capacitación, el Instituto programaba cursos dirigidos a integrantes de comités de solidaridad o a servidores públicos municipales, estatales o federales; generalmente estos cursos duraban una semana y se desarrollaban en sus instalaciones de la Ciudad de México. Adicionalmente se daban conferencias en dependencias federales o en los estados.

Cabe resaltar que la actividad de capacitación proporcionada por el Instituto estaba dirigida por el afán de explotar formas novedosas de la relación enseñanza-aprendizaje, así, "la meta de la capacitación participativa que brinda[ba] el Instituto, no [era] simplemente asegurar la continuidad operativa de un Programa por medio de la enseñanza acerca de cómo, por ejemplo, funciona un comité o el cómo y el por qué de determinada norma; más bien, lo que se pretende es apoyar a las personas a desarrollar la capacidad, la autoestima y el compromiso que puedan asegurar un esfuerzo comunitario sostenido y responsable en el Programa, en su propia organización y más allá de esto. Es decir, para que la gente tenga la capacidad de influir en su propio proceso, a la vez que interviene y participa activamente en las tareas nacionales"²³.

De lo dicho hasta aquí, se puede apreciar que la participación de la comunidad formaba parte de la operación del PRONASOL. Como decíamos al inicio de este apartado, estos criterios se aplicaban a todos los programas de Solidaridad; sin embargo, para algunos de ellos existían normatividades específicas -se consideraban como anexos del MUO- en donde se establecían lineamientos concretos de acuerdo con los objetivos del programa en cuestión. Entre los programas que contaban con lineamientos específicos destacaban: Escuela Digna, Niños de Solidaridad, Fondos de Solidaridad para la Producción y Fondos Municipales de Solidaridad.

Los cuatro programas referidos tenían como elemento común que su manejo debía estar a cargo de los ayuntamientos y además se contemplaban funciones directas de las comunidades, por tanto, respondían explícitamente a uno de los objetivos del PRONASOL: "promover y fortalecer la participación y la gestión de los organismos sociales y de las autoridades locales". Por otra parte, estos programas son representativos de las tres vertientes de Solidaridad -los dos

²²INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD, Elementos de formación, Instituto Nacional de Solidaridad, "Cuadernos de formación 3", México, D.F., 1993, p. 5.

²³Idem, p. 7.

primeros corresponden a la de bienestar social, el tercero a la productiva y Fondos Municipales a la de "Desarrollo Regional". Asimismo, la participación presupuestal de estos programas en relación al Ramo XXVI era de 22.4%. Debido a estas características, el desarrollo del capítulo siguiente se basará sobretodo en el análisis de estos cuatro programas.

3. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN LOS HECHOS.

3.1. Coherencia entre Objetivos y Estrategias.

Al inicio del sexenio se hizo un análisis¹ en el que se reconoció que pese a que las medidas de política social aplicadas de los años treinta a 1981, combinadas con los altos niveles de crecimiento, lograron incrementar el nivel de vida de la población, "no sacaron de la pobreza -aún extrema- a muchos millones de mexicanos, no lograron reducir la inequidad en la distribución del ingreso ni atemperar la desigual distribución regional de los beneficios del progreso y provocaron un importante deterioro en la base material del desarrollo: la naturaleza"². Obviamente, este panorama se había ensombrecido en los años de crisis.

Ante esta situación, se afirmaba que el combate a la pobreza no podía resolverse en el corto plazo, pero si era "posible dar pasos sólidos y firmes"³. Para ello era "preciso actuar simultáneamente en diversos frentes y con la misma dirección"⁴: "incorporar la totalidad de recursos, las acciones y las políticas del Estado para que se muevan en la misma dirección y con el mismo propósito, propiciar que los estados de la federación y los municipios actúen en consecuencia y con la misma orientación, al tiempo que se promueve la solidaridad de la sociedad mexicana para que colabore y movilice sus recursos en este esfuerzo nacional"⁵.

Como resultado de estas consideraciones, se proponía como eje central "asegurar a todos los mexicanos un piso social básico en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para que a partir de él [estuvieran] mejor capacitados para llevar a cabo sus actividades productivas, privilegiando la acción de combate a la pobreza en aquellas zonas del país donde [era] extrema"⁶.

En consecuencia, se proponía que una política de bienestar social debería ser:

- integral;

¹CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1990).

²Idem, p. 1.

³Idem, p.2.

⁴Idem, p. 2.

⁵Idem, pp. 2 y 3.

⁶"el piso social básico está constituido por el conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población en los cuatro ámbitos mencionados [alimentación, salud, educación y vivienda], para garantizar un nivel de vida decoroso", Idem, p. 6.

- promotora de las actividades productivas;
- nacional -"lo que implica cubrir a la totalidad de los mexicanos con los servicios básicos que el Estado proporciona"⁷;
- participativa -"de tal forma que los directamente involucrados intervengan en las decisiones, ejecución y evaluación de las acciones"⁸;
- descentralizada -"tanto en la definición de las acciones como en la distribución de recursos y rentabilidad"⁹, y
- solidaria.

Independientemente de la pertinencia o no de los planteamientos del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, resalta el hecho de que no parecía estar sustentado en un examen riguroso y actualizado de las condiciones de vida de la población. Se hablaba del rezago del salario real, de las carencias en términos de servicios educativos, de salud, vivienda, etc. Pero ¿quiénes eran los pobres? ¿en dónde se localizaban? ¿cómo se manifestaba la pobreza?¹⁰

La primera pregunta es fundamental -¿quiénes eran los pobres?- porque de su respuesta debe partir el diseño de los objetivos y estrategias¹¹. La cuestión de la definición de la pobreza no tiene un sentido académico, sino más bien práctico; la definición implica una estrategia. Veamos algunos ejemplos:

En la óptica del Banco Mundial, la pobreza "se mide después de asignarle valor monetario a una canasta básica que determina los requerimientos de proteínas y calorías de una persona más otras necesidades no alimentarias para determinar diversos niveles de carencias y bienestar. El valor numérico estipulado por la ONU es de 375 dólares al año"¹². Bajo esta óptica el problema consiste en detectar a quienes tienen un nivel de percepciones anual inferior a esta cifra para proveerles un ingreso compensatorio o su equivalente en especie.

Por su parte, el INEGI -de acuerdo a metodologías desarrolladas por organismos de la ONU- "construye una canasta cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población, considera sus hábitos de consumo, la disponibilidad de alimentos y los precios de los mismos. Al valor monetario de la canasta se le denomina *línea de pobreza extrema*. A éste se le adiciona una estimación de los

⁷Idem, p. 7.

⁸Idem, p.7.

⁹Idem, p.7.

¹⁰ "¿Quiénes son los pobres?; ¿qué tan pobres son los pobres?; ¿dónde están los pobres?; ¿por qué son pobres los pobres? Una vez respondidas estas interrogantes cabe entonces formular la nueva pregunta: ¿qué políticas requiere el alivio a la pobreza?", VELEZ, Félix (1994), p. 10.

¹¹ "La pobreza no es un fenómeno homogéneo. Existen distintos niveles de pobreza para los cuales se requieren medidas particulares y específicas." VELEZ, Félix (1994), p.8.

¹² FUENTES-BERAIN, Rossana (1995), p12-a

recursos requeridos por los hogares para satisfacer otras necesidades no alimentarias y, de esta manera, se obtienen los valores que se utilizan para determinar diversos niveles de carencias y de bienestar de la población¹³. La estrategia a seguir es similar a la anterior, con la ventaja de que permite identificar canastas básicas regionales.

De acuerdo al economista y filósofo hindú Amartya Sen la ausencia de *capacidades básicas* es la causa última de la pobreza, pues ello le impide a las personas generarse un ingreso y su inserción plena en la sociedad. Derivado de esta concepción es necesario hacer un planteamiento integral que considere cuestiones de salud e higiene, educación y capacitación, nutrición, vivienda y acceso a recursos para emprender proyectos productivos¹⁴.

Para Santiago Levy¹⁵ es importante distinguir entre pobreza y otros fenómenos como desigualdad en el ingreso, y dentro de la pobreza es necesario distinguir aquella que es extrema de la moderada. Según este autor, "la pobreza extrema es una condición absoluta, mientras que la pobreza moderada es una condición relativa"; esto es, en el primer caso el problema básico es que las personas tienen un nivel nutricional insuficiente que los imposibilita para acceder al mercado de trabajo, al sistema educativo o tener algún tipo de movilidad social. Por el contrario, en la pobreza moderada percibe que el obstáculo fundamental es la falta de oportunidades, no de capacidad, para acceder a las actividades económicas que permitan cubrir las "necesidades básicas". Agrega que "el concepto de pobreza extrema identifica a un conjunto de individuos que necesitan ayuda directa para poder beneficiarse al máximo de las políticas generales formuladas para reducir la pobreza; los extremadamente pobres constituyen la población objetivo de programas especiales. Además, el concepto de pobreza extrema sirve para identificar qué tipo de beneficios deben otorgarse, dónde y con qué prioridad"¹⁶.

Cada una de estas concepciones sobre la pobreza implican estrategias diferentes. La cuestión no es cuál es la correcta -de hecho este breve recuento dista mucho de agotar las distintas apreciaciones que sobre la materia existen-, sino más bien explicitar cuál de ellas es la que se utiliza con el fin de que los niveles directivo y

¹³ INEGI (1993), p. 23. El mismo INEGI reconoce que esta metodología es adecuada para evaluar los niveles de pobreza del país; sin embargo, "para el diseño de políticas y acciones orientadas [al combate de la misma], se hace necesario conocer las características principales de [la población en pobreza], a efecto de poder focalizar recursos a los grupos que presenten mayores carencias" p. 81.

¹⁴ CENTRO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO, A.C. (1994). En este mismo escrito se asegura que con la creación del Pronasol se iniciaron esfuerzos para que la política social enfatice la provisión de *capacidades básicas*; sin embargo, se recomienda "trascender la etapa inicial... para entrar en otra de formalización y perfeccionamiento", que implica tomar medidas en torno a dos cuestiones fundamentales: que los programas se apeguen en mayor medida al fortalecimiento de las capacidades básicas y que los recursos se dirijan con mayor eficacia a los individuos en peor situación.

¹⁵ En VELEZ, Félix (1994), pp. 17-30.

¹⁶ Idem, p. 20.

operativo que intervengan en la ejecución del programa tengan claridad sobre lo que se pretende y sobre como lograrlo.

Una vez definida la pobreza el siguiente problema es medirla¹⁷ y conocer sus características. La tarea no es fácil, dado que no existe uniformidad en los criterios para hacerlo. En principio, Levy argumenta que el salario mínimo no puede ser una referencia para medir el nivel de pobreza, puesto que "está sujeto a desviaciones transitorias que se derivan de los choques macroeconómicos y... también pueden obedecer a consideraciones políticas"¹⁸; por otra parte, considera que algunos índices de marginalidad, como el construido por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), son arbitrarios en su construcción y mezclan "cuestiones de falta de infraestructura con evidencia de pobreza extrema". Levy establece que la medición antropométrica del nivel de nutrición es un indicador confiable, pero lamentablemente en nuestro país no se dispone de información generalizada al respecto. Ante esta situación, él propone la utilización del índice de Foster-Greer-Thorbecke, así como las canastas normativas alimentaria y de satisfactores esenciales definidas por Coplamar como referentes para establecer las líneas de pobreza extrema y moderada, respectivamente¹⁹.

Algunas de las conclusiones obtenidas por Santiago Levy son que los extremadamente pobres, y de estos los más pobres: se localizan mayoritariamente en el área rural; tienen familias numerosas, mayor relación de dependencia y niveles de educación más bajos; tienen una proporción menor de personas que reciben ingresos; no destinan más del 60% del gasto monetario total a la alimentación; la mayoría se desempeñan en actividades agrícolas y los salarios no son su fuente de ingresos más importante; en buena medida, la pobreza urbana es reflejo de la pobreza rural²⁰.

A las conclusiones de Levy podrían agregarse las de otros estudiosos: la distribución de alimentos no es igualitaria o equitativa dentro de las familias; la disponibilidad de alimentos de las familias pobres es estacional, pues depende de los ciclos de producción de bienes o de la fuente de ingresos²¹; la pobreza más aguda se presenta en las regiones aisladas y/o áridas; existe un círculo vicioso en

¹⁷ Al comparecer ante el Congreso de la Unión un diputado preguntó al Ing. Carlos Rojas, titular de la Secretaría de Desarrollo Social, cuantos pobres había en México, a lo que contestó: "muchos millones, no lo sé, no se puede determinar porque existen diversas estimaciones, metodologías, rubros. Hay muchos millones, mejor hagamos un esfuerzo nacional para sacarlos de esa situación" ver CHAVEZ, Victor (1996). La respuesta del Secretario es sintomática: ¿sin conocer el universo de trabajo es posible calcular un presupuesto, establecer metas, realizar evaluaciones? Convocar a sacar a los pobres de su situación sin saber cuántos son, dónde se ubican y cuáles son sus condiciones de vida reales suena a demagogia.

¹⁸ Idem, p. 23. El Pronasol consideraba que dos y medio salarios mínimos establecían la línea de pobreza.

¹⁹ La discusión específica sobre la construcción del índice, sus presupuestos y ventajas, y sobre los criterios para adoptar determinados indicadores como líneas de pobreza se encuentran en VELEZ, Félix (1994), pp. 26-35.

²⁰ Idem, pp. 37, 46 y 51.

²¹ CARRILLO FLORES, Bárbara en VELEZ, Félix (1994), pp. 158, 163, 172 y 173.

el sector rural, en donde a mayor pobreza menor productividad y a menor productividad mayor pobreza²². Respecto a la desigualdad en la pobreza, Rodolfo de la Torre identifica dos elementos que inciden en mayor medida en ese fenómeno: la manera en que está distribuido el ingreso laboral y las posibilidades de acceso a la vivienda²³; por su parte, Mónica Flores, Emma Campos y Félix Vélez concluyen que la desigualdad al interior de los ejidos está asociada a la distribución irregular de las tierras, al minifundismo y al cultivo de maíz²⁴.

Los estudios a los que se ha hecho referencia revelan que las estrategias de combate a la pobreza dependerán del tipo que desean atacar: extrema o moderada. En el primer caso las acciones se enfocarían de manera inmediata a asegurar un nivel mínimo de nutrición a través, por ejemplo, de proporcionar cierto tipo de alimentos y de incidir en aspectos de salubridad de las personas; en el caso de la pobreza moderada el tipo de acciones indicadas serían las relacionadas con la creación de empleos, el apoyo a proyectos productivos o algún otro mecanismo de generación de ingresos.

Por otra parte, conocer las características de pobreza y la ubicación de la población objetivo permiten diseñar políticas y programas pertinentes a la situación real de las personas a las que se desea ayudar.

Los párrafos anteriores también sugieren que el Pronasol debió estar articulado al resto de la política social, y ésta al resto de la política económica, de manera que al tiempo que se atendía a población en situación de pobreza extrema se atacarían las raíces de la pobreza²⁵. Evidentemente esto no fue así; por ejemplo, la normatividad del Ramo XXVI en ningún momento señala la forma como se vincularía el Programa de Solidaridad a los programas que en materia de nutrición, educación, salud y vivienda desarrollaban otras dependencias²⁶.

En la sección "El Programa Nacional de Solidaridad en cifras" advertimos que gran parte del presupuesto se encaminó a la construcción de obra pública y que una parte menor se canalizó a rubros de alimentación y salud. Considero que la falta de consistencia entre el objetivo de combate a la pobreza extrema y las acciones del Pronasol, así como la confusión entre combate a la pobreza y

²² CAMPOS, Emma y VELEZ, Félix en VELEZ, Félix (1994), pp. 184 y 186.

²³ Idem, pp. 150-151.

²⁴ Idem, pp. 224-225.

²⁵ "los críticos del Pronasol han pedido una perspectiva más integral en favor de los pobres en la creación de las propias medidas de ajuste. Tal perspectiva debería aplicarse, argumentan, en todas las opciones de ajuste: en la mezcla y la disposición temporal de las medidas macroeconómicas, y en las prioridades y la elaboración de las políticas sectoriales y de los programas y proyectos específicos", VELEZ (1994), p. 272.

²⁶ Moisés I Orozco, en su estudio "Otras políticas para el alivio de la pobreza extrema" -VELEZ (1994), pp. 127-138-, refiere la enorme variedad de proyectos contra la pobreza extrema y el gran número de instituciones públicas, privadas e internacionales que intervienen en ellos; agrega que en pocas ocasiones se coordinan esfuerzos y los programas utilizan métodos distintos con calidad desigual. Concluye que dada la cobertura de las distintas instancias participantes se podría luchar eficientemente contra la pobreza extrema si se unificaran métodos y estrategias.

abatimiento del rezago en obra pública tiene su origen en varios elementos: el diseño deficiente de los programas; la contaminación de los conceptos políticos del salinismo en el Programa de Solidaridad y la utilización política que de éste se hizo durante el sexenio que se analiza. Pasaremos a abordar cada uno de estos aspectos.

3.1.1. Deficiencias en el Diseño de los Programas.

Al no contar con una definición de la pobreza -tal como lo establecimos líneas arriba-, era natural que el PRONASOL se perdiera en la consecución de sus objetivos. Es sintomático que más que de pobreza hablara de "piso social básico" el cual estaba constituido por "el conjunto de bienes y servicios mínimos [nunca se especifican cuáles, ni se establece la barrera entre lo mínimo y lo no mínimo] a los que debe tener acceso toda la población [¿toda? seguramente hay una parte de la población que tiene satisfactores más allá del mínimo, el problema es quiénes no lo tienen y qué hay que hacer para que lo alcancen] en materia de salud, alimentación, educación y vivienda".²⁷ ¿Cómo se podría construir un programa con objetivos sociales con tales vaguedades?

A partir de la literatura disponible, se advierte que no existió la preocupación por definir con precisión a la población objetivo, ni por localizarla geográficamente. Esto se puede apreciar más claramente si confrontamos los objetivos y las estrategias de los diferentes subprogramas del PRONASOL.

El objetivo general de Solidaridad era combatir la pobreza extrema. Como objetivos específicos tenía los de mejorar las condiciones de vida de campesinos, indígenas y habitantes de colonias populares; promover el desarrollo regional equilibrado; promover y fortalecer la participación concurrente de la población y sus autoridades locales, y hacer de la solidaridad una forma de convivencia y de relación entre Estado y Sociedad. En principio, no parece existir una relación directa entre el objetivo general y los objetivos específicos. Si aceptamos la postura de que el combate a la pobreza extrema requiere de acciones inmediatas que incidan en el nivel de nutrición de los individuos, no podemos ligar su erradicación a otros conceptos que también son importantes, pero cuyas consecuencias se advertirán a mediano o largo plazos, tales como el desarrollo regional equilibrado, la interrelación activa y solidaria de comunidades y gobiernos locales; incluso el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres puede no ser totalmente compatible con un programa de superación de la pobreza extrema, pues como ya vimos, los tipos de pobreza responden a factores diversos, y por tanto, las medidas a adoptar para erradicarlas deben ser diferentes.

²⁷ CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1990),

Veamos estos objetivos a la luz de cuatro programas específicos: Fondo de Solidaridad para la Producción (FSP), Fondos Municipales de Solidaridad (FMS), Solidaridad para una Escuela Digna (SED) y Niños de Solidaridad (NS)²⁸.

3.1.1.1. Fondos de Solidaridad para la Producción.

Estos fondos tenían como objetivo "(apoyar) el incremento de la productividad, la reconversión productiva y la diversificación de cultivos en la siembra de básicos, oleaginosas, hortofrutícolas, forrajeros y otros..., se crearon para garantizar la producción de alimentos básicos en zonas temporeras. Ellos cristalizan el interés del gobierno de la República por ayudar a los campesinos de bajos ingresos"²⁹.

Para ser apoyado por el programa los productores debían cumplir los siguientes requisitos: ser productores de bajos ingresos; no recibir crédito bancario; sembrar en tierras de baja productividad y/o alta siniestralidad; demostrar que los apoyos eran destinados a las labores agrícolas, y tener arraigo en la localidad.

El esquema general de operación era el siguiente. Se constituía un Consejo Municipal de Validación y Seguimiento, integrado por el presidente y el tesorero municipales, los presidentes de los comisariados ejidales y de organizaciones de bienes comunales y pequeños propietarios acreditadas ante el ayuntamiento, presidentes de los comités de solidaridad y un representante de cada comunidad. Este consejo tenía como responsabilidades: validar el padrón de productores que se apoyarían; vigilar que se entregara el apoyo al productor (hasta \$400.00 por hectárea en efectivo); verificar que el dinero se hubiera aplicado a la siembra y, en su caso, conjuntamente con la dependencia competente, certificar el siniestro parcial o total del cultivo.

Después de la cosecha, los productores tenían que reintegrar el apoyo que hubieran recibido a la tesorería municipal para integrar un fondo común de los productores de la localidad. Con los productores que reintegraban se formaba un comité de solidaridad y en asamblea determinaban el destino del fondo (no estaba permitido distribuir el dinero en efectivo y las dependencias debían promover la creación de cajas solidarias o de proyectos productivos, o la realización de obras vinculadas al programa "Fondos Municipales"). Los productores que reintegraban eran apoyados nuevamente y los que no, perdían ese derecho. El comité de

²⁸ Se eligieron estos cuatro programas por las siguientes razones:

- En conjunto representaban casi una cuarta parte de los recursos ejercidos en el Ramo XXVI.
- Son representativos de las tres vertientes del Pronasol: la de bienestar social, la productiva y la de desarrollo regional.
- En ellos la operación recaía de manera fundamental en las autoridades municipales.
- La especificidad de la normatividad que los regula facilita el análisis de la coherencia entre objetivos y estrategias.

²⁹ SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (1994e), p. 4.

solidaridad coordinaba y se responsabilizaba de la ejecución de las obras o acciones decididas por la asamblea.

En términos generales, el ayuntamiento se responsabilizaba de la administración del programa y de su control; de crear al Consejo; de auxiliar a las comunidades en la organización y constitución de sus comités y apoyarlos en su operación; de vigilar, conjuntamente con el Consejo, la correcta aplicación de la normatividad del programa. Para cumplir con estas funciones, el ayuntamiento disponía de gastos indirectos (entre el 2 y 5% del techo financiero del municipio), con los que se podía contratar personal de apoyo, adquirir mobiliario y equipo básico de oficina. Además, a través del programa de becas, el municipio contaba con un grupo de profesionales para apoyar en "tareas de difusión, promoción, asesoría y capacitación...", este personal [debería] tener permanencia física en el municipio y [recibir] la capacitación correspondiente a través de la Delegación Estatal de SEDESOL.³⁰

La instrumentación del FSP está justificada por la generalidad del primer objetivo específico del Pronasol: mejorar las condiciones de vida de los campesinos, los indígenas y quienes habitan en colonias populares. Ciertamente es que ellos son quienes tienen más carencias, pero esto debe matizarse mucho más.

◆ Diversos estudios³¹ demuestran que la pobreza en el medio rural no es homogénea. No cuesta trabajo suponer que quienes no poseen tierras son los que tienen mayores niveles de pobreza; en este sentido, el FSP dejaba de lado a quienes mayores carencias tenían en el medio rural³².

◆ Aún cuando los más pobres de los pobres son quienes no poseen tierras, también es cierto que existen campesinos con altos niveles de pobreza (por ejemplo, ejidatarios que poseen pocas hectáreas con tierras de baja calidad); está demostrado que en las épocas de sequía, es cuando mayores carencias alimentarias existen en el campo. Un programa de apoyo a campesinos pobres debe considerar no sólo los apoyos a la producción agrícola -como ya lo hace el FSP-, sino también la situación estacional en la disponibilidad de alimentos o de empleos.

³⁰ Idem, p.7.

³¹ Levy, Santiago "La pobreza en México"; Orozco, Moisés "Otras políticas para el alivio de la pobreza extrema"; Campos, Emma y Vélez, Félix, "La pobreza rural en México", en VELEZ, FELIX (1994).

³² Existía un programa específico para jornaleros agrícolas que tenía como objetivo "superar la pobreza de los jornaleros agrícolas migrantes mediante el impulso de obras y acciones integrales de infraestructura social básica, de vivienda temporal y fija, así como de empleo"; desafortunadamente no existe información sobre la inversión ejercida en este programa, pero es de suponer que su campo de acción era mucho más limitado; más aún, sin especificar el monto invertido en este dirigido a jornaleros agrícolas, Sedesol reconoce que de las obras realizadas el 97% correspondió a vivienda e infraestructura de servicios básicos y sólo el 3% a alimentación y abasto, educación y salud. SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL - SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN (1994), pp. 141 y 142.

♦ Sin embargo, considero que la principal falla del programa estaba en la selección de los beneficiarios del mismo: los criterios de elegibilidad eran vagos y la inclusión al programa dependía de la votación del consejo de validación. Se puede dudar con facilidad que dicho consejo haya sido integrado de manera democrática en la mayor parte de los casos; también sería difícil demostrar que su principal objetivo haya sido la erradicación de la pobreza extrema; por ejemplo, en algunos casos el criterio preponderante para elegir a los beneficiarios era su posibilidad de reintegrar el apoyo al final del ciclo agrícola, y no el mejorar el nivel nutricional de la población más pobre; ó peor aún, elegir a los seguidores de los líderes locales o del presidente municipal.

♦ Por último, si bien el programa contemplaba la exclusión de quienes no reintegraran los apoyos, muchas veces esto no se cumplió debido a factores políticos; esto refuerza la idea de que la asignación de recursos respondió, en gran número de casos, a criterios ajenos a los objetivos y los lineamientos de operación del programa³³.

3.1.1.2. Fondos Municipales de Solidaridad.

"Los Fondos Municipales no [eran] solo un programa de ejecución de obra, sino una importante estrategia de descentralización, de fortalecimiento municipal, de integración de la participación social y de ejecución de obras de gran impacto comunitario [por ello], por ninguna circunstancia se [podía] eliminar la participación de los Ayuntamientos y Comités de Solidaridad en la operación de los FMS", establecían los lineamientos normativos del programa³⁴ y agregaban que a nivel municipal participaban tres instancias: el ayuntamiento -"eje operativo del Programa y responsable de los recursos"³⁵-, el consejo municipal de solidaridad -"instancia de manejo y control del [programa]"³⁶- y el comité de solidaridad. La mecánica operativa se describe a continuación.

En función del techo financiero del programa para el estado correspondiente, en el seno del COPLADE se decidía la distribución de los recursos entre los municipios; se aplicaba el criterio de que los recursos se deberían canalizar mayoritariamente a los municipios con mayor grado de ruralidad, ya "que son los que en términos relativos observan mayores condiciones de pobreza"³⁷.

³³ Francisco Peralta Morales, asesor de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, y quien fuera funcionario de Sedesol de 1990 a 1997, afirma que este programa tenía un carácter asistencialista, pues acostumbraba a la gente "a recibir dinero sin un compromiso productivo" y agrega que "los recursos curiosamente se entregaron en fechas preelectorales. Este programa es la zanahoria que ponen a los campesinos para que voten por el PRI", RUDIÑO (1998).

³⁴ SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (1993d), p. 2.

³⁵ Idem, p. 2.

³⁶ El consejo era presidido por el presidente municipal y además lo integraban representantes de las comunidades, barrios o colonias; el tesorero municipal y el director o regidor de obra pública fungían como consultores técnicos, sin derecho a voto. Idem, p. 2.

³⁷ Idem, p. 6.

En el ámbito municipal, el consejo recibía las propuestas de obra de las comunidades del municipio y con base en los criterios establecidos en la normatividad priorizaba las obras de acuerdo al impacto social y las necesidades de las comunidades. Asimismo debería considerar ciertos criterios para la distribución de los recursos entre la cabecera municipal y las comunidades³⁸.

Al aprobarse la obra, se formaba el comité de solidaridad respectivo y se firmaba un convenio de concertación en donde se establecía la obra que se realizaría, las metas físicas; el presupuesto asignado, y los compromisos del consejo y del comité. Dentro de estos compromisos, al primero le correspondía apoyar la organización de los segundos y gestionar la asesoría necesaria para la buena ejecución de las obras; a su vez, el comité se responsabilizaba de cubrir parte del costo de la obra (entre el 20 y el 40%, según la prioridad de la misma), realizar los trabajos aprobados en el proyecto³⁹, comprobar los gastos realizados y, por último, tanto el consejo como el comité se comprometían a controlar y vigilar la buena marcha del programa. Al finalizar la obra, el consejo la entregaba al comité para su operación, administración y mantenimiento.

Solamente resta agregar que con el fin de cumplir con el objetivo de "coadyuvar al fortalecimiento de la institución municipal"⁴⁰, el programa consideraba gastos indirectos para el ayuntamiento que iban del 3% del techo financiero para los municipios más urbanizados hasta el 10% para los predominantemente rurales; estos recursos eran utilizados fundamentalmente para contratar asistencia técnica en la etapa de elaboración de los expedientes técnicos de las obras y para la supervisión de las mismas, para fortalecer la administración y contabilidad de los fondos⁴¹ y, en segundo término, para adquisición de mobiliario y equipo de oficina (incluyendo equipo de cómputo).

³⁸Dependiendo de la densidad poblacional de la cabecera municipal se distribuían los recursos entre ésta y sus localidades:

Población de la cabecera municipal	Participación de la cabecera	Participación de las comunidades
menos de 5,000 hab.	50%	50%
más de 5,000, pero menos de las 2/3 partes del mpio.	35%	65%
más de 5,000 y mas de las 2/3 partes del mpio.	60%	40%
90% de la población o más	100%	0%

³⁹Preferentemente las obras serán ejecutadas por los Comités de Solidaridad... Sin embargo, aún en el caso de que la ejecución de los proyectos esté a cargo del Ayuntamiento, los Comités de Solidaridad deberán tener una activa e importante participación en la ejecución y seguimiento de las obras", *Idem*, p 2.

⁴⁰*Idem*, p. 2.

⁴¹Se promoverá y apoyará a los Ayuntamientos para que establezcan un Sistema de Control Contable y Administrativo sencillo, que garantice agilidad, transparencia y eficiencia en el manejo de los Fondos Municipales", *Idem*, p. 13.

Respecto a este programa se pueden hacer las siguientes observaciones.

- ◆ No existe el desglose del ejercicio presupuestal, pero su apertura programática incluía conceptos tales como: construcción de jardines, plazas públicas o canchas deportivas. Difícilmente puede verse la relación entre el combate a la pobreza extrema y ese tipo de obras.

- ◆ Por otra parte, aún cuando se establece en forma general que las obras deberían beneficiar a las comunidades pobres, es fácil suponer que en una instancia de decisión (democrática o no) como el consejo propuesto, sean los más pobres quienes menos posibilidades tengan de sacar adelante sus proyectos, tanto por su escasa capacidad de argumentación y negociación, como por el escaso poder político que suelen tener en los municipios⁴².

- ◆ Pese a las restricciones normativas, al parecer la mayor parte de los recursos se canalizó hacia áreas urbanas en detrimento de las rurales, donde se supone que existen mayores niveles de pobreza⁴³.

3.1.1.3. Solidaridad para una Escuela Digna.

El objetivo de este programa era rehabilitar, reparar y dar mantenimiento a escuelas públicas -primarias, secundarias, preparatorias o equivalentes. El esquema básico de operación era el siguiente.

Las autoridades municipales deberían promover y difundir la forma de operar y los objetivos del programa y proceder a la constitución del comité escolar de solidaridad (c.e.s.)⁴⁴, contando para ello con el apoyo del Comité para la Planeación y el Desarrollo del Estado (COPLADE). Se recomendaba que estas

⁴² El esquema de concertación con grupos sociales organizados "es donde radica una de las principales deficiencias del [Pronaso] para combatir la pobreza extrema, ya que funciona de acuerdo con las demandas de grupos organizados. El problema es que los pobres extremos no están organizados, ya que por lo general se encuentran sumamente dispersos y aislados. Por otro lado, este esquema de participación se presta a reforzar la influencia de los caciques que buscarán obtener beneficios personales a costa de la pobreza de ciertas comunidades", VELEZ (1994), p. 193. Por su parte, Francisco Peralta sostiene que "cuando el dinero llega a las presidencias municipales, la asignación es discrecional, sus criterios son políticos" y a continuación afirma que los consejos están conformados "en la mayoría de los casos por incondicionales a la autoridad o por líderes cooptados", RUDIÑO (1998).

⁴³ En un estudio elaborado por personal del Departamento Técnico de América Latina, del Banco Mundial, establecen que "una parte significativa de los recursos de estos proyectos fue y está siendo gastada para inversiones poco pertinentes, como canchas de fútbol o similares" y que "los gobiernos locales tienen un sesgo en favor de áreas urbanas y cabeceras municipales... en oposición al enfoque hacia los pobres"; agregan los autores que el uso de los recursos por parte de los políticos locales "abren las puertas al clientelismo". Ver WIENS Y GUADAGNI (1996), p. 2.

⁴⁴ "La constitución democrática de los comités escolares de solidaridad será requisito indispensable para incorporarse al Programa", SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (1993b), p.5.

actividades se realizaran "una vez que se [tuviera] la seguridad de contar con recursos para rehabilitar las escuelas"⁴⁵.

Las obras tenían que definirse "en asamblea de concertación del Comité Escolar de Solidaridad"⁴⁶; el ayuntamiento integraba las propuestas de inversión de las diferentes escuelas y las canalizaba al COPLADE para su correspondiente aprobación⁴⁷. Al aprobarse y liberarse los recursos, la presidencia municipal se encargaba de llevar el seguimiento contable y administrativo del programa, en tanto que los comités realizaban los trabajos, manejaban el dinero de la obra y comprobaban el uso y destino de los recursos al ayuntamiento. "Solo por excepción la obra [podía] ser contratada de manera directa por el municipio, [requiriendo] el visto bueno del Comité Escolar de Solidaridad"⁴⁸. Hay que agregar que la comunidad aportaba generalmente el 20% del costo total de la obra.

Al finalizar la obra se hacía la entrega formal de la misma a la comunidad escolar; en el acta de entrega-recepción debía asentarse si los beneficiarios estaban conformes con los trabajos realizados. "Los Comités Escolares de Solidaridad [debían] permanecer constituidos como instancias permanentes de concertación entre padres de familia, maestros, población y municipio con el objeto de garantizar el mantenimiento permanente de las escuelas"⁴⁹.

◆ El programa de Escuela Digna incluía obras de reparación y mantenimiento de la infraestructura escolar pública; nadie niega la importancia de realizar este tipo de obras, pero ¿tenían alguna relación directa con la intención de fortalecer las capacidades básicas de los niños en extrema pobreza?

◆ Recordemos además que este programa y el anterior (Fondos Municipales de Solidaridad) financiaban parcialmente sus obras con aportaciones de los beneficiarios: ¿una persona en pobreza extrema podría cumplir con ese requisito? difícilmente pues aún considerando que esa aportación podía ser en mano de obra, la desnutrición provoca una debilidad general que más que la actividad aconsejaría el reposo, so pena de incidir negativamente en el estado de salud del individuo.

◆ Por otra parte, Alec Ian Gershberg⁵⁰ afirma que el gobierno federal mantuvo un control sobre el destino final de las inversiones, las cuales no necesariamente coincidían con las prioridades por él establecidas. Al correlacionar el gasto de Escuela Digna con diversas variables detectó que la inversión se canalizó en

⁴⁵ Idem, p. 5.

⁴⁶ Idem, p. 5.

⁴⁷ Para integrar el paquete de inversión estatal, el COPLADE priorizaba las propuestas con base en los siguientes criterios: grado de deterioro del inmueble, población escolar, nivel de uso de la infraestructura y participación de los comités.

⁴⁸ Idem, p. 4.

⁴⁹ Idem, p. 4.

⁵⁰ "Inversión educativa federal por medio de la SEP y de Solidaridad. Consideraciones distributivas y políticas de alivio a la pobreza", en VELEZ (1994), p. 243.

mayor medida hacia estados más urbanizados, pero su principal objeción consiste en que "casi todas las publicaciones oficiales disponibles ocultan astutamente las asignaciones sectoriales a los estados, imposibilitando la elaboración del análisis, o en el mejor de los casos, dificultándolo"⁵¹.

3.1.1.4. Niños de Solidaridad.

Este programa tenía como objetivos:

- "Alentar la permanencia en la primaria de los niños que menos tienen para mejorar la eficiencia terminal.
- "Fomentar en el niño actitudes solidarias y de participación en tareas de beneficio comunitario.
- "Favorecer el sano desarrollo físico y mental del niño"⁵².

Por medio del programa se otorgaban becas que consideraban: un estímulo económico mensual; asistencia médica preventiva, curativa y rehabilitatoria, así como vigilancia del estado nutricional; despensa básica familiar mensual, y talleres recreativos y actividades de beneficio comunitario.

¿Cómo se hacía la selección de los becarios? En primer lugar, solo eran susceptibles de participar las primarias que ya hubieran participado en el programa Escuela Digna, que ya tuvieran constituido su comité de solidaridad, que ofrecieran los seis grados y fueran públicas. Una vez identificados los planteles se procedía a seleccionar a los beneficiarios de acuerdo con los siguientes criterios:

- "Estar matriculados en una escuela primaria pública y asistir a clases.
- "Estar cursando el primero, segundo o tercer grado de primaria.
- "Pertener a un núcleo familiar de escasos ingresos.
- "Mostrar actitudes de colaboración y participación en las escuelas, así como disponibilidad para el aprendizaje"⁵³.

Con base en lo anterior, se empleaba el siguiente mecanismo: por medio de juegos y preguntas los niños de cada salón de clase identificaban a sus compañeros más necesitados, con lo que se integraba una propuesta que posteriormente era validada por el comité escolar de solidaridad y enviada al

⁵¹ Idem, p. 256.

⁵² SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, (1993c), p.7.

⁵³ Idem, p. 10.

Coplade para su aprobación. Una vez que se aprobaban los recursos, los alumnos elegidos conservaban la beca durante toda su instrucción primaria, siempre y cuando alcanzaran y mantuvieran un promedio mínimo de 8 y participaran en actividades recreativas y de beneficio comunitario⁵⁴.

Dentro del programa a las autoridades municipales les correspondían las siguientes funciones: promover y difundir el programa en las escuelas conjuntamente con el gobierno del estado y en coordinación con la Delegación Regional de SEDESOL; enviar la propuesta de becarios a la Delegación de SEDESOL para su aprobación; administrar y dar seguimiento al programa; coadyuvar con Distribuidora Conasupo (DICONSA) a la entrega oportuna de las despensas; comprobar el uso y destino de los recursos a la Delegación de SEDESOL.

Por su parte, el comité escolar de solidaridad tenía como responsabilidades: promover el programa en la comunidad escolar; validar la selección de los beneficiarios; entregar el estímulo económico al padre o tutor, constatar la entrega de las despensas y recabar las firmas correspondientes; junto con los maestros, dar seguimiento al avance de los niños becarios para alentar su permanencia en la escuela.

El programa de Niños de Solidaridad pareciera ser el único de los cuatro específicamente diseñado para atender a niños en situación de pobreza extrema, pues incidía en aspectos básicos: la alimentación, la salud y la educación. Aún así, es posible detectar dos problemas importantes que pudieran haber incidido negativamente en su efectividad: la manera de seleccionar a los infantes y el seguimiento al nivel nutricional de los beneficiarios.

♦ La selección no se basaba en estudios socioeconómicos de las familias, sino en la decisión de los niños y el aval de los comités de solidaridad, quienes pudieron estar más influenciados por consideraciones de simpatía o liderazgo; además al seleccionar un sólo niño por familia obligaba a que el dinero y los alimentos se destinaran no solo al beneficiado, sino al resto de los integrantes del hogar, lo que pudo incidir en una menor efectividad del programa sobre los niveles de nutrición de los niños. Aquí es preciso recordar que las familias más pobres son las más numerosas.

♦ De acuerdo a datos del Foro de Apoyo Mutuo citados por Julieta Campos⁵⁵, el 40% de los alumnos de zonas urbanas no concluye su primaria, cifra que se duplica (80%) en el caso de las zonas rurales e indígenas, además, el 22 de las escuelas no cubren los seis grados -condición que las excluía del programa, según ya vimos. De acuerdo a estos datos, aún cuando Niños de Solidaridad pudo haber atendido a sectores en pobreza extrema, ciertamente distaba de tener una cobertura amplia de este tipo de población.

⁵⁴ Idem, p. 11.

⁵⁵ Op. cit., p. 439.

♦ Por otra parte, aún cuando la normatividad preveía el continuo seguimiento al nivel nutricional de los niños, en la práctica se dio de manera escasa. De hecho, la mayor parte de las quejas presentadas por los padres de familia se originaban por la falta de atención médica a los niños becados.

En estudio concluido en octubre de 1992, Denise Dresser⁵⁶ consideraba que "el Pronasol era poco más que un programa compensatorio, de corto plazo, con un efecto parcial y selectivo. Los programas de alimentos dirigidos ejemplifican este enfoque al transferir poder adquisitivo principalmente a los pobres urbanos. Además de este sesgo en contra de los pobres rurales, ni siquiera resulta claro si los recursos de apoyo a la alimentación del Pronasol canalizados a las áreas rurales alcanzaron a los más pobres"⁵⁷. Esta cita ayuda a resumir lo que hasta aquí hemos analizado: el Pronasol significó derrama de recursos en ámbitos geográficos generalmente marginados del presupuesto público, la pregunta a responder es ¿a quiénes benefició?; al parecer, no a los pobres extremos.

3.1.2. Contaminación de los Conceptos Políticos del Salinismo en el Programa Nacional de Solidaridad

En el capítulo anterior, al exponer los conceptos de Reforma del Estado y del Liberalismo Social, veíamos que el discurso oficial resaltaba varias ideas básicas:

- Existe una creciente participación social.
- El Estado debe garantizar el bienestar de la población.
- El viejo corporativismo ya no responde a las demandas sociales.
- Como consecuencia de lo anterior, el Estado debe abrir canales de participación a la ciudadanía en los procesos de planeación y decisión, siendo el municipio un espacio privilegiado para ello.

Estas ideas permeaban a todo el discurso del Pronasol. Ya hemos visto la insistencia en sus documentos normativos de propiciar la participación social como medio para atemperar la desigualdad. Un ejemplo ilustrativo lo constituye la revisión de la literatura emitida por la Sedesol a través de la Dirección General de Organización Social y el Instituto Nacional de Solidaridad; de los 15 títulos consignados en la bibliografía de esta tesis, 12 están relacionados con aspectos de organización social, dos con aspectos del discurso oficial (Reforma del Estado y Liberalismo Social) y otro más con cuestiones pedagógicas. En ningún momento la Sedesol emitió algún documento en donde se analizaran fenómenos de la

⁵⁶ "Pronasol y política: Combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en VELEZ (1994).

⁵⁷ Idem, p. 271.

pobreza en México o se evaluaran de manera rigurosa el impacto del Programa en la misma⁵⁸.

De lo que hemos consignado sobre y acerca del Pronasol creo queda claro que quienes lo diseñaron tenían la convicción de que si se movilizaba a la población pobre, al tiempo que se habrían canales de participación institucional, ella presionaría, concertaría y negociaría acciones concretas para mejorar sus condiciones de vida.

Este razonamiento no carece de fundamento; de hecho, desde hace algunos años organismos de la ONU, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y organizaciones no gubernamentales han propugnado por incrementar la participación de la población en la definición, ejecución y evaluación de los programas de beneficio social como un elemento fundamental para el logro del *desarrollo sustentable*, que implica, entre otras cosas, que las comunidades se hagan responsables de su propio desarrollo⁵⁹. Pero inmediatamente es necesario hacer consideraciones sobre los tiempos; es decir, el desarrollo sustentable debe constituirse en un hilo conductor de las acciones de la política social, pero ello no excluye, sino al contrario, requiere que de manera simultánea y en el corto plazo se proporcione ayuda efectiva a los pobres extremos.

La preponderancia del discurso político como sustento del Pronasol podría explicarse por el hecho de que gran parte del personal que instrumentó el Pronasol tenía antecedentes en la izquierda mexicana y es natural pensar que las conservaban, así fuera en parte, y que las amalgamaron con la concepción teórica del salinismo. A estas consideraciones puramente teóricas o ideológicas habría que agregar las condiciones bajo las cuales inició el sexenio y que se desarrollan a continuación.

3.1.3. Utilización Política del Pronasol.

Diversos analistas y agrupaciones sociales y políticas acusaron innumerables veces al ex-presidente Salinas de Gortari de utilizar al Programa de Solidaridad para fines personales y de partido. En un detallado estudio⁶⁰, Denise Dresser

⁵⁸ Al problema de la evaluación nos referiremos con más amplitud en el subcapítulo 3.2.

⁵⁹ "Una tendencia especialmente pertinente al bienestar social es la importancia que está adquiriendo el concepto de participación, a la vez como meta y como medio del desarrollo social. La plena y libre participación en condiciones de igualdad en todas las actividades sociales, políticas y económicas subyace al cuerpo de instrumentos internacionales adoptados por las Naciones Unidas y es también objeto de especial atención en las estrategias adoptadas en recientes conferencias internacionales", ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1988). En un documento del Banco Interamericano de Desarrollo (SCHWARTZ y DERUYTTERE (1996) se afirma que al fortalecer la capacidad de las personas de medios humildes... para participar en el proceso de toma de decisiones sobre proyectos a desarrollarse en sus comunidades, se fortalece el vínculo entre la reducción de la pobreza y creación de una sociedad civil justa y equitativa. También se puede consultar KLIKSBURG (1993), pp. 205-256 y WORLD BANK (1996).

⁶⁰ VELEZ (1994).

argumenta que el Pronasol fue ideado por el gobierno "para alcanzar tres conjuntos de objetivos: i) adaptar la responsabilidad social tradicional del Estado a las nuevas restricciones económicas y redefinir los límites de su intervención en el contexto de una estrategia de reforma neoliberal; ii) disipar un potencial descontento social por medio de subsidios selectivos, recomodar la movilización de la sociedad mediante la "coparticipación" y minar la energía de las fuerzas opositoras de izquierda estableciendo enlaces y compromisos con los movimientos populares, y iii) reestructurar las élites priistas locales y estatales con un mayor control centralizado. En suma...el Pronasol busca mejorar la solidez política del régimen"⁶¹.

De acuerdo a la autora citada, el Pronasol habría tenido como objetivos: proporcionar un respiro a la población en desventaja económica en un entorno de reestructuración económica, así como formar parte de un proceso de reconversión del partido oficial en un marco de debilitamiento de los grupos opositores. La misma autora reconoce que esto no es privativo de nuestro país, "la mayoría de las democracias llevan a cabo programas sociales a cambio de apoyo político...Lo que está particularmente mal con el Pronasol es que construye sobre, y refuerza, algunos de los defectos básicos del sistema político del país"⁶². En este sentido, abunda Dresser "las similitudes en el estilo y los objetivos del Pronasol y los modos de cooptación empleados por las administraciones previas sugieren que el Pronasol es menos innovador de lo que sus apóstoles predicán. Puede ser una sencilla reformulación de un patrón familiar en el que el gobierno colma de recursos a las áreas en las que la oposición ha florecido, reestructura el Partido en el poder, establece renovadas ataduras clientelares y al final regresa a alguna manera acostumbrada de política. El Pronasol no ha llevado a una mayor descentralización del poder, sino a un presidencialismo revitalizado"⁶³.

Estos argumentos sistematizan las opiniones más comunes que los detractores del Pronasol han esgrimido; me parece interesante complementar esta visión con la hipótesis esgrimida por Gerardo de la Fuente⁶⁴ en el sentido de que otro de los usos políticos dados a Solidaridad fue el de emplearlo como medio de despolitización.

Resumiendo la posición del autor referido, recuerda que una de las tesis básicas del neoliberalismo es la despolitización de la economía; sin embargo, uno de los efectos de la elección presidencial de 1988 fue la repolitización de las cuestiones del bienestar social, en un contexto de irrupción ciudadana y de desmantelamiento de las estructuras de mediación social tradicionales; en este contexto, la Presidencia de la República era el interlocutor directo de cualquier tipo de movilización social. Ante esta situación, era necesario contar con un instrumento que canalizara el descontento popular, sin que este se politizara.

⁶¹ pp. 262 y 263.

⁶² p. 264.

⁶³ pp. 289 y 290.

⁶⁴ FUENTE LORA (1992).

Los argumentos que esgrime De la Fuente para apoyar su posición son los siguientes:

El primero tiene relación con lo referido anteriormente: "Salinas no [podía] tratar el combate a la pobreza como problema político... porque estaría a la descubierta, dada su exposición sin mediaciones al conflicto"⁶⁵.

Por otro lado, la estructura del Pronasol trabajaba de manera separada a la "ingeniería electoral del PRI"; aún cuando pudiera existir intercambio de información entre unos y otros⁶⁶.

El tercer argumento está relacionado con el personal operativo de Pronasol. Muchos de ellos provenían de organizaciones de izquierda, maoístas de manera preponderante, y habían tenido experiencia en trabajos de organización comunitaria; todos parecían compartir "un rasgo definitorio de cierta cultura de izquierda: la profunda desconfianza hacia la política, o mejor, para poner la cuestión en términos positivos, la identificación de su objetivo de lucha precisamente como la eliminación de la política"⁶⁷.

Justamente por estos argumentos, De la Fuente señala que el Pronasol no puede ser democrático, puesto que "la democracia es, en primer término, democracia política, la posibilidad ciudadana real, efectiva, de decidir quien gobierna"⁶⁸.

Como conclusión preliminar podemos decir que en el caso del Programa Nacional de Solidaridad no existió coherencia entre el objetivo general de combate a la pobreza extrema y el resto de los objetivos específicos, y menos aún con las estrategias diseñadas; o si se prefiere, que el programa respondía a diversos objetivos -muchos de ellos contradictorios entre sí-, de manera que el cumplimiento de algunos de ellos minimizó los resultados en la consecución de otros. Dado este conflicto de objetivos, pareciera que se priorizó a aquellos que no estaban relacionados con el combate a la pobreza extrema.

⁶⁵ Idem, p. 14.

⁶⁶ Complementando la idea expuesta, yo agregaría que efectivamente el personal de Pronasol no parece haberse vinculado a la política partidista; de hecho su discurso era para golpear a los sectores tradicionales del PRI; en todo caso, su intención era identificar líderes y cooptarlos para movimientos alternativos al partido oficial, pero dentro de los cauces institucionales -el periodista Carlos Ramírez denunció en reiteradas ocasiones la intención de ciertos sectores vinculados al expresidente de crear el "Partido Solidaridad". Por otra parte, es casi seguro que los gobiernos de los estados de extracción priista si emplearon al Pronasol como medio para recuperar zonas de votación adversa a través de diferentes estrategias, por ejemplo: negando recursos a población que hubiera votado de manera adversa; canalizando recursos a líderes priistas en zonas de votación adversa; en el caso de municipios de oposición creando estructuras paralelas que dependían del gobierno del estado y que manejaban los recursos de Solidaridad; nombrando a posibles precandidatos a presidentes municipales como responsables de la operación del Pronasol en el ayuntamiento. En uno u otro caso, la idea no era incrementar la cultura política de la población; cuando más, se procuraba su movilización en apoyo al entonces Presidente.

⁶⁷ Idem, p. 14.

⁶⁸ Idem, p. 15.

3.2. Problemas Operativos y Evaluación.

3.2.1. Problemas Operativos.

Una característica que parece ser común a los programas sociales federales es considerar que los lineamientos y estrategias son aplicados de manera homogénea entre las dependencias, entidades y niveles de gobierno participantes. Esta apreciación no corresponde a la realidad.

Hacia finales de los años setenta se despertó el interés por estudiar lo que se denominó "relaciones intergubernamentales" (RIG) y que eran definidas como "un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación"¹.

La conclusión básica de los estudios sobre las RIG es que no existe un comportamiento lineal y unívoco de los distintos agentes gubernamentales²; en el caso específico de la implantación de políticas y programas, Agranoff (pp. 202 y 203) distingue siete características comunes a todos ellos:

- Los actores y organizaciones implicados en la operación de los programas tienen motivaciones y objetivos propios, así como distintos grados de interés en los resultados de los mismos.
- Las acciones se desarrollan sobre la base de los principios y objetivos de un programa.
- Las relaciones de autoridad suelen tener su fundamento en el prestigio profesional, la capacidad de coordinar las actuaciones, el poder potencial o real y el control sobre los recursos. La autoridad jerárquica tradicional tiene una influencia limitada.
- Existe un alto grado de discrecionalidad local. Las estrategias de control tienen una efectividad reducida.

¹ AGRANOFF, Robert (1992).

² "La clásica concepción unitarista del Estado ha quedado superada. No estamos ante una organización monolítica o un todo indiferenciado, sino en presencia de una realidad compleja en la que hay lugar para el conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio", op. cit., p.181. Abundando sobre el tema, Kliksberg (op. cit. P. 96) refiere que muchas políticas sociales se plantean a través de normativas y decisiones con altos porcentajes de contradicciones, indefiniciones que dan lugar a conflictos y dificultades en la práctica; esto es resultado del hecho de que esas políticas son resultado de transacciones entre numerosos grupos de interés, lo que origina políticas confusas que en la práctica crean espacios favorables para la continuación de procesos de transacción o de enfrentamiento. "Súmese a la *confusión original* en el diseño de la política, el juego de interés en derredor de su ejecución"

- No hay una estructura de implantación única para cada programa nacional, existe más bien un conjunto de estructuras de implantación localizadas, cada una de ellas con una composición de actores públicos y privados que le es característica.
- En el seno de las estructuras de implantación se da una distribución de papeles entre distintos subgrupos de actores: los que planifican y diseñan; los que procesan información; los que proporcionan los recursos; los que realizan acciones de intermediación y coordinación; los que prestan servicios; los que evalúan; etcétera. El grado y los modos de coordinación de esos subgrupos varían considerablemente.
- Las estructuras de implantación difieren en sus respectivos grados de cohesión interna; sus niveles de interconexión varían en términos geográficos y temporales. Las estructuras de implantación más desarrolladas pueden ser descritas como redes de relaciones en las que los participantes tienen expectativas confiables sobre los actos de los demás.

Las características referidas indican que al llevar a cabo programas de cualquier tipo intervienen distintos actores y aún cuando todos están guiados por los principios y objetivos de esos programas, en la operación de los mismos las acciones a realizar están sujetas a modificaciones y ajustes en función de los objetivos y funciones (institucionales o no) de las estructuras locales. Lo anterior contradice la idea generalizada de que el presidencialismo mexicano asegura cierta homogeneidad entre lo que se planea y lo que se ejecuta.

Los conceptos vertidos son aplicables a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; sin embargo, nos enfocaremos a este último, pues los ayuntamientos eran responsables de la operación de los cuatro programas que vimos en el apartado anterior, y porque -según ya vimos- uno de los objetivos del Pronasol era fortalecer a los municipios. Hasta donde sé no existe una evaluación rigurosa que nos indique en que forma los ayuntamientos cumplieron con sus funciones, pero es natural pensar que se presentaron situaciones diversas que pudieron obstaculizar sus actividades³. Para abordar los problemas operativos a los que se enfrentaron los ayuntamientos dividiremos la exposición en tres aspectos: la motivación y grado de compromiso del personal; la capacidad real de ejecución; y el apoyo proporcionado por las instancias estatal y federal.

³ En KLIKSBURG (1993), p.47 se refiere que "en los programas de ajuste se ha tratado de descentralizar la prestación de los servicios de educación y salud, transfiriéndolos a las autoridades estatales o municipales [pero] el problema que se plantea es el de la caída de la cobertura y la calidad de esos servicios, cuando las nuevas jurisdicciones que deben prestarlos carecen de los recursos necesarios".

3.2.1.1. La Motivación y el Grado de Compromiso de las Autoridades Municipales.

Es el más difícil de medir. De lo observado por quien esto escribe, hago las siguientes consideraciones.

- Existían presidentes municipales y personal operativo identificados con el programa, pero parecían constituir un sector minoritario.
- En todos los casos se reconocía que Solidaridad era para los más necesitados, pero no parecía existir una relación directa entre lo que se afirmaba y lo que se hacía. En parte porque no existía una metodología específica para ello ni se les pidió cuentas al respecto, pero también y sobre todo, porque la obra pública proporciona mayores dividendos políticos (y económicos) personales que el apoyo de los pobres, y para la mayor parte de las autoridades municipales era difícil desligar el ejercicio del presupuesto y los aspectos político-electorales.

3.2.1.2. Capacidad de los Ayuntamientos.

Respecto a la capacidad de los ayuntamientos para realizar las tareas descentralizadas por Solidaridad, es interesante revisar las limitaciones detectadas por el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación⁴ para el cumplimiento de las funciones que legalmente les corresponden a los ayuntamientos.

- Problemas generales:
 - * falta de preparación de las autoridades municipales;
 - * falta de experiencia de las autoridades y de la población en el ejercicio del autogobierno;
- Problemas específicos:
 - * incipiente democracia participativa;
 - * desigual participación comunitaria en el gobierno municipal;
 - * finanzas públicas deficientes;
 - * escasa planeación y coordinación intermunicipal;
 - * desarrollo urbano prácticamente anárquico;
 - * incapacidad de cubrir la demanda de servicios públicos;
 - * marco legal insuficiente o sin vigencia real.

⁴ VAZQUEZ ALANIS (1989).

De los problemas referidos, el Pronasol tuvo incidencia directa en el penúltimo, puesto que la obra y los servicios públicos efectivamente se incrementaron; quizá no en la medida deseada dado el grave rezago en la materia, ni en el sentido esperado, pues seguramente incidieron los otros problemas referidos para limitar su efectividad. Por ejemplo, sería interesante conocer datos sobre la proporción del techo financiero que no pudieron ejercer los ayuntamientos -sobre todo los más pobres- por falta de capacidad técnica o administrativa; o sobre el empleo deficiente de recursos debido a cuestiones tales como: pavimentar calles ya pavimentadas cuando, posteriormente, se introdujeron los servicios de agua potable y/o drenaje, así como de las obras no concluidas por presupuestos mal calculados; etcétera.

Por otra parte, el PRONASOL sólo proporcionaba recursos para obra pública o acciones muy etiquetadas, pero no para la operación de los programas, lo cual corría a cargo del erario municipal. Aún cuando Solidaridad consideraba un porcentaje para "gastos indirectos", en casi todos los casos estos eran insuficientes para sufragar la totalidad de los gastos de administración, seguimiento, supervisión y evaluación que cualquier programa debe tener.

3.2.1.3. Apoyo de Instancias Estatales y Federales a la Descentralización.

En muchos estados los gobernadores decidieron que los municipios no tenían capacidad para operar dichos programas y entonces se los asignaron a dependencias estatales o crearon estructuras paralelas al gobierno municipal⁵.

En los casos en que los responsables de los programas eran personal del municipio, su calendario de actividades estaba sujeto a los tiempos y decisiones de Sedesol o del COPLADE: estos determinaban cuando, cómo y en donde integrar comités de solidaridad, el tipo de obras a realizar, etcétera. Ante este panorama, las autoridades municipales en lugar de planificar conjuntamente con su población en muchas ocasiones sólo esperaban instrucciones.

Por otra parte, es cierto que a partir de 1991 los gobiernos federal y estatales empezaron a proporcionar capacitación de manera generalizada a las autoridades municipales -sobretudo a las de reciente elección- sobre el manejo de los programas de Solidaridad que tendrían bajo su responsabilidad y algunos otros temas relacionados con la administración de los recursos del programa. Hasta

⁵ En VAZQUEZ ALANIS (1989) también se identifica como un problema para los municipios la resistencia de los gobiernos estatales para abandonar el tutelaje y el control de facto que ejercen sobre aquellos. Sin embargo no son los gobernadores los únicos que desean tener injerencia en los municipios: "en ocasiones el delegado de Solidaridad -aún a pesar de que no tiene funciones de autoridad- ha llegado a desplazar a las autoridades locales, creando conflictos de autoridad en las actividades de la región", VELEZ (1994), p. 194.

donde sé no se hizo un balance de éste tipo de experiencias; pero en principio me parece que los resultados eran escasos. Veamos por qué.

Generalmente la mecánica de los eventos de capacitación consistía en reunir uno o dos días a los presidentes municipales -casi siempre en compañía de los encargados de las áreas de tesorería, obras públicas y "concertación social"- y atiborrarlos de información casi siempre nueva, muchas veces extraña a su propia experiencia. Si atendemos solamente a lo que afirma la pedagogía en el sentido de que un adulto está atento de manera continua en promedio 40 minutos y a ello agregamos que casi siempre las sesiones se volvían largas exposiciones que no incorporaban técnicas didácticas, podemos suponer que esos eventos servían en el mejor de los casos como una buena introducción porque generaban inquietudes y dudas; el problema consistía en que generalmente se suponía que eso era suficiente y ya no se instrumentaba un programa de capacitación permanente, sistemático y específico para cada tipo de municipio⁶.

La capacitación fue deficiente no sólo porque no lograba desarrollar habilidades en quienes debían operar el programa, sino también porque no la soportaba una concepción metodológica sobre como detectar la pobreza extrema y como erradicarla, ni se trató de concientizar a las autoridades municipales sobre sus implicaciones en el ámbito social, económico y político. La importancia de la erradicación de la pobreza extrema puede ser aprehensible por alguien que tenga una visión macro (independientemente de escuelas o ideologías), pero en un ambiente cerrado la pobreza puede verse como algo natural: una fatalidad y no un problema a resolver⁷.

Por último, un problema que siempre causó molestia fue el largo proceso que iba de la autorización de los recursos hasta su entrega final a los municipios. Una parte del problema estaba en la excesiva burocratización de las dependencias estatales y federales (la autorización, por ejemplo, se hacía en el D. F.); otra estaba en los procedimientos manuales e ineficientes⁸; una más en la escasa capacidad técnica y económica de los ayuntamientos para elaborar expedientes

⁶ Se podría argumentar que todas las dependencias federales o estatales que tenían participación en algún programa de Solidaridad contaban con personal en los municipios o que los visitaban frecuentemente; sin embargo, es discutible que su labor haya sido de asesoría en todos los casos; por lo menos se llegaron a presentar casos en que ellos actuaban al margen o de manera paralela al ayuntamiento o en que utilizaban su situación o la información para sacar provecho de ello, por ejemplo, cobrando por elaborar expedientes técnicos o "pasando por alto" alguna anomalía. A lo anterior habría que agregar que en ocasiones el personal de las dependencias había recibido una "capacitación" similar a la de los presidentes municipales -si es que alguna recibieron.

⁷ Es muy común la opinión de autoridades y ciudadanos de que la mejor obra es la que mejora la apariencia de algo; por ejemplo, luce más una calle pavimentada o adoquinada aún cuando las casas no tengan drenaje o agua potable; al fin y al cabo la pobreza siempre ha existido.

⁸ Para muestra un botón: para poder recoger el dinero de Solidaridad era necesario llenar a máquina unos documentos denominados Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC); este documento se presentaba con múltiples copias y en ninguna de ellas debía existir algún error mecanográfico o borrón. Hubiera sido interesante medir el tiempo que se perdió a nivel nacional en la pura mecanografía.

técnicos⁹. En fin, se trataba de un proceso largo y tortuoso que respondía a una situación compleja por el número de actores que involucraba, pero que nunca se trato de corregir.

De lo dicho hasta aquí podemos concluir que el problema de la descentralización a los municipios debe verse de manera integral; no se trata sólo de darles mayores atribuciones, también hay que analizar los recursos económicos y financieros que requieren, no sólo en forma de transferencias, sino también considerando impuestos y derechos que en el municipio se podrían cobrar y no hacen por desconocimiento o por no restar popularidad a la administración local. Junto a lo anterior también se requiere desde una capacitación sistemática y pertinente a personal de los ayuntamientos hasta estudiar la viabilidad de alargar el período de los gobiernos municipales. En resumen, el objetivo de descentralizar recursos al municipio para que de manera directa contribuyan a erradicar la pobreza debe verse como parte de una estrategia global de descentralización de la vida nacional y de fortalecimiento de esa instancia básica de gobierno.

3.2.2. Evaluación.

En el sexenio salinista cada gobierno estatal, en coordinación con la delegación de Sedesol, elaboró tres documentos denominados *Memorias de Solidaridad* (una para el trienio 1989-1992, otra correspondiente a 1993 y una sexenal). En ellos se pretendía hacer un recuento de lo realizado en cada entidad dentro de los programas de Solidaridad y evaluarlo.

Con este fin, Sedesol propuso un sistema de evaluación que pretendía "identificar las modificaciones en las condiciones de vida de la población objetivo, así como los procesos de cambio generados para la conformación de una cultura de Solidaridad"¹⁰. Asimismo, identificaba tres tipos de evaluación: una interna -realizada por los responsables del proyecto; otra externa -bajo la responsabilidad de personas ajenas a la organización y administración del proyecto; finalmente, la denominada participativa, la que era realizada directamente con los beneficiarios del proyecto.

Pese a que Sedesol enfatizaba la importancia del análisis de información cuantitativa y cualitativa sobre el programa, al final de cuentas las *Memorias* no eran más que la consignación de los resultados alcanzados y su comparación respecto a lo presupuestado. En el mejor de los casos llegaron a introducirse apartados sobre aspectos de organización social.

⁹ Esta situación llegó a crear corrupción en varios casos porque personal de Sedesol o de Coplade elaboraban los expedientes técnicos de los municipios a cambio de alguna remuneración; es decir, los representantes de las instancias normativas y de supervisión se convertían en juez y parte.

¹⁰ COMITÉ TÉCNICO DE EVALUACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1991). p. 5.

Una de las evaluaciones exteriores a las que se hizo referencia líneas arriba fue realizada por el Colegio de México. La evaluación se realizó en Zacatecas en los años 1990 y 1991 y tenía por objetivo medir el impacto socioeconómico del Pronasol. Los resultados obtenidos son bastante interesantes; veámoslos con detenimiento¹¹.

Se detectó que los programas Solidaridad para la Producción y Niños de Solidaridad reducían la pobreza en un 8%, aunque se preveía que al desaparecer los subsidios este beneficio desaparecería. Se redujo en 6.4% la carencia de agua potable; en 3.9% la de drenaje y en 4% la de electricidad; pero los beneficios se concentraron en la capital. Se mejoró el 42% de la infraestructura de educación y se aumentó en 5.8% la cobertura de salud.

La evaluación detectó también problemas de diseño y de implementación. Entre las primeras sobresalen las siguientes. No se dirigieron ni a las regiones ni a la población más pobre. Para decidir montos y destino de los recursos intervino la opinión de funcionarios estatales y federales del programa, guiada aparentemente por dos criterios: capacidad de ejecución de un proyecto o capacidad de demanda. La participación más activa se dio en sectores de pobreza moderada; los más pobres casi no participaron, ni se atendió a sus carencias más apremiantes. En programas de infraestructura de agua, drenaje, electrificación o pavimentación no hubo criterio alguno de complementariedad.

Entre las fallas de instrumentación detectadas destacan las que a continuación se enuncian. Se detectó un 30% de desperdicio de recursos: 18% por obras iniciadas pero incompletas; 6% por obras no realizadas, y 5% por obras que no brindaban el servicio previsto. El 41% de las obras no contó con supervisión técnica ni de las autoridades responsables.

Hasta aquí los resultados del estudio del Colegio de México. Ahora quisieramos abundar en mayor medida en el tema de la evaluación. Generalmente se le concibe como la parte final de los procesos, así como un medio para conocer el grado de cumplimiento de las metas establecidas y para explicar, *a posteriori*, las causas de las disparidades entre las metas originales y las alcanzadas.

José Sulbrandt considera que la evaluación tradicional presenta tres graves inconvenientes: los resultados no son concluyentes, pueden ser valiosos pero en ningún caso adquieren el carácter de definitorios o decisivos; la información no es oportuna, ya que al realizarse al final del proceso y requerir mucho tiempo para su elaboración, no ayuda a la toma de decisiones; Las conclusiones son irrelevantes para la totalidad de los participantes en los programas, dado que en la mayoría de los casos sólo se toma en cuenta la perspectiva de quienes contrataron la evaluación. Ante ello propone que la evaluación se conciba como un "poderoso instrumento para mejorar el desempeño de los programas sociales, como una instancia de aprendizaje que permite rediseñar y mejorar esos programas en

¹¹ Los datos que se presentan a continuación están contenidos en CAMPOS (1995), pp.473-476.

nuevos ciclos de la política social y, por lo tanto, la concibe como condición necesaria para perfeccionar los programas actuales y futuros en esta materia¹².

La propuesta referida parte de reconocer que la puesta en marcha de los programas sociales está sujeta a problemas diversos que no se encuentran presentes en otros ámbitos de la administración pública, tales como: los problemas sociales que pretenden enfrentarse son conocidos de manera deficiente; las políticas y programas generalmente persiguen objetivos múltiples, a veces inconsistentes, y con metas ambiguas; las metas tienden a ser redefinidas durante la operación; la participación de distintas instancias de gobierno con diferentes perspectivas, deficiencias en la comunicación y con altos grados de discreción en todos los niveles dificulta la coordinación de acciones; la falta de información sobre la situación y la evolución de los programas, así como la falta de controles adecuados dificultan la toma de decisiones oportuna; por último, el medio ambiente en el que se desenvuelven los programas se caracteriza por la confluencia de múltiples actores que tienen intereses directos en los mismos.

Sulbrandt concluye que "la implementación es un proceso fundamentalmente interactivo, negociado, ejecutado por organizaciones que internamente son sistemas débilmente acoplados y que trabajan con una fuerte dosis de ensayo y error. En estos casos la implementación adaptativa permite que la política y el programa sea especificado, revisado, modificado, en otras palabras, adaptado de acuerdo a su interacción con el entorno institucional y social¹³". Esto último requiere formas de evaluación que permitan disponer de información oportuna y adecuada para las áreas normativas, pero también para los diversos niveles de operación.

El autor referido sugiere la adopción de lo que denomina "evaluaciones globales o integrales"¹⁴; ésta operaría a nivel macro, pero a nivel de proyectos otros organismos internacionales también proponen metodologías de evaluación¹⁵. Todas ellas tienen como elementos comunes:

- Enfatizar la importancia de la etapa de preparación.
- Considerar los puntos de vista de los interesados (beneficiarios y áreas de gobierno) en el diseño de los mecanismos e instrumentos de evaluación, la recolección de datos y/o el análisis de la información.
- Destacar la existencia de personal calificado y suficiente.
- Concebir a la evaluación como un medio para incrementar la eficiencia de los programas o recursos.

¹² KLIKSBERG (1993), p. 312.

¹³ Idem, p. 331.

¹⁴ Idem, pp. 333-350.

¹⁵ SCHWARTZ y DERUYTTERE (1996) y BANCO MUNDIAL (1996).

Del desarrollo de esta última parte, parece quedar claro que la evaluación debe verse como una actividad más o menos permanente, ligada al mejoramiento de la eficiencia operacional y desarrollada por personal entrenado. En estos tres puntos el Pronasol tuvo severas deficiencias: no parece haber existido una estrategia de evaluación con objetivos y tiempos específicos -las que existen parecen haber tenido un carácter coyuntural; pareció existir un interés en conocer el grado de participación social en el programa y de identificar a líderes populares, pero no en determinar cómo estaba trabajando en campo el programa; no existió la intención de formar recursos humanos para la realización de evaluaciones en los distintos niveles de operación del programa.

3.2.3. Comentarios finales.

Hasta ahora hemos resaltado las limitaciones del PRONASOL en tanto programa de combate a la pobreza a partir de sus propios principios y supuestos. Ahora quisieramos tocar un aspecto externo a la operación de Solidaridad, pero que tuvo repercusiones en su efectividad: la institucionalización y posibilidades de permanencia del mismo.

Una idea común entre el personal de Sedesol y de algunas dependencias estatales afines consistía en que promoviendo una organización social articulada y efectiva los propios comités reclamarían la continuación de Solidaridad como programa de Estado. Esto no fue así; no sólo por el descrédito de la familia Salinas, sino también porque quizá ningún otro programa ha sido identificado con mayor fuerza a un Presidente que Solidaridad, lo cual sin duda fue altamente benéfico en términos personales pero no para el programa, ni para las instituciones.

El manejo personalista y propagandístico de Solidaridad, agravado por los acontecimientos de corrupción y prepotencia dados a conocer ampliamente al término del sexenio evitó que un programa que había tenido una amplia aceptación -independientemente de sus errores y limitaciones- pudiera trascender los límites de la administración salinista y dar continuidad a un esfuerzo significativo, si no de combate a la pobreza extrema, sí de redistribución de recursos hacia zonas que tradicionalmente habían sido marginadas de ellos ¹⁶.

Un programa de política social que desee obtener resultados consistentes y efectivos deberá aspirar a constituir un cuerpo integral y coherente de acciones que operen en el corto, mediano y largo plazos¹⁷; más allá de un sexenio,

¹⁶ Estamos conscientes de que este no fue el único factor; también jugaron en contra la crisis que acompañó a la devaluación de finales de 1994; la demanda generalizada de avanzar hacia un "nuevo federalismo"; la necesidad de la nueva administración de alejarse de su antecesor y de imprimir un sello propio a su gobierno; etcétera.

¹⁷ Nos estamos refiriendo al limitado ámbito de los programas sociales; la política social en sí debería ser consistente con otro tipo de políticas, tales como, las financieras, las comerciales, las laborales, las monetarias, las de fomento industrial, etcétera.

evidentemente. Es absurdo que cada sexenio implante nuevos programas de beneficio social cuando generalmente no existen evaluaciones rigurosas de los alcances y limitaciones de los programas anteriores. De hecho, la práctica de la evaluación debería ser algo permanente, consustancial a la operación de los programas; debería considerarse algo tan importante que su realización no debería quedar solamente bajo la responsabilidad del Poder Ejecutivo; el Congreso de la Unión, por ejemplo, no debería limitarse a revisar la Cuenta Pública o a conocer y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, sino que también debería analizar la pertinencia y eficiencia de las estrategias y acciones de combate a la pobreza.

Por otra parte, con Solidaridad se creó un Consejo Consultivo conformado por personas generalmente desvinculados del gobierno y con experiencia en la materia. No conozco documentos en donde se explicitara su función y atribuciones, o en el que se reflejaran resultados de evaluaciones con sus respectivas propuestas ¹⁸; a juzgar por este simple hecho, se podría pensar que dicho órgano sólo tuvo un carácter ornamental o de legitimación; sin embargo creo importante rescatar la concepción de que exista una instancia -o varias- en la que especialistas y representantes de organizaciones sociales y económicas opinen sobre la política social, realicen evaluaciones de los resultados de los programas y emitan recomendaciones al Ejecutivo. Lo anterior implica la necesidad de crear mecanismos de participación social en los que se asegure su independencia respecto al gobierno (federal, estatal o municipal) y se delimiten claramente sus funciones y atribuciones; asimismo es necesario que el gobierno genere y proporcione la información pertinente para que se transparenten ante la sociedad las acciones realizadas y los resultados obtenidos.

¹⁸ En la bibliografía se hace referencia a un documento elaborado por el Consejo; se trata de un documento interno, que hasta donde sé nunca fue difundido, lo cual refleja la posición tradicional de que los asuntos de gobierno deben ser tratados por camarillas, sin necesidad de abrirlos al escrutinio de la sociedad.

3.3. Alcances de la Organización Social.

Aún cuando no fue privativo del Pronasol¹, sin duda una de sus mayores preocupaciones la constituyó la promoción y apoyo a la participación organizada de los beneficiarios en su operación; sin embargo, es difícil hacer un diagnóstico de la organización social en Solidaridad, porque es un tema que parece no haber sido evaluado a profundidad y porque despierta pasiones políticas; las posiciones van desde quienes consideran que con el PRONASOL se abrieron cauces para la participación democrática de la ciudadanía hasta los que consideran que el programa sirvió para legitimar la administración del ex-presidente y dotarle de una base de apoyo popular. Las posturas se adoptan más en función de cuestiones ideológicas que de información empírica. Lo que aquí se desarrolla pretende rescatar algunas cuestiones que observé durante la operación del PRONASOL.

3.3.1. Participación Social en el Ciclo Programación-Ejecución.

Ya hicimos referencia a que en el Programa Nacional de Solidaridad se pretendía involucrar a la población en las etapas de programación, presupuestación, ejecución, control y vigilancia de sus obras. Sin embargo, esto generalmente se promovió en el caso de proyectos pequeños; las obras grandes no eran puestas a consideración de los beneficiarios, primero porque hubiera sido complicado poner de acuerdo a mucha gente que podría tener intereses diferentes, y segundo, porque no siempre era posible identificar a los beneficiarios, tal era el caso de las carreteras o avenidas, por ejemplo. Remitámonos entonces, a los programas que estaban bajo la responsabilidad de los ayuntamientos, y que son los mismos que acabamos de ver líneas arriba, en el subcapítulo 3.1.

En las etapas de programación y presupuestación se suponía que la población debería definir la obra a realizar de acuerdo a sus necesidades, los costos de la misma y la posibilidad de aportar, o en todo caso, la modalidad de aportación del porcentaje que les correspondiera.

Dentro de los Fondos Municipales de Solidaridad se podían hacer pequeñas obras de rápido impacto social -agua potable, drenaje, electrificación, caminos rurales, por ejemplo-, así como otro tipo de obras: canchas deportivas, jardines y plazas públicas, adoquinamiento, empedrados o pavimentaciones, casas ejidales, etc. En este programa, según la normatividad, debería formarse un Consejo Municipal de Solidaridad (CMS) que recibiera en cada ayuntamiento las propuestas de las comunidades y las priorizara de acuerdo a los lineamientos establecidos (dar preferencia a obras prioritarias que beneficiaran a los núcleos de población más desprotegidos, entre otros); el Consejo estaría integrado por autoridades municipales y representantes de las localidades. Es probable que estos consejos

¹ Emma Campos y Félix Vélez nos recuerdan que dos aspectos que compartieron el Pronasol y Coplamar fueron la transparencia informativa y la participación. Ver VELEZ (1994), p. 189.

se hayan formado en buena parte de los municipios que recibieron recursos del FSM, es improbable que hayan cumplido con su cometido; enumero las principales causas de ello:

Respecto a la integración, es difícil responder a dos preguntas básicas: ¿estaban todos los que deberían estar? ¿eran realmente representativos?. El escepticismo aflora al considerar que quien respondiera positivamente a ambas preguntas debería demostrar que realizó un proceso de promoción y votación que requiere muchos recursos y tiempo: dos elementos limitados.

Podemos suponer que ante la dificultad que implicaba el cumplimiento de la normatividad, el representante comunitario era el agente o delegado municipal o los líderes locales; ¿qué tan representativos podían ser?, pues dependía de la tradición organizativa de la población, de las intenciones del Presidente Municipal o de sus colaboradores, de la honestidad e interés del integrante del consejo, etcétera. Bajo estas circunstancias, el CMS parece no haber sido una mejor instancia que otras existentes en el municipio².

Respecto a la operación del consejo, su actuación fue deficiente. Las razones son varias y van desde el hecho de que los representantes no tenían los conocimientos necesarios o el tiempo suficiente para asumir sus funciones, hasta la falta de interés de las autoridades municipales de "darles juego". Independientemente del origen de la problemática, los Consejos se reunían poco y en los casos en que lo hacían, generalmente era para validar decisiones ya tomadas:

- Era común que el Gobierno Estatal elaborara su plan de desarrollo y considerara en él los recursos de Solidaridad -incluso los que se descentralizaban a los ayuntamientos-, de manera que las obras se decidían en gran parte en la capital del Estado.
- Durante las campañas de los candidatos a presidentes municipales, estos recibían una serie de peticiones o asumían compromisos que, ya estando en el cargo, trataban de cumplir. Las solicitudes y compromisos eran diversos y es de suponer que no siempre estaban vinculados con el combate a la pobreza³.

² A nivel de los municipios existen por lo menos dos instancias que pueden asumir funciones de planeación adicionales a las realizadas por el presidente municipal y su equipo de colaboradores: el cabildo y los Comités para la Planeación del Desarrollo a nivel municipal (Coplademun). En ambas instancias existe participación de representantes sociales, aún cuando no siempre han asumido las funciones que les corresponden, sobretodo en el segundo caso.

³ Incluso en los sectores más marginados, es altamente probable que en lugar de solicitar apoyos directos para superar problemas relacionados con su situación, pidan por ejemplo que se les ayude a construir una capilla. La generalidad de este fenómeno ha extendido la idea entre personal de SEDESOL que es conveniente apoyar incluso ese tipo de proyectos, bajo el argumento de que si la gente se organiza verá los frutos de la unión y se mantendrá organizada para realizar otro tipo de obras prioritarias. No estoy convencido de que así suceda necesariamente, sin embargo, me interesa recalcar otro asunto: cuando se está en pobreza extrema el problema fundamental es la desnutrición y la falta de higiene, no la organización social.

- Generalmente no existía una tradición de consulta a la ciudadanía por parte de la autoridad municipal para definir las obras a realizar; de hecho, en muchas ocasiones se temía que al tomar la opinión de los interesados se generaran expectativas que al no ser cumplidas acarrearían problemas políticos al presidente municipal⁴. Como una manera de subsanar estos problemas, el personal de los ayuntamientos ponía a consideración de los beneficiarios la aprobación de la obra aprobada. Debe aclararse que ésta “validación” en muchos casos era una información de que se iba a hacer una obra determinada y que debían dar una aportación determinada.

El momento de la ejecución tenía otro tipo de problemas. De acuerdo a la normatividad, y continuando con el Fondo Municipal de Solidaridad, los comités deberían hacer las obras, excepto en casos especiales. Este lineamiento se respetó a regañadientes o de plano se trató de eludir. Al parecer, las autoridades municipales rara vez se convencieron de las bondades de la participación social, no sólo en esta etapa, sino en todo el proceso. Al margen del hecho de que la obra pública suele ser una fuente de corrupción y que la participación comunitaria podía minimizarla, existía otro temor de los gobiernos municipales. Aún cuando la ejecución de los trabajos estuviera en manos de los comités de solidaridad, la normatividad los responsabilizaba de la buena ejecución de las obras y de la correcta administración del recurso, de manera que si existían deficiencias técnicas en los trabajos o no se comprobaba la adecuada utilización del presupuesto, las dependencias normativas sancionaban al ayuntamiento y no al comité⁵. Incluso en los casos en que dirigentes de comités malversaron dinero, autoridades estatales o federales intervinieron para que a nivel municipal no se actuara contra ellos, por ejemplo presentando denuncias penales, porque ello demeritaría la imagen del programa.

También es necesario mencionar que en ocasiones eran los mismos comités los que se negaban a hacer la obra, ya fuera por no tener los conocimientos técnicos adecuados, por dificultades para la organización⁶ o por falta de tiempo. Esta situación se presentaba sobretodo en el medio urbano o semiurbano.

⁴ La normatividad del programa señalaba que el paquete de obras que el municipio enviaba para su aprobación a SEDESOL debería recoger las propuestas de la comunidad; sin embargo, casi nadie respetaba tales disposiciones porque las autoridades municipales no sabían qué obras se les aprobarían, además de que entre este trámite y la ejecución de la obra podrían transcurrir hasta 8 meses, lo que provocaba malestar entre los ciudadanos.

⁵ Esta disposición no dejaba de tener lógica, pues si se hubiera eximido a los ayuntamientos de cualquier responsabilidad, seguramente estos habrían responsabilizado a los comités de todos los problemas que se presentaran, cuando en realidad ellos eran la fuente de los mismos al no respetar la decisión comunitaria de las obras que consideraban básicas o de quienes serían sus representantes, o al no informar y asesorar sobre las características de las obras o el proceso de comprobación de los recursos.

⁶ Existen líderes, sobre todo en colonias populares, que adquieren un carácter de gestores; ellos pueden tener interés en que se hagan obras en su demarcación porque ello les acarrea un prestigio entre sus seguidores, pero no siempre quieren desgastarse en las cuestiones organizativas que implicaría la ejecución de la obra; en todo caso, la resistencia es mayor entre los líderes que no tienen arraigo entre sus vecinos.

Hasta ahora hemos comentado sobre el Fondo Municipal de Solidaridad, pero el panorama es similar en los otros tres programas; tan sólo habría que hacer algunas precisiones.

En el Programa de Escuela Digna en muchas ocasiones se presentó una pugna abierta entre los directores de los planteles y los comités de solidaridad por la definición de las obras a realizar y el manejo de los recursos.

En el caso del Fondo de Solidaridad para la Producción lo que se elegían eran sujetos de apoyo económico para la siembra de sus tierras. A fin de evitar favoritismos o actos de corrupción, se formaron Consejos Municipales de Validación y Seguimiento integrados por autoridades municipales y representantes de núcleos agrarios y organizaciones campesinas; su función básica era determinar quienes podían recibir el apoyo del programa y verificar que ese apoyo se empleara para labores agrícolas. Aquí vuelven a renacer las dudas sobre la representatividad y funcionamiento real de esta instancia.

Vale la pena mencionar que la normatividad del FSP establecía que los apoyos reintegrados a la tesorería municipal debían devolverse a los productores cumplidos para que ellos realizaran proyectos sociales, productivos o financieros, de acuerdo a lo que decidieran en forma democrática entre ellos mismos. Al parecer no existe una estadística que indique en que medida estos lineamientos fueron cumplidos; lo que sí puedo referir es la preocupación generalizada en las contralorías de los estados por el escaso control que se tenía de estos recursos, lo que originaba dudas sobre la devolución del dinero a los productores.

Respecto al Programa Niños de Solidaridad el problema central era quien elegía a los becarios; supuestamente un comité elegido democráticamente por los padres de familia debía validar la propuesta de beneficiarios, sin embargo es probable que se hayan presentado dos situaciones: por un lado, no es difícil pensar que el director y/o los maestros pudieron haber tenido cierta influencia a la hora de integrar la propuesta; por otra parte, el comité no siempre era representativo, sino que era elegido por gente cercana al director y/o por los padres de los niños beneficiados.

3.3.2. La Contraloría Social.

Como un apoyo a la organización social planteada por el Pronasol se instrumentó el Programa de Contraloría Social (PCS). La contraloría social podría ser definida como el conjunto de acciones de control y vigilancia realizadas por la población. En el programa instrumentado por la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) se le acotaba en dos sentidos básicos: por un lado, la vigilancia de la actuación de los servidores públicos, y por el otro, el control y la vigilancia de aquellas tareas que eran responsabilidad de la propia comunidad, de acuerdo a lo que señalaba la normatividad respectiva.

La intención de involucrar a la ciudadanía en este tipo de actividades no era reciente; desde los primeros años de esa Secretaría se idearon o fortalecieron instancias y mecanismos con ese propósito; el ejemplo más claro lo constituyó el Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía. A grandes rasgos, el Sistema funcionaba de la siguiente manera: por medio de buzones en oficinas federales y de servicios telefónicos se hacían del conocimiento de la autoridad quejas y denuncias por violaciones a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; con base en ellas se realizaban las investigaciones pertinentes para determinar si existía irregularidad en la conducta del funcionario y, según el caso, proceder a su archivo, a la emisión de alguna recomendación y/o a la aplicación de la sanción correspondiente; en todos los casos, la autoridad estaba obligada a informar al quejoso de los resultados obtenidos.

Con la aparición del PRONASOL las posibilidades de participación de la población se ampliaron. Como ya vimos, de acuerdo a los lineamientos de Solidaridad, tanto el gobierno, como las comunidades tenían responsabilidades específicas, por lo que era necesario que éstas últimas conocieran tales lineamientos, de manera que pudieran exigir lo que le correspondía realizar al gobierno, al tiempo que contaban con elementos suficientes para ordenar, organizar y hacer transparentes sus propias acciones.

En este contexto, en 1991 inicia el Programa de Contraloría Social en Solidaridad. El esquema básico consistía en que al interior de los comités de solidaridad o de los consejos (en el caso de los fondos de Solidaridad para la Producción y Municipal de Solidaridad) se nombraba a un "vocal de control y vigilancia" a quien se capacitaba, conjuntamente con los demás integrantes del comité o del consejo, en aspectos de normatividad del programa en el que participaban, en el uso de elementos básicos de control y en los mecanismos para presentar quejas y denuncias.

El vocal estaba concebido como la figura que transmitía la información recibida en la capacitación al resto de los beneficiarios y promovía el trabajo ordenado y transparente al interior del comité y de la comunidad. El Programa de Contraloría Social tenía como características fundamentales las siguientes:

- "[Reconocer] y [apoyar] la existencia de formas naturales de control y vigilancia en las que la comunidad participa.
- "[Apoyar] el funcionamiento ordenado y eficiente de los programas de Solidaridad, promoviendo nuevas maneras de control y vigilancia, sustentadas en la concertación de acciones con un enfoque preventivo.
- "[Poner] al servicio de la comunidad un Sistema de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía para que lo utilice cuando observe irregularidades de servidores públicos federales o locales.

- “[Reafirmar] los principios que sustentan las acciones de Solidaridad y [fortalecer] la confianza de la ciudadanía en el ejercicio de los recursos públicos”⁷.

Dentro del programa, la Secogef tenía una función normativa, de evaluación y de seguimiento global de las acciones realizadas; el trabajo operativo le correspondía a los órganos estatales de control (O.E.C.) -o sea, las contralorías internas de los gobiernos estatales- y los municipios realizaban funciones de apoyo y promoción⁸.

El esquema parecía consistente; sin embargo, varios elementos restaron efectividad al programa y a la participación social. Veamos.

En primer lugar, la dificultad de las dependencias responsables del programa de atender oportunamente a los comités de solidaridad. En muchas ocasiones la capacitación se proporcionó cuando ya se habían concluido los trabajos.

En segundo lugar, las limitaciones en el esquema de capacitación; en realidad no se trataba de tal, sino de pláticas informativas en las que se abordaban aspectos de normatividad, importancia y uso de controles básicos, funciones del vocal de control y vigilancia y explicación del sistema de quejas y denuncias. El temario era amplio, el tiempo corto y la forma de abordarlo era casi siempre poco didáctica.

Por otra parte, la “capacitación” casi siempre era proporcionada a la mesa directiva del comité y esa información rara vez era difundida al resto de la comunidad.

Asimismo, es necesario considerar la falta de convencimiento de las autoridades municipales y dependencias de gobierno estatal y federal, cuando no su abierta hostilidad al tipo de participación social propuesta en el programa.

Por último, otro factor que debemos considerar es que el sistema de quejas y denuncias no siempre dio respuestas con la prontitud esperada por las comunidades⁹.

⁷ SECRETARÍA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION - COORDINACION GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1992), pag. 11

⁸ La actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo nunca ha tenido delegaciones en los estados; desde su aparición en el sexenio delamadrista se convino con los gobiernos estatales que ellos crearán órganos de control semejantes al federal para de manera desconcentrada auditar los recursos del Ramo XXVI.

⁹ Es conveniente resaltar el caso del Sistema de Quejas y Denuncias. Cuando inició el PCS en 1991 se presentaron 123 quejas en todo el país, correspondiente al Ramo XXVI; la cifra máxima se alcanzó en 1993 con 851 quejas, para descender a 788 el siguiente año y a tan sólo 170 en 1995. ¿Estas cifras muestran que el Ramo XXVI se administra mejor a partir del programa, que la ciudadanía ha perdido confianza en sus instituciones o que ha comprobado que el Sistema de Quejas y Denuncias no responde a sus expectativas? En principio, pareciera que en general la población no conoce suficientemente bien al sistema; por otra parte, en los casos en que se han denunciado irregularidades la solución es lenta, y cuando es procedente no siempre se aplica la sanción o la reparación del daño correspondiente. Además, generalmente las autoridades

Pero no sólo existían problemas operativos, también existían deficiencias en el diseño mismo del programa y en la participación de las autoridades municipales. Abordaremos cada uno de esos aspectos.

3.3.2.1. Las Limitaciones en el Diseño del Programa.

El esquema original de operación del PCS consideraba en lo esencial lo siguiente:

- Elección de un vocal de control y vigilancia en el seno de los comités de solidaridad o en los consejos, con tres funciones básicas: conocer y dar a conocer la normatividad de los programas; promover en el comité o consejo elementos básicos de control; y canalizar las quejas y denuncias de los beneficiarios.
- Capacitación del vocal para que cumpliera con las funciones asignadas.
- Poner a disposición de los vocales y los ciudadanos un sistema de quejas y denuncias.

La idea de este esquema era que el vocal reprodujera la información al resto del comité y de los beneficiarios, de manera que todos estuvieran enterados de lo que se tenía que hacer, cómo se tenía que hacer, y en caso de que no fuera así, denunciarlo para que la autoridad competente solucionara el problema. Aquí radicaba su carácter preventivo.

Por razones que en seguida se abordarán, este esquema sufrió algunas interpretaciones curiosas. En primer lugar, entre algunos servidores públicos se empezó a creer que la existencia de los vocales aseguraría la buena marcha de los programas de Solidaridad; cuando se detectaban problemas en las obras realizadas por comités todos los ojos volteaban hacia ellos y no hacia la autoridad que muy probablemente era el origen de la anomalía.

En segundo lugar, muy frecuentemente se concibió a la contraloría social como una oficina de gobierno y no como un tipo específico de control que solo existe si lo ejerce la ciudadanía en su vida diaria. Lo de menos es que la gente tuviera esa confusión, lo grave era que amplios sectores de los servidores públicos de los niveles federal, estatal y municipal la compartían.

Es importante detenernos un momento en estos conceptos. Por lo menos en el primero de ellos pareciera que lo que está detrás de ellos es la impresión de que los comités tienen una serie de obligaciones por cumplir que eximen a las autoridades de algún tipo de responsabilidad; no quedaba claro que el gobierno

municipales permanecen al margen de la operación del sistema, por lo que a este nivel casi nunca existen mecanismos de captación y resolución de irregularidades.

propiciaba la participación social como una estrategia para incrementar la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos, pero no porque estuviera renunciando a ser autoridad. En este sentido, era obligación de los ayuntamientos no solamente dar el dinero a los comités, sino también considerar la opinión ciudadana para definir las obras a realizar, proporcionar la información y asesoría requeridas, y atender las quejas, denuncias o consultas que presentara la ciudadanía.

Por otra parte, el concepto de contraloría social siempre fue difícil de aprehender. La contraloría social se definió desde el inicio como la participación de la ciudadanía en el control de lo que le correspondía realizar a la propia ciudadanía y en la vigilancia de la actuación de los servidores públicos. Hay dos palabras que generan problemas: ciudadanía -es decir, todos; no un vocal, no un comité- y control -en la definición se distinguen las palabras control y vigilancia, para enfatizar que la primera tiene que ver con la parte preventiva y operativa del control, en contraposición a la segunda en donde solamente se verifica que el servidor público cumpla con sus obligaciones.

¿Cómo pudo haberse generado la confusión referida? Se arriesgan las siguientes hipótesis.

- El esquema del programa no se concretó en indicadores específicos que le permitieran medir su desempeño, por lo que pronto se le identificó con lo que se tenía más a la mano: la capacitación. Así, la preocupación fundamental era saber cuantos integrantes de comités se capacitaban cada mes, suponiendo que la mera capacitación era suficiente para lograr la cabal participación de los ciudadanos en el control¹⁰.
- El PCS surgió como un programa nuevo, autosuficiente, y existió escaso interés en vincularlo con otras actividades concurrentes, tales como, la auditoría, el sistema de quejas y denuncias, la formación y desarrollo de los recursos humanos, la modernización administrativa, la difusión, la sensibilización de los ayuntamientos, la creación de marcos legales compatibles, la organización social.
- La palabra control, y por tanto contraloría, está fuertemente asociada a su vertiente de supervisión, de vigilancia, de fiscalización, y en muy pocas ocasiones se considera al control operativo, es decir, aquellos mecanismos que nos facilitan el cumplimiento de los objetivos de la mejor manera posible.

¹⁰ Por ejemplo, en SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN - COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1992), en donde se consignan los principales resultados obtenidos en el sexenio dentro del Pronasol, los indicadores que aparecen sobre el programa son: "participantes capacitados", "sesiones de capacitación", "horas de capacitación", "cobertura", "obras verificadas" y "quejas y denuncias atendidas".

Al margen de las mal interpretaciones que se generaron durante la instrumentación, en el planteamiento original existían problemas serios. El primero de ellos era su inconsistencia con una de las características del Programa de Contraloría Social: "reconocer y apoyar la existencia legítima de formas de control y vigilancia en las que la comunidad participa", a lo cual se contrapuso la imposición de un Vocal de Control y Vigilancia. Lo anterior significaba dar más importancia a una figura, que a la función de control preventivo. A manera de justificación se podría argumentar que esta medida se tomó porque el Pronasol exigía la formación de comités, de manera que la imposición era de origen; sin embargo, en otros programas federales que no tenían un funcionamiento similar al de Solidaridad, también se exigió la elección de vocales o comisiones de Control y Vigilancia.

Otra limitación del esquema consistió en concebir a los Organos Estatales de Control (OEC) básicamente como los operativos del programa en su respectivo ámbito de acción. Bajo esta óptica, se les concibió como capacitadores y no como la instancia de concertación y articulación de acciones que permitieran la participación social en el control. Esta concepción era riesgosa porque la mayoría de las contralorías estatales no contaban con recursos ni personal suficientes para dar capacitación oportuna y constante a todos los comités y sus vocales. La pregunta sería ¿era necesario dotar a los OEC de mayor presupuesto e infraestructura para consolidar a un equipo de capacitadores?, o bien, ¿debe transformarse el OEC en una entidad que normara, coordinara, concertara y evaluara las acciones derivadas del Programa de Contraloría Social en su ámbito de acción?

Por último, el programa fue altamente identificado con la capacitación a los vocales, pero ¿debió haber sido la actividad central? En principio, pareciera que no; veamos sus inconvenientes:

- Proporcionar capacitación oportuna y suficiente implica un costo muy alto que excedía a las posibilidades económicas de los OEC.
- Por el tipo de obra, por el costo y por el tiempo de ejecución prevalecientes en el Ramo XXVI, no siempre se justificaba la capacitación.
- La capacitación no pareció tener un impacto importante en la promoción de la participación social en el control, puesto que la información casi siempre se quedaba a nivel del vocal o de los asistentes a las sesiones, pero muy rara vez fluía al resto de las comunidades.

¿Implicaba esto que no debió haberse proporcionado capacitación? De ninguna manera, pero debieron haberse replanteado los términos en que fue concebida, de manera que se precisara la población objetivo, se mejorara la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje y se aumentara la frecuencia de capacitación.

3.3.2.2. Los Obstáculos del Programa a Nivel Municipal.

Fuera del discurso político, poco se ha hecho por medir el grado de compromiso y de interés de las autoridades municipales en la participación social; en una primera aproximación parece tender a cero. Varios factores inciden en ello. En primer lugar la tradición autoritaria y monolítica del sistema político mexicano; es decir, no hay una cultura de la democracia -de la consulta y el consenso.

Por otra parte, subsiste una visión patrimonialista de la función pública, en contraposición a la concepción del servidor público.

Otro factor importante es que el municipio estuvo sometido a un centralismo excesivo, de manera que ahora que recupera funciones reales requiere de un entrenamiento constante y de largo plazo, sobretodo si consideramos que este nivel administrativo tiene muchos problemas en términos de recursos humanos, económicos y de infraestructura.

A lo anterior se agregan problemas derivados de la propia instrumentación del Programa de Contraloría Social. Si bien es cierto que en el esquema original siempre se pensó que junto a la capacitación a los vocales y comités también debería asesorarse a las autoridades municipales, en la práctica generalmente no funcionó así. Veamos las posibles razones.

En primer lugar, la materia de capacitación era sobre control operativo, un tema harto difícil que exigía un profundo conocimiento de los instructores sobre aspectos de administración municipal, y seguramente se podrían contar con los dedos de la mano los que sabían del tema.

En segundo lugar, nunca se precisó el contenido de la capacitación a los servidores públicos municipales en materia de participación social en el control -es evidente que no se requería una sesión para explicarles que debían convocar a los comités a las capacitaciones y facilitar las instalaciones para ello, que es a lo que se redujo su participación en la mayor parte de los casos.

En tercer lugar, nunca se armó un argumento contundente para convencer a las autoridades municipales de la ventajas que obtendrían con la participación social en el control.

Por último, nunca se vinculó el tema de la capacitación con otros aspectos afines: auditoría, quejas y denuncias, etcétera.

De cierta manera, el Programa de Contraloría Social se continuó manejando de manera central por los OEC, y en los pocos casos en que se descentralizó a los municipios no se le dió seguimiento, ni se evaluó la calidad de las capacitaciones proporcionada por estos.

3.3.2.3. Lo que Faló en el Programa de Contraloría Social.

De acuerdo a las deficiencias detectadas, el Programa de Contraloría Social debió haber tenido las siguientes características.

- a) Tener un carácter integral, siendo sus ejes fundamentales: la difusión; la capacitación; el Sistema de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía; la verificación documental y en campo del apoyo institucional a la participación social en el control; la evaluación; la creación de marcos normativos adecuados.
- b) Promover la participación ciudadana más amplia posible, sin limitarla a los vocales de control y vigilancia, así como respetar las formas de organización social prevalecientes en las entidades federativas o regionales.
- c) Asignar a la Secogef y los OEC, en sus respectivos ámbitos de acción, un papel básicamente normativo, de concertación y evaluación, que permitiera la confluencia de distintas instancias de los tres niveles de gobierno, y de los sectores académicos y sociales.

A continuación se abunda en estos tres aspectos.

Respecto al primer punto, se debió haber dado mayor énfasis a la difusión a población abierta de aspectos básicos de la operación del Pronasol; por ejemplo, tipo de obras y acciones que se realizaban dentro de los programas; población objetivo; mecanismos de selección de las obras a realizar o de los posibles beneficiarios; principales objetivos y lineamientos normativos que regían la operación del FDSM; las obras o proyectos aprobados o validados, especificando el lugar donde se harían los trabajos, el tipo de obra o proyecto, sus metas y costo -especificando cuanto correspondía aportar a la comunidad-, fechas de inicio y término; además dar a conocer ampliamente los canales para presentar quejas y denuncias.

En realidad las actividades más simples de vigilancia no habrían requerido más que de una buena información. De manera adicional, se debieron haber identificado aquellos comités que por el tipo de obra, proyecto o acción que estuvieran realizando, o incluso por interés, realmente requirieran capacitación o asesoría especial. Por otra parte, se debió haber dado prioridad a la capacitación periódica de los integrantes de ambos tipos de consejos. La idea básica es que la capacitación debió enfocarse al desarrollo de habilidades específicas para grupos que tenían mayor grado de responsabilidad.

Asimismo se debió dar mayor importancia a la capacitación de las autoridades municipales para: sensibilizarlos sobre la importancia y la conveniencia de la participación social en el control; explicar sus responsabilidades en el PCS; asesorar sobre el uso de controles operativos; motivar y apoyar la operación de

mecanismos de recepción y atención a consultas, quejas y denuncias de los ciudadanos.

El tema de la capacitación va aparejado inevitablemente a la formación de recursos humanos en métodos y técnicas didácticas, y a la creación de contenidos integrales que consideren aspectos de control, de organización social, de normatividad, de procesos de producción y distribución, de construcción de obras ó de administración de recursos; ambas cuestiones -formación de recursos humanos y definición de contenidos integrales- con el fin de evitar la improvisación de instructores y la desvinculación de los aspectos de control con otros temas afines que eran la constante en el programa.

El Sistema de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía es crucial para la operación del Programa de Contraloría Social: si funciona correctamente la ciudadanía podría recuperar la confianza en sus instituciones; en caso contrario, la labor de capacitación y difusión que se realice tendrá un valor simbólico y un impacto deficiente, cuyo resultado previsible será el mayor alejamiento de la población de las instituciones gubernamentales. Por ello, hubiera sido importante que dentro del PCS se hubiera procedido en dos sentidos:

- Definir con claridad las responsabilidades y funciones de los tres niveles de gobierno en la operación del sistema; a fin de uniformar procedimientos y formatos y establecer tiempos para la resolución de las quejas o denuncias, de acuerdo a su tipo y gravedad.
- Diseñar un sistema de información computarizado integral para el registro y seguimiento de las consultas, quejas y denuncias del Ramo XXVI.

Las consideraciones anteriores debieron estar complementadas con dos actividades básicas: la auditoría y la evaluación. Ambas actividades hubieran permitido constatar el tipo y la calidad de apoyo que proporcionaban las instancias de gobierno a la participación social en el control.

Por último, el Programa de Contraloría Social siempre adoleció de un marco jurídico-administrativo que lo sustentara adecuadamente. Por una parte, siempre se le vió como algo separado del resto del Programa de Solidaridad, lo que dificultó la coordinación con otras instituciones gubernamentales o sociales. Por otra parte, no se incidió en la elaboración o modificación de leyes, reglamentos y demás ordenamientos jurídicos que dieran fortaleza al PCS, por ejemplo, la creación de una Ley de Desarrollo Social o la actualización de las leyes orgánicas de los ayuntamientos.

Respecto al punto b), relacionado con la promoción amplia de la participación social en el control, de hecho está relacionado con la difusión que vimos previamente; sólo habría que agregar que esta es una condición fundamental para

acceder a la real transparencia en las acciones de gobierno que tanto pregonaba el programa.

Por otra parte, poco se ha investigado sobre las formas tradicionales de control de los grupos sociales. Habría sido interesante que en lugar de imponer al Vocal de Control y Vigilancia se hubiera investigado sobre este tema y se hubiera tenido un mayor acercamiento con las organizaciones sociales para rescatar sus experiencias en la materia e identificar aquellos tópicos que no han desarrollado hasta ahora.

Pasemos ahora al aspecto de la confluencia de diversas instancias en la operación del PCS (punto c). Hasta ahora las acciones emprendidas en materia de participación social en el control han sido responsabilidad casi exclusiva de las contralorías federal y estatales. Esta estrategia ha facilitado la homogeneidad en el manejo de los conceptos y en el nivel de compromiso con el programa; pero en contrapartida, la escasez de recursos humanos, materiales y económicos de las áreas responsables ha dificultado la posibilidad de que el programa tenga mayor presencia en la vida nacional. Ante ello habría sido conveniente involucrar a otras instancias en el programa. Tanto la Secodam, como las contralorías estatales debieron haber asumido una función más orientada a la concertación, coordinación y supervisión del trabajo de los actores que eventualmente podrían haberse incorporado, no solo de otras instancias gubernamentales de los tres niveles de gobierno, sino también instituciones privadas y organizaciones sociales o civiles.

3.3.3. Limitaciones a la Participación Social.

Siempre se afirmó que en el Programa Nacional de Solidaridad la participación social era el eje para el desarrollo de los programas; pero ¿la ciudadanía estaba dispuesta a participar en los términos establecidos por Sedesol? Es una pregunta difícil de responder porque las reacciones iban de la indiferencia y la apatía a la cooperación plena, y actualmente no parecen estar identificadas las regiones donde prevalece una u otra.

La participación de la población depende de factores culturales, del ámbito de residencia (rural o urbano), de razones ideológicas, del tipo de líderes prevalecientes, pero también del grado de confianza que tengan en el gobierno (en cualquiera de sus niveles), así como de la disposición de las autoridades locales a propiciarla y respetarla. Veámoslo más ampliamente.

En principio, parece existir un interés desigual de la ciudadanía por intervenir en los asuntos públicos, así como concepciones distintas de como debe darse esa participación. En general, en las áreas rurales hay una mayor tendencia a que la población se involucre en la mayor parte de las etapas de la obra o acción que le

corresponda¹¹; es natural: los vecinos tienen mayor contacto entre sí y conservan tradiciones comunitarias en mayor medida que en la ciudad, además las actividades laborales suelen ser estacionales.

En las ciudades, aunque en menor medida que en el área rural, también existe participación social -sobre todo en colonias populares- y ésta es más efectiva en la medida en que la obra realmente responda a sus demandas y/o tengan confianza en sus líderes.

Por otra parte, tanto en el ámbito rural como urbano, la actitud de las autoridades municipales es definitiva para que se dé la participación social de manera plena. Aparentemente la mayor parte de las presidencias municipales consideran incómoda la presencia activa y organizada de la ciudadanía; así, ante la exigencia normativa de que ésta se diera, se recurrió a mecanismos para "darle la vuelta", tales como: nombrar a los presidentes de comités y a los representantes ante los consejos; no proporcionar información a los comités y menos aún a las comunidades; excluir a los comités o a los consejos de etapas clave de la operación del programa y cuando se les incluía, generalmente sólo era para que firmaran los documentos que exigía la normatividad.

Con Solidaridad se utilizó la estrategia de formar comités de solidaridad, al margen de formas de organización ya reconocidas legalmente (ejidos, sociedades de padres de familia, uniones de colonos, etcétera) o informales (tequios, faenas, fatigas, por ejemplo); lo más grave quizá no fue que se sustituyeran figuras creadas por otras nuevas, el verdadero problema es que estos comités muchas veces se percibieron como parte de los trámites burocráticos y no se crearon canales reales para la participación social efectiva¹².

Precisamente por la importancia que tiene la promoción y fortalecimiento de la organización social, esta tarea no debería quedar bajo la responsabilidad única de una dependencia de gobierno; deben establecerse ordenamientos legales que con base en las garantías individuales establecidas en la Constitución Política consideren: canales de consulta a la ciudadanía, así como de información y rendición de cuentas por parte de las autoridades; mecanismos de defensa de la

¹¹ Esto no quiere decir que exista mayor democracia, por el contrario, en el ámbito rural es más común la manipulación y la imposición de la voluntad de los líderes y/o de las autoridades locales.

¹² El estudio del Colegio de México citado en el capítulo anterior (CAMPOS (1995), pp. 473-476) consigna los siguientes datos: el promedio estatal de participación colectiva fue de 6.97% y aportó el 12.9% del costo total de las obras. El 9% de las obras se realizó sin comité alguno. Aunque en el 84% de las obras había algún comité, sólo el 36% fue efectivamente ejecutada por este, mientras que el 54% fue encargada a algún contratista. Casi la tercera parte del total de encuestados ignoraba las características del Pronasol. En cuanto a los líderes de comités, en 27% de los casos fueron nombrados por inducción de alguna autoridad y un 19% sin aparentar siquiera un consenso de asamblea. Un 17% de las obras se decidió en asamblea de vecinos; la mayoría fue solicitada por algunas personas de la comunidad y un 34% fueron sugeridas por autoridades. No se promovió la organización de los más pobres, que fueron desplazados por grupos con más recursos y con más capacidad de demanda. A las comunidades llegaron con relativa frecuencia propuestas de acción ya previstas por el gobierno

sociedad ante actos u omisiones de la autoridad complementarios a los previstos en la legislación civil o penal, por ejemplo un sistema de quejas y denuncias eficiente, expedito y transparente; creación de canales de participación social en la toma de decisiones gubernamentales, adicionales o complementarios a los ya establecidos, tal como el cabildo o los COPLADEMUN¹³, y mecanismos de asesoría a la ciudadanía sobre sus derechos y obligaciones.

La creación de instancias de participación social tendría el propósito de facilitar y eficientar la administración gubernamental, ya que ello permitiría una constante retroalimentación con la autoridad sobre las necesidades de la población, dirigiendo los recursos hacia zonas críticas del municipio; agilizaría la creación de consensos para la resolución de problemas; promovería la cohesión de la ciudadanía con sus gobernantes, y daría mayor transparencia a los actos derivados de la ejecución de los programas. Bajo esta perspectiva, el establecimiento de un cuerpo jurídico como el mencionado iría más allá del objetivo de combatir la pobreza, pero también lo incluye.

Hasta ahora hemos señalado algunos obstáculos a la participación organizada de la sociedad; pero no queremos dejar la impresión de que ésta no se dió en absoluto, por el contrario, existen experiencias interesantes que deben retomarse: presidentes municipales que apoyaban a los comités no sólo para hacer sus obras, sino para duplicar sus metas; comités que estuvieron al pendiente de sus obras y que al detectar anomalías pararon a la constructora y exigieron la correcta conclusión del proyecto; cumplimiento de faenas o tequios para la realización de las obras; etcétera. No hay estudios que nos indiquen si, al margen de la propaganda oficial, la participación social fue la tónica de Solidaridad; a estas alturas pudiera ser ocioso tratar de determinarlo, pero si es importante puntualizar lo siguiente:

- La obligación de formar comités de solidaridad pudo haber tenido un propósito propagandístico o político, pero no se justificaba en términos operativos. La sociedad mexicana cuenta con diversas formas de organización, algunas de ellas incluso con personalidad jurídica, tales como ejidos, cooperativas, sociedades de padres de familia y otras más. Si se deseaba promover la organización social ¿no hubiera sido mejor fortalecer estructuras ya creadas en lugar de imponer otras nuevas que además nunca tuvieron una personalidad jurídica?¹⁴

¹³ El periodista Francisco Gómez Maza consigna diversas experiencias realizadas en el país: "las de referéndum impulsadas por el PAN, las cámaras de representantes locales impulsadas por gobiernos perredistas, cabildos abiertos, cabildos itinerantes, asambleas populares, gerencias sociales, regidurías de participación ciudadana, procurador del pueblo, que arrojan experiencias interesantes, aunque todavía incipientes en la dimensión nacional", GÓMEZ MAZA (1995), p. 38. Por otra parte, Julio Faesler refiere que la Constitución Política de Colombia "establece que la soberanía popular se expresa no sólo a través del voto, sino en el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato", FAESLER (1995).

¹⁴ Julieta Campos retoma conclusiones obtenidas por personal de Sedesol: Algunos comités se formaron sobre estructuras ya existentes o "por desdoblamiento" de alguna organización previa; muchos nacieron montados sobre la estructura previa del PRI y por convocatoria de los presidentes

- Solidaridad buscó canalizar recursos al mayor número posible de localidades (quizá no en términos normativos, pero sí en la realidad), por lo que dispersó el presupuesto en muchas pequeñas obras o acciones; es natural pensar que no se puede emprender un programa consistente de organización social entre una población que sólo es atendida de manera esporádica¹⁵. Haberse limitado a grupos específicos en situación de pobreza habría facilitado una tarea de estas dimensiones y seguramente habría sido más eficaz.
- El hecho de que la organización social esté en manos del gobierno, específicamente en Sedesol, despierta muchas suspicacias sobre las intenciones reales de semejante trabajo. Durante el sexenio salinista había quejas constantes de que se estaba violando la autonomía estatal y municipal, también se llegó a afirmar que la intención gubernamental había sido sustituir al PRI con el PRONASOL -de hecho, el movimiento territorial del partido oficial fue impulsado por Solidaridad¹⁶. Es necesario involucrar a otros actores sociales en la promoción, operación y supervisión de las tareas de organización social propuestos por el gobierno¹⁷.
- En muchos escritos de Sedesol queda la impresión de que concebían a la organización social como un fin en sí mismo -a partir de él se lograría el autodesarrollo de las localidades-, cuando en realidad debió formar parte de una estrategia global de combate a la pobreza.
- Por último, y quizá lo más importante, no puede haber una participación social efectiva si no existe un régimen democrático.

municipales; muchos comités sólo existieron en los papeles que servían para tramitar recursos. Se reconocía que se había logrado una participación social limitada, transitoria y de corto plazo. Sedesol atribula las fallas en el funcionamiento de los comités a varios factores: inercias burocráticas; resistencia de la gente a asumir responsabilidades; exceso de trámites; falta de capacitación y asesoría técnica en el proceso de organización, planeación y ejecución; carencia de conocimientos administrativos y contables que dificultaban el seguimiento al manejo de los recursos. CAMPOS (1995), pp. 466 y 467.

¹⁵ Derivado del estudio de Solidaridad en Zacatecas, los investigadores del Colegio de México sugirieron se asegurara el seguimiento a la organización colectiva y se favoreciera su continuidad, así como estimular la participación mediante una supervisión en aspectos técnicos y organizativos, CAMPOS (1995), p. 476.

¹⁶ "El Pronasol adquirió una sobredimensión de aparato articulador de prácticamente todo lo que tuviera que ver con el espectro socio-político del régimen salinista: combate a la pobreza; germen de una reforma social y política amplia; cuna de una nueva clase política que estaba destinada originalmente a preparar el relevo del poder por medio de la Secretaría de Desarrollo Social; pilar de la nueva transformación ideológica del régimen - el liberalismo social-; amplio operativo para reformular la relación entre entidades y federación; partero también de una reforma aún más amplia en el seno del corporativismo oficial - de aquí se explica el nacimiento del Movimiento Territorial priista-, entre otros fines", UNIDAD DE ANALISIS PROSPECTIVO (1995), p. 53.

¹⁷ Julieta Campos hace un recuento de las organizaciones no gubernamentales que operan en la capital del país y algunas del interior del país. La reseña ilustra el aceptable grado de organización, experiencia y disponibilidad de recursos de varias de ellas. Op. cit., pp. 451-462.

En un país en donde la democracia no es práctica común es fácil pensar que la organización social sea vista con recelo por parte de los gobernantes, y que ante la propuesta de programas como el de Solidaridad respondan con artimañas y subterfugios para tratar de minimizarla. Así, ya fuera que la intención del PRONASOL haya sido la de "fortalecer a la sociedad civil" -por utilizar un término en boga- o la de crear un soporte popular a la figura del ex-presidente, lo cierto es que la principal limitante a la promoción de la organización social provino de los círculos de poder locales que continuaron reproduciendo viejos modos y vicios antidemocráticos.

4. CONCLUSIONES.

La generación de cifras e indicadores sobre la evolución del Programa Nacional de Solidaridad y su impacto sobre los niveles de pobreza se mantuvo muy a la zaga de la profusión en el discurso propagandístico que siempre lo acompañó. Sin embargo, la revisión de los documentos oficiales del Programa nos arrojan luces sobre las limitaciones que tenía en su planteamiento y que podemos resumir en los siguientes puntos.

- El Programa Nacional de Solidaridad respondía a diversos objetivos, muchos de ellos excluyentes entre sí. El objetivo general *-superar la pobreza extrema-* no tenía correspondencia directa con el resto de los objetivos particulares.
- Las estrategias adoptadas respondían en mayor medida al cumplimiento de los objetivos particulares que al cumplimiento del objetivo principal.
- En el terreno operativo se presentaron insuficiencias y deficiencias de diverso tipo:
 - * No se elaboró una metodología para identificar a la población objetivo y, posteriormente, dar seguimiento a su situación de salud y nutrición, así como otros indicadores básicos.
 - * No se establecieron los mecanismos necesarios para propiciar la coordinación interinstitucional requerida, ni la vinculación del Pronasol al resto de la política social.
- No se dispuso de sistemas de información y evaluación que permitieran conocer con precisión el desempeño del programa.

Pese a no poder precisar el impacto del gasto presupuestal del Pronasol en el cumplimiento o incumplimiento de sus propios objetivos, la realización de estudios parciales y la observación directa de quienes estuvimos cerca de su operación permite obtener algunas conclusiones.

- El destino de la inversión tenía escasa relación con el propósito de apoyar a población en extrema pobreza; el énfasis se dirigió básicamente a reducir el rezago en materia de obra y servicios públicos, sobre todo a nivel municipal.
- La operación del programa no estuvo exenta de una marcada politización. Esta situación no es privativa de este programa, ni de este país; lo reprochable es que se diera a costa del cumplimiento del objetivo principal del Pronasol y en abierta contradicción a sus propios supuestos teóricos de alentar la democratización del país.

- La descentralización a los municipios de funciones y recursos para la realización de obras y acciones fue importante; sin embargo, no se previeron suficientes apoyos, ni partidas presupuestales para contrarrestar las tendencias centralizadoras en los niveles estatales, ni para eficientar las tareas de planeación, ejecución y supervisión de los programas, por parte de los ayuntamientos.
- Una de las banderas más importantes del Pronasol -la participación social en todas sus etapas- se constituyó en un recurso para hacer vendible la imagen del programa dentro y fuera de nuestras fronteras, ocultando al mismo tiempo la situación prevaleciente: el apoyo a formas tradicionales de organización ligadas al partido oficial y la cooptación de líderes y organizaciones independientes.

El análisis del Programa Nacional de Solidaridad es importante no sólo por lo que significó durante un sexenio, sino porque sus principales diseñadores y operadores continúan al frente de la Secretaría que tiene a su cargo el desarrollo social. Si se analiza la actual política de superación de la pobreza, se percibe que los principales fundamentos y elementos del Pronasol continúan vigentes. En este sentido, dilucidar las limitaciones que tuvo el Pronasol no es un simple ejercicio histórico; por el contrario, permite comprender la actual política social y prever los problemas a los que se enfrentará si no se corrige el diseño mismo del programa y los supuestos que lo animan.

Elaborar e instrumentar un programa de combate a la pobreza es complicado por el monto de los recursos que involucra, pero también por la diversidad de factores que están en el origen de la misma: desde los geográficos, hasta los derivados de relaciones económicas y de poder, pasando por la distribución de alimentos que se da al interior de las familias o la estacionalidad en la disponibilidad de alimentos o empleos.

Mejorar el nivel de vida de los pobres extremos implica conocer su situación real, ubicarlos geográficamente y estimar su número, de manera que las estrategias y metodologías de seguimiento y evaluación que se adopten sean consistentes con los problemas que se pretenden resolver. Sin embargo, el diseño de un programa de atención a la pobreza extrema supone de manera previa el cumplimiento de tres premisas básicas:

Primero, la voluntad política de apoyar a un sector de la población que tiene escasa influencia en la toma de decisiones, debido a su desorganización y dispersión geográfica. Dicha voluntad debe expresarse en todos los niveles de gobierno y debe partir del reconocimiento de que la pobreza es un lastre que incide en bajos niveles de crecimiento económico, además de ser fuente potencial de conflictos sociales.

Segundo, la convicción de que un programa exitoso requiere de acciones de corto, mediano y largo plazos que exceden el periodo sexenal de cualquier gobierno. Así como se ha hablado de la necesidad de tener un modelo económico consensado, también deben acordarse líneas generales para el establecimiento de un programa de combate a la pobreza extrema, así como de los indicadores para medir su evolución.

Tercero, la vinculación del programa al resto de la política social, la que a su vez debe estar ligada al resto de los planes y programas de gobierno. En este sentido, un programa nacional de combate a la pobreza extrema debería considerar la revisión de los programas que en la materia operan las diversas instituciones (Sedesol, DIF, INI, IMSS, Diconsa, Liconsa, SSA, INN, etc.), a fin de unificar criterios, procedimientos y esfuerzos.

Como elementos mínimos, un programa para erradicar la pobreza extrema debería contener:

- ◆ Una metodología consistente y sistemas de información adecuados que permitan definir a la población objetivo, ubicarla geográficamente y dar seguimiento a la evolución de indicadores clave.
- ◆ Criterios de operación, más que normas rígidas, que permitan adaptar los programas a los ámbitos locales, sin por ello dejar de cumplir con los objetivos que se establezcan. Esto implica diseñar programas permanentes de capacitación de los recursos humanos, así como de evaluación del desempeño de los ejecutores; ello con el propósito de mejorar el diseño del programa e identificar los apoyos técnicos y presupuestales que requiere la ejecución de los proyectos bajo un marco de descentralización de funciones y recursos a los estados y municipios.
- ◆ Un esquema que abandone las concepciones asistencialistas -que no fue el caso del Pronasol, pero sí de los programas ejecutados por otras dependencias- y en su lugar, pretenda la dotación de *capacidades básicas*, con miras a lograr un *desarrollo sustentable*.
- ◆ El involucramiento de más actores en la supervisión y evaluación del programa, tales como el Congreso de la Unión y sus similares a nivel estatal y municipal, u órganos de consulta y seguimiento -a nivel nacional y local- en los que especialistas y líderes de organizaciones no gubernamentales analicen el diseño, operación y resultados del programa y emitan recomendaciones.
- ◆ La incorporación de organizaciones no gubernamentales a la operación del programa bajo reglas claras y con la supervisión del órgano de gobierno que corresponda; asimismo, la adopción de mecanismos y acciones que posibiliten que la población objetivo participe en el control y vigilancia del ejercicio de los recursos y del desempeño del personal participante.

- ♦ Revisar el marco jurídico administrativo relacionado con el programa a fin de formalizar la participación ciudadana en la operación, vigilancia y evaluación del mismo, dar solución a controversias e incrementar la transparencia y la rendición de cuentas de la operación del programa.

ANEXOS.

CUADRO 1
GASTO PUBLICO EN DESARROLLO SOCIAL CON RELACION AL PIB
Miles de millones de pesos de 1980*
1970 - 1994

CONCEPTO	ACUMULADO EN EL PERIODO				PROM.	TASA DE CRECIM.
	1971-1976	1977-1982	1983-1986	1989-1994		
PIB	17,374.8	25,410.4	28,788.4	32,904.6	26,119.6	3.9%
Gasto Programable ejercido	3,699.1	6,512.0	6,908.3	6,209.2	5,832.1	4.7%
Gasto ejercido en desarrollo social	1,143.4	2,118.2	2,074.5	2,805.4	2,035.4	7.0%
Gasto en desarrollo social/ Gasto total (%)	30.9%	32.5%	30.0%	45.2%	34.7%	
Gasto en desarrollo social/ PIB (%)	6.6%	8.3%	7.2%	8.5%	7.7%	
Ramo XXVI	29.5	177.9	141.1	174.8	130.8	15.1%
Ramo XXVI/G. des. soc (%)	2.6%	8.4%	6.8%	6.2%	6.0%	

*Deflactado con el índice de precios implícito del PIB.

FUENTES: Carlos Salinas de Gortari, *VI Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, 1994; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Resultados Generales*, 1994; Banco de México, *Indicadores Económicos*, 1996; Banco de México, *Indicadores Económicos del Sector Productivo (Acervo Histórico)*, 1987.

CUADRO 2
RECURSOS PRESUPUESTALES DE SOLIDARIDAD POR PERIODO Y VERTIENTE
Millones de pesos de 1980*
1984-1994

CONCEPTO		ACUMULADO EN EL PERIODO		TASA DE CRECIMIENTO	
		1984-1988	1989-1994	1984-1988	1989-1994
Solidaridad para el Bienestar Social	Monto	45,745.3	126,459.6	-13.1%	18.9%
	%	53.4%	62.0%		
Solidaridad para la Producción	Monto	10,520.0	41,526.6	-16.4%	31.2%
	%	12.3%	20.4%		
Infraestructura Básica de Apoyo	Monto	18,060.8	31,312.8	-9.5%	11.8%
	%	21.1%	15.4%		
Otros programas	Monto	11,407.4	4,523.2	-15.3%	-41.2%
	%	13.3%	2.2%		
Total	Monto	85,733.5	203,822.2	-13.1%	16.3%
	%	100.0%	100.0%		

*Deflactado con el índice de precios implícito del PIB.

NOTA: los datos desglosados que aparecen en el VI Informe de Gobierno no coinciden con las cifras globales registradas en la Cuenta Pública; en este cuadro se utilizan los primeros a efecto de analizar, con el detalle que permite la información, el destino del gasto por programa.

FUENTES: Carlos Salinas de Gortari, *VI Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, 1994; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Resultados Generales*, 1994.

CUADRO 3
COMPORTAMIENTO DE LOS RECURSOS EJERCIDOS POR PROGRAMA A TRAVES DEL RAMO XXVI
1984 - 1994
Millones de Pesos de 1980

(inicia)

VERTIENTE/PROGRAMA	ACUMULADO EN EL PERIODO		PARTICIPACION PORCENTUAL		TASA DE CRECIMIENTO	
	1984-1988	1989-1994	1984-1988	1989-1994	1984-1988	1989-1994
SOLID. P/EL BIENEST SOCIAL	45,745.3	126,459.6	53.4%	62.0%	-13.1%	19.7%
Infraestructura Educativa	8,249.6	8,828.4	9.6%	4.3%	-22.3%	-0.7%
Escuela Digna	0.0	5,295.3	0.0%	2.6%	0.0%	-1.3%
Educación Básica	6,496.2	2,464.7	7.6%	1.2%	19.7%	-59.0%
Cultura y Deporte	190.2	3,833.1	0.2%	1.9%	-29.4%	66.0%
Servicio Social	2,184.6	5,713.0	2.5%	2.8%	-14.9%	23.3%
Niños de Solidaridad	0.0	9,071.4	0.0%	4.5%	0.0%	55.7%
Infr de Salud y Hospital Digno	2,517.8	9,173.3	2.9%	4.5%	14.8%	6.8%
Agua Potable	6,145.1	13,124.6	7.2%	6.4%	-22.9%	11.2%
Alcantarillado	4,421.2	8,893.8	5.2%	4.4%	-29.6%	34.2%
Urbanización	3,627.3	17,305.5	4.2%	8.5%	-34.6%	29.5%
Vivienda	2,627.7	4,293.4	3.1%	2.1%	-21.5%	41.6%
Ecología	1,102.1	3,142.3	1.3%	1.5%	-8.1%	59.4%
Infr. de Abasto y Apoyo al Comerc.	2,548.8	1,376.5	3.0%	0.7%	-14.7%	-36.6%
Electrificación Rural y Urbana	3,056.2	8,949.0	3.6%	4.4%	-10.5%	8.6%
Fondos Municipales	0.0	15,652.2	0.0%	7.7%	0.0%	20.1%
Mujeres en Solid. y Serv. Comunit.	174.8	6,236.4	0.2%	3.1%	125.9%	35.5%
Prevenc. y Readapt. Social	891.7	2,635.5	1.0%	1.3%	63.6%	-0.6%
Becas de Capacitación a Trab.	1,514.2	471.4	1.8%	0.2%	-1.2%	0.0%

CUADRO 3

COMPORTAMIENTO DE LOS RECURSOS EJERCIDOS POR PROGRAMA A TRAVES DEL RAMO XXVI
1984 - 1994

Millones de Pesos de 1980

(concluye)

VERTIENTE/PROGRAMA	ACUMULADO EN EL PERIODO		PARTICIPACION PORCENTUAL		TASA DE CRECIMIENTO	
	1984-1988	1989-1994	1984-1988	1989-1994	1984-1988	1989-1994
SOLID P/LA PRODUCCION	10,520.0	41,526.6	12.3%	20.4%	-16.4%	30.2%
Fondo de Solid. p/la Producción	0.0	15,616.2	0.0%	7.7%	0.0%	-10.0%
Desarrollo de Areas de Riego	2,844.5	4,267.5	3.3%	2.1%	30.7%	6.5%
Desarrollo de Areas de Temporal	1,570.9	550.4	1.8%	0.3%	-52.5%	-15.9%
Prod. Productiv Primaria y Agroind	2,804.6	8,538.5	3.3%	4.7%	35.5%	-5.0%
Infraestructura Pecuaria	2,853.8	1,135.5	3.3%	0.6%	-29.6%	-8.3%
Infraestructura Pesq. y Acuicola	446.3	2,257.7	0.5%	1.1%	-20.1%	90.5%
Becas de Capacitación a Trab.	0.0	2,419.8	0.0%	1.2%	0.0%	27.0%
Fondo para Empresas de Solid.	0.0	4,553.2	0.0%	2.2%	0.0%	-52.9%
F. p/el Des. de Comunid. Indig.	0.0	1,187.8	0.0%	0.6%	0.0%	70.0%
INFR BASICA DE APOYO	18,060.8	31,312.8	21.1%	15.4%	-9.5%	8.0%
Carreteras Aliment. y Cam. Rurales	14,007.5	22,653.8	16.3%	11.1%	-16.1%	8.6%
Carreteras Troncales	2,895.3	1,724.3	3.4%	0.8%	26.2%	0.6%
Ap. a la Part. de Edos. y Mpios.	1,158.1	6,934.6	1.4%	3.4%	2.8%	30.3%
OTROS PROGRAMAS	11,407.4	4,523.2	13.3%	2.2%	-15.3%	-35.7%
TOTAL	85,733.5	203,822.2	100.0%	100.0%	-13.1%	16.2%

FUENTES: Carlos Salinas de Gortari, *VI Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, 1994; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Resultados Generales*, 1994.

CUADRO 4
PRINCIPALES PROGRAMAS REALIZADOS A TRAVES DEL RAMO XXVI
ESTRUCTURA PORCENTUAL
1989 - 1994

PROGRAMA	%
Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales	11.1%
Urbanización	8.5%
Fondos Municipales	7.7%
Fondo de Solidaridad para la Producción	7.7%
Subtotal	34.9%
Agua Potable	6.4%
Infraestructura de Salud y Hospital Digno	4.5%
Niños de Solidaridad	4.5%
Alcantarillado	4.4%
Subtotal	19.8%
Educación	5.5%
Fomento a la Producción y Productividad Primaria y Agroind.	4.7%
Electrificación Rural y Urbana	4.4%
Apoyo a la Participación de Estados y Municipios	3.4%
Mujeres en Sololidaridad y Servicios Comunitarios	3.1%
Servicio Social	2.8%
Escuela Digna	2.6%
Subtotal	26.5%
Total	81.2%

FUENTE: cuadro 3

CUADRO 5
PROGRAMAS DEL RAMO XXVI ADMINISTRADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS
ESTRUCTURA PORCENTUAL
1989 - 1994

PROGRAMA	%
Fondos Municipales	7.7%
Fondo de Solidaridad para la Producción	7.7%
Niños de Solidaridad	4.5%
Escuela Digna	2.6%
Subtotal	22.4%

FUENTE: cuadro 3

CUADRO 6
PROGRAMAS DE OBRA PUBLICA FINANCIADOS POR EL RAMO XXVI
ESTRUCTURA PORCENTUAL
1989 - 1994

PROGRAMA	%
Infraestructura Educativa	4.3%
Escuela Digna	2.6%
Educación Básica	1.2%
Cultura y Deporte	1.9%
Urbanización	8.5%
Vivienda	2.1%
Infraestructura de Abasto y Apoyo al Comercio	0.7%
Electrificación Rural y Urbana	4.4%
Fondos Municipales	7.7%
Desarrollo de Areas de Riego	2.1%
Desarrollo de Areas de Temporal	0.3%
Infraestructura Pecuaria	0.6%
Infraestructura Pesquera y Acuícola	1.1%
Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales	11.1%
Carreteras Troncales	0.8%
Total	49.4%

FUENTE: cuadro 3

CUADRO 7
RECURSOS DEL RAMO XXVI EJERCIDOS POR ENTIDAD FEDERATIVA
1989-1994

Miles de Pesos de 1980

ESTADO	INVERSION EJERCIDA						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1989-1994
Aguascalientes	274.4	418.2	411.7	411.5	654.7	476.6	2,647.1
Baja California	689.1	383.1	546.3	563.0	790.0	287.2	3,258.8
Baja California Sur	229.3	290.0	294.0	368.4	422.7	226.3	1,830.6
Campeche	441.3	577.3	646.2	811.8	792.8	580.1	3,849.4
Coahuila	555.9	789.1	1,211.5	1,259.8	1,279.9	703.9	5,800.2
Colima	368.3	383.8	331.5	398.8	446.8	296.6	2,225.8
Chiapas	1,168.6	2,064.0	2,344.8	2,425.3	1,939.5	2,218.1	12,160.3
Chihuahua	766.1	927.6	1,090.4	1,176.7	1,186.0	658.5	5,805.2
Durango	388.6	1,015.4	914.3	833.5	720.4	497.0	4,369.1
Guanajuato	281.9	685.7	744.0	963.2	1,179.0	624.3	4,478.1
Guerrero	778.2	1,025.7	1,501.0	1,885.2	1,967.7	2,183.5	9,341.3
Hidalgo	450.3	823.9	925.4	1,180.9	1,321.3	999.4	5,701.2
Jalisco	708.5	866.4	975.1	1,031.2	1,153.9	815.1	5,550.2
México	803.7	1,579.7	1,704.7	1,710.1	1,848.7	1,130.4	8,777.4
Michoacán	871.2	1,147.0	1,422.9	2,181.4	2,039.1	1,607.8	9,269.5
Morelos	296.3	550.1	592.7	626.1	684.9	461.6	3,211.7
Nayarit	475.1	396.8	410.9	496.3	476.3	345.7	2,601.2
Nuevo León	1,398.1	961.8	807.0	904.4	911.6	557.0	5,540.0
Oaxaca	1,236.4	2,121.3	2,125.9	2,096.9	2,232.0	1,811.7	11,624.1
Puebla	504.6	814.3	858.5	1,059.2	1,130.2	961.1	5,327.8
Queretaro	301.8	404.4	385.9	402.5	645.3	497.0	2,637.0
Quintana Roo	329.6	419.2	457.4	571.3	583.7	435.3	2,796.4
San Luis Potosí	310.1	492.0	685.0	707.0	1,027.5	591.1	3,812.7
Sinaloa	488.4	612.5	836.4	809.5	800.9	502.5	4,050.2
Sonora	814.4	852.6	875.1	1,290.9	1,631.0	1,054.4	6,518.3
Tabasco	184.1	211.0	344.1	460.8	1,604.4	995.1	3,799.4
Tamaulipas	368.0	488.7	757.5	614.5	833.4	636.2	3,698.3
Tlaxcala	421.7	499.7	500.1	573.6	588.2	454.4	3,037.8
Veracruz	931.4	754.7	1,063.1	1,278.6	1,462.1	1,327.6	6,817.6
Yucatán	1,308.4	1,553.6	1,752.1	2,007.6	1,527.2	747.6	8,896.6
Zacatecas	568.0	862.8	1,007.8	768.1	741.3	336.0	4,284.0
No regionalizado	249.4	71.9	116.7	176.6	210.9	0.0	825.5
Total¹	18,961.3	25,044.0	28,640.0	32,044.9	34,833.7	25,019.0	164,543.0

¹ Como se puede observar, los totales aquí presentados no coinciden con las cifras utilizadas en los cuadros anteriores; aún así se utilizó esta fuente como referencia de la distribución de los recursos del Ramo XXVI por entidad federativa.

FUENTE: SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL-SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa. Del 1º de diciembre al 31 de agosto de 1994*, Miguel Angel Porrúa Editor, 1ª ed., México, D.F., 1994.

CUADRO 8
RECURSOS DEL RAMO XXVI EJERCIDOS POR ENTIDAD FEDERATIVA
1989-1994
Estructura Porcentual

ESTADO	INVERSION EJERCIDA						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1989-1994
Aguascalientes	1.4	1.7	1.4	1.3	1.9	1.9	1.6
Baja California	3.6	1.5	1.9	1.8	2.3	1.1	2.0
Baja California Sur	1.2	1.2	1.0	1.1	1.2	0.9	1.1
Campeche	2.3	2.3	2.3	2.5	2.3	2.3	2.3
Coahuila	2.9	3.2	4.2	3.9	3.7	2.8	3.5
Colima	1.9	1.5	1.2	1.2	1.3	1.2	1.4
Chiapas	6.2	8.2	8.2	7.6	5.6	8.9	7.4
Chihuahua	4.0	3.7	3.8	3.7	3.4	2.6	3.5
Durango	2.0	4.1	3.2	2.6	2.1	2.0	2.7
Guanajuato	1.5	2.7	2.6	3.0	3.4	2.5	2.7
Guerrero	4.1	4.1	5.2	5.9	5.6	8.7	5.7
Hidalgo	2.4	3.3	3.2	3.7	3.8	4.0	3.5
Jalisco	3.7	3.5	3.4	3.2	3.3	3.3	3.4
México	4.2	6.3	6.0	5.3	5.3	4.5	5.3
Michoacán	4.6	4.6	5.0	6.8	5.9	6.4	5.6
Morelos	1.6	2.2	2.1	2.0	2.0	1.8	2.0
Nayarit	2.5	1.6	1.4	1.5	1.4	1.4	1.6
Nuevo León	7.4	3.8	2.8	2.8	2.6	2.2	3.4
Oaxaca	6.5	8.5	7.4	6.5	6.4	7.2	7.1
Puebla	2.7	3.3	3.0	3.3	3.2	3.8	3.2
Queretaro	1.6	1.6	1.3	1.3	1.9	2.0	1.6
Quintana Roo	1.7	1.7	1.6	1.8	1.7	1.7	1.7
San Luis Potosí	1.6	2.0	2.4	2.2	2.9	2.4	2.3
Sinaloa	2.6	2.4	2.9	2.5	2.3	2.0	2.5
Sonora	4.3	3.4	3.1	4.0	4.7	4.2	4.0
Tabasco	1.0	0.8	1.2	1.4	4.6	4.0	2.3
Tamaulipas	1.9	2.0	2.6	1.9	2.4	2.5	2.2
Tlaxcala	2.2	2.0	1.7	1.8	1.7	1.8	1.8
Veracruz	4.9	3.0	3.7	4.0	4.2	5.3	4.1
Yucatán	6.9	6.2	6.1	6.3	4.4	3.0	5.4
Zacatecas	3.0	3.4	3.5	2.4	2.1	1.3	2.6
No regionalizado	1.3	0.3	0.4	0.6	0.6	0.0	0.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Cuadro 6.

CUADRO 9
PRINCIPALES ENTIDADES FEDERATIVAS DONDE SE EJERCIERON
RECURSOS DEL RAMO XXVI
Estructura Porcentual

ESTADO	1989-1994
Chiapas	7.4
Oaxaca	7.1
Guerrero	5.7
Michoacán	5.6
Yucatán	5.4
México	5.3
Veracruz	4.1
Sonora	4.0
Total	44.6

FUENTE: Cuadro 6.

CUADRO 10
PROGRAMA ESCUELA DIGNA
RESULTADOS OBTENIDOS
1990 - 1994

AÑO	ESCUELAS ATENDIDAS
1990	20,782
1991	29,105
1992	24,043
1993	25,675
1994*	20,101

*Cifras programadas al mes de octubre
FUENTE: Carlos Salinas de Gortari, VI
Informe de Gobierno. Anexo Estadístico,
1994

CUADRO 11
PROGRAMA NIÑOS DE SOLIDARIDAD
RESULTADOS OBTENIDOS
1991 - 1994

AÑO	ESTIMULOS ECONOMICOS OTORGADOS	CONSULTAS MEDICAS OTORGADAS	DESPENSAS ALIMENTICIAS OTORGADAS	NIÑOS ATENDIDOS	ESCUELAS ATENDIDAS
1991	271,287	308,345	1,192,484	212,840	10,242
1992	683,714	811,795	3,251,942	573,217	20,292
1993	743,173	1,311,095	5,242,482	743,173	25,584
1994*	1,169,932	2,046,349	8,509,190	1,169,932	7,569

*Cifras programadas al mes de octubre

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari, *VI Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, 1994.

CUADRO 12
FONDO DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION
RESULTADOS OBTENIDOS
1990 - 1994

AÑO	PRODUCTORES BENEFICIADOS	HECTAREAS CULTIVADAS
1990	648,403	1,966,637
1991	673,278	1,656,440
1992	691,635	1,693,786
1993	893,408	2,188,969
1994*	702,000	2,313,000

*Cifras programadas al mes de octubre

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari, *VI Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, 1994.

CUADRO 13
FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD
RESULTADOS OBTENIDOS
1990 - 1994

AÑO	ESTADOS ATENDIDOS	MUNICIPIOS APOYADOS	PROYECTOS REALIZADOS
1990	19	1,439	19,444
1991	20	1,804	20,092
1992	27	2,135	22,358
1993	29	2,265	26,698
1994*	31	2,318	24,839

*Cifras programadas al mes de octubre

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari, *VI Informe de Gobierno*.
Anexo Estadístico, 1994

CUADRO 14
INDICADORES DE POBREZA

Entidad Federativa	Tasa de Analfabetismo %	% de poblac. ocupada con menos de 1 SM	Casos de desnutrición por c/1000	Mortalidad por c/1000	Tasa de pobreza
Chiapas	16.6	15.7	10.5	71.2	83.6
Oaxaca	15.7	13.3	16.3	71.9	83.4
Guerrero	15.1	8.9	30.0	38.6	75.3
Puebla	11.2	10.2	16.3	64.5	69.1
Tabasco	7.3	9.5	24.2	59.7	67.0
Hidalgo	12.0	10.3	20.0	44.9	66.8
Veracruz	11.1	10.2	13.9	49.6	61.9
Yucatán	9.8	11.6	19.1	31.1	60.0
Quintana Roo	7.2	7.3	25.9	38.3	57.2
Tlaxcala	6.6	8.2	25.0	37.4	56.8
Querétaro	8.9	6.6	19.6	42.0	54.8
San Luis Potosí	8.8	9.7	8.7	51.4	53.7
Morelos	7.4	5.3	23.2	41.3	53.4
Michoacán	10.0	7.3	11.8	46.3	52.6
Zacatecas	5.7	8.9	19.6	37.4	52.1
Guanajuato	9.5	6.7	7.9	50.4	49.1
Campeche	9.1	9.4	9.3	33.8	48.1
Colima	5.7	4.5	16.4	49.6	46.6
Nayarit	6.7	6.1	8.6	41.5	41.5
Jalisco	5.4	5.8	6.8	49.1	40.0
México	5.5	6.0	8.4	42.9	39.8
Aguascalientes	4.2	5.6	8.8	41.3	36.8
Durango	4.1	7.6	8.4	30.6	36.0
Baja California Sur	3.4	5.2	5.3	45.0	33.4
Tamaulipas	4.4	7.1	5.0	32.3	33.4
Chihuahua	3.9	4.8	2.9	48.4	32.7
Coahuila	3.5	5.5	7.4	35.0	32.3
Distrito Federal	2.8	7.3	5.8	32.9	32.0
Nuevo León	3.1	5.2	7.4	35.6	31.4
Sinaloa	6.0	4.6	3.0	35.1	31.1
Sonora	3.6	3.7	3.3	41.6	28.5
Baja California	3.0	3.5	3.4	37.0	25.7

FUENTE: RUDIÑO (1997), con base en información de 1996 de SAGAR.

BIBLIOGRAFIA.

ABELLEYRA, Angélica (1995), "Hace falta una política social integral para abatir la pobreza: Julieta Campos", *La Jornada*, mayo 24, p.25.

AGRANOFF, Robert (1992), "Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales", Merino, H. Mauricio (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, CONACYT, México, D. F.

ASPE ARMELLA, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

CALVA, José Luis (1994), "La política social. Neoliberalismo económico y liberalismo social", *El Financiero*, septiembre 15, p. 32.

CALVA, José Luis (1995), "La deuda social y la oferta de bienestar para la familia", *El Financiero*, marzo 10, p. 33.

CAMPOS, Julieta (1995), *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la Nación*, Editorial Aguilar, Colección Nuevo Siglo, México, D. F.

CENTRO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO, A. C. (1994), "Una estrategia contra la pobreza", *El Financiero*, Sección: Análisis, mayo 6, p. 26A.

COMINETTI, Rossella (1994), "Ajuste fiscal y gasto social", *Revista de la CEPAL*, Organización de las Naciones Unidas, diciembre, número 54.

COMITE TECNICO DE EVALUACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1991), *Programa Nacional de Solidaridad. Sistema de evaluación*, Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, México, D. F.

COMITE TECNICO DE EVALUACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1992), *Tres años de Solidaridad. 1989-1991 (Síntesis nacional)*, Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, México, D. F.

CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1990), *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos (resumen ejecutivo)*, documento mecanografiado, México, D. F.

CHAVEZ, Víctor (1996), "México en el círculo vicioso de la pobreza: Carlos Rojas", *El Financiero*, septiembre 7, p. 20.

DIAZ CAMACHO, Arturo (1989), "Políticas y estrategias de participación intergubernamental y social en el Programa Nacional de Solidaridad", *V Reunión Nacional de Contralores Estados - Federación*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación - Gobierno del Estado de Zacatecas, México, D. F.

DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION SOCIAL(1993a), *Organización social (Lineamientos)*, Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Solidaridad, "Guías de Solidaridad", México, D. F.

DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION SOCIAL (1993b), *Talleres para la planeación participativa (Cuaderno de trabajo)*, Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Solidaridad, "Guías de Solidaridad", México, D. F.

DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION SOCIAL (1993c), *La asamblea ¿qué es y para qué sirve?*, Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Solidaridad, "Guías de Solidaridad", México, D. F.

DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION SOCIAL (1993d), *Comisiones de trabajo del comité de solidaridad*, Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Solidaridad, "Guías de Solidaridad", México, D. F.

DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION SOCIAL (1993e), *Reglamento interno de los comités de solidaridad*, Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Solidaridad, "Guías de Solidaridad", México, D. F.

DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION SOCIAL(1993f), *Los comités de solidaridad*, Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Solidaridad, "Guías de Solidaridad", México, D. F.

DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION SOCIAL (1993g), *Coordinadoras o uniones de comités de solidaridad*, Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Solidaridad, "Guías de Solidaridad", México, D. F.

FAESLER, Julio (1995), "Participación en Colombia", *Reforma*, septiembre 6, p. 11-A.

FRANCO, Jorge (1993), "El Banco Grameen", *El Financiero*, Sec. Análisis, noviembre 3, pp. 8A-9A.

FUENTE LORA, Gerardo de la (1992), "Pronasol y el desprestigio de la política", *Memoria*, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, A. C., octubre, número 47.

FUENTES-BERAIN, Rossana (1995), "Atacar la pobreza extrema o sucumbir en el XXI", *Reforma*, marzo 6, p.12-a.

GOMEZ MAZA, Francisco (1995), "Contrastes de la marginación", *El Financiero*, Sec. Economía, marzo 27, pp. 36-38.

GONZALEZ COSIO, Arturo (1994), "Disquisición sobre el poder", *La Jornada/World Media Network*, Suplemento Los poderes planetarios, junio 13, pp. 1 y 2.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA-COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (1993), *Magnitud y evolución de la pobreza en México. 1994-1992 (Informe metodológico)*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, Ags.

INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1992a), *Comités de solidaridad*, Instituto Nacional de Solidaridad, serie: Organización social 1, México, D. F.

INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1992b), *La organización social formal e informal*, Instituto Nacional de Solidaridad, serie: Organización social 2, México, D. F.

INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1993a), *Organización social, reflexiones básicas*, Instituto Nacional de Solidaridad, serie: Organización social 3, México, D. F.

INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1993b), *Participación de los comités de solidaridad en el ejercicio del gasto social*, Instituto Nacional de Solidaridad, serie: Organización social 4, México, D. F.

INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1994), *Generalidades del proceso de planeación-programación-presupuestación*, Instituto Nacional de Solidaridad, serie: Organización social 6, México, D. F.

INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1992c), *Reforma del Estado*, Instituto Nacional de Solidaridad, "Cuadernos de formación 1", México, D. F.

INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1992d), *El liberalismo social*, Instituto Nacional de Solidaridad, "Cuadernos de formación 2", México, D. F.

INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1992e), *Elementos de formación*, Instituto Nacional de Solidaridad, "Cuadernos de formación 3", México, D. F.

JIMENEZ LLAMAS, Miguel (1994), *Control municipal y contraloría social: balance y perspectivas*, Control gubernamental, año 1, no. 4, Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, Toluca, Estado de México, julio-septiembre.

KLIKSBERG, Bernardo (comp.) (1993), *Pobreza: un tema impostergable (Nuevas respuestas a nivel mundial)*, Fondo de Cultura Económica, 1a. ed., México, D. F.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1988) *Principios normativos para las políticas y programas de bienestar social para el desarrollo en un futuro próximo*, ONU, Nueva York, E. U. A.

RAMIREZ, Carlos (1995), "Indicador Político", *El Financiero*, mayo 25, p.43.

RINCON GALLARDO, Gilberto (Coord.) (1995), *La Reforma pactada (Ocho visiones de cambio en la paz)*, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados - Centro para la Reforma del Estado, 1ª. ed., México, D. F.

RUDIÑO, Lourdes Edith (1996), "Carece de agua potable de 25% a 30% de la población", *El Financiero*, septiembre 19, p. 27.

RUDIÑO, Lourdes Edith (1998), "Equivocada la política social; crece la pobreza", *El Financiero*, enero 18, p. 5.

RUDIÑO, Lourdes Edith (1997), "La desnutrición infantil en México, al nivel de los países más pobres del mundo", *El Financiero*, marzo 9, p. 6.

SALGADO, Alicia y FLORES, Gerardo (1997), "Combate a la pobreza; programa conjunto del BM y el gobierno de México", *El Financiero*, marzo 12, p. 25.

SALINAS DE GORTARI, Carlos (1988), *El reto*, Ed. Diana, 1a. ed., México, D. F.

SALINAS DE GORTARI, Carlos (1990), *Discurso pronunciado el 8 de agosto de en Mérida, Yucatán, durante la ceremonia de evaluación del programa Solidaridad para una Escuela Digna, en el marco de la Primera Semana Nacional de Solidaridad*, versión estenográfica.

SALINAS DE GORTARI, Carlos (1992), *El liberalismo social, nuestro camino*, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, D. F.

SCHWARTZ, Norman y DERUYTTERE, Anne (1996), *Consulta comunitaria, desarrollo sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo. Un marco conceptual*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., E. U. A.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (1993a), *Manual único de operación. Programa Nacional de Solidaridad*, Secretaría de Desarrollo Social, México, D. F.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (1993b), *Manual de operación del Programa de Solidaridad para una Escuela Digna*, Secretaría de Desarrollo Social, México, D. F.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (1993c), *Niños de Solidaridad. Guía técnica*, Secretaría de Desarrollo Social, México, D. F.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (1993d), *Normatividad para la operación de los Fondos Municipales de Solidaridad*, Secretaría de Desarrollo Social, México, D. F.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (1994e), *Fondos de Solidaridad para la Producción. 1994*, Secretaría de Desarrollo Social, México, D. F.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL - SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION (1994), *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa (del 1° de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994)*, Secretaría de Desarrollo Social - Secretaría de la Contraloría General de la Federación - Miguel Angel Porrúa, 1a. ed., México, D. F.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION - COORDINACION GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1992), *Programa de Contraloría Social en Solidaridad*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación - Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, México, D. F.

SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXXVIII, número 23, 1a y 2a sec., mayo 31, México, D. F.

SUB-COMITE DE EVALUACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1992), *Tres años de solidaridad en Morelos (1989-1991)*, Secretaría de la Contraloría del Estado, Cuernavaca.

UNIDAD DE ANALISIS PROSPECTIVO (1995), "Solidaridad a debate", *El Financiero*, Sección: Informe Especial, mayo 28, pp. 29-34.

VAZQUEZ ALANIS, Fernando (1989), "La dinámica del municipio en México: diagnóstico y perspectivas", *V Reunión Nacional de Contralores Estados - Federación*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación - Gobierno del Estado de Zacatecas, México, D. F.

VAZQUEZ NAVA, María Elena y otros autores (1994), *Participación ciudadana y control social*, Miguel Angel Porrúa, 1a. ed., México, D. F.

VELEZ, Félix (comp.) (1994), *La pobreza en México (Causas y políticas para combatirla)*, F.C.E.-I.T.A.M., 1a ed., México, D. F.

WIENS, Tom y GUADAGNI, Mauricio (1996), "Elaboración de normas para los fondos de inversión rural dirigidos a la demanda. La experiencia de América Latina", ponencia presentada en el Seminario *Participación y sostenibilidad en proyectos de desarrollo en América Latina y el Caribe*, Oaxaca, México, 15-19 de abril.

WORLD BANK (1996), *The World Bank Participation Sourcebook*, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington, D. C.