

Múltiples máscaras para un solo rostro. El Pronasol en el medio rural

Carlos Cortez
Gisela Landázuri
Patricia Moreno*

Introducción

Paralelamente al anuncio e instrumentación de las reformas económicas más radicales que consolidan la adopción del modelo neoliberal seguido por el Estado mexicano, se escucha otro discurso, el del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que aparece como el instrumento central de la política social del actual gobierno, en el marco de una nueva relación sociedad-Estado.

En el ámbito económico, la política neoliberal expresada en la reforma del Estado se ha caracterizado por la reestructuración de la participación estatal en la economía, por la privatización de empresas paraestatales; por el reconocimiento del mercado como árbitro de lo que ha de sobrevivir y de lo que queda fuera; por

* Profesores-investigadores de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.

la competencia, eficiencia y productividad como factores esenciales del crecimiento y del desarrollo económicos. Estos cambios han impactado amplios aspectos de la vida social y económica, y han repercutido fuertemente sobre sectores y grupos sociales de menores ingresos en sus estrategias de sobrevivencia.

En el ámbito político social se estimula una nueva relación sociedad-Estado acorde a las necesidades del modelo.

En esta relación, el Estado se mantiene como promotor y organizador importante de los programas de alivio a la pobreza a través del Programa Nacional de Solidaridad (conocido también como Solidaridad), incorporando a la sociedad civil en diversas tareas que hasta ahora habían sido cubiertas por instituciones gubernamentales.

El objetivo explícito del Pronasol es la atención a la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. Pero sus objetivos van mucho más allá y se vinculan íntimamente con el proceso de reestructuración económica y de reforma del Estado. Es decir, tiene amplios alcances en el ámbito económico, político y social.

Solidaridad representa en su sentido más general el reconocimiento de los límites del modelo neoliberal en que se enmarca la política económica, al pretender cumplir el papel de paliativo frente a los más graves efectos sociales de las políticas de ajuste y frente a los rezagos históricos en el bienestar de la población.

En el presente trabajo pretendemos aportar elementos que ayuden a entender mejor el papel y significado de este programa, y específicamente sus implicaciones en el medio rural. Deseamos contribuir a la mejor comprensión de los planteamientos y acciones del Pronasol en el marco de la política neoliberal, no sólo como programa compensatorio o de amortiguamiento, sino también como un instrumento útil al modelo de desarrollo dominante.

Podemos reconocer objetivos del Pronasol, tanto explícitos como implícitos. Los primeros se vinculan estrechamente a las tareas de aliviar la pobreza; los segundos, a reforzar las nuevas funciones y relaciones del Estado y de la sociedad. Es así como a pesar del discurso aparentemente novedoso, nos encontramos ante el reforzamiento de prácticas y medios políticos que hace más de una década se han venido instrumentando en este país. *Competencia y solidaridad* aparecen, entonces, como dos caras de la misma moneda.

No queremos limitarnos a señalar las intenciones de este programa; aunque de manera somera, se presentarán algunos ejemplos de su cumplimiento, operación y posibilidades en el actual contexto rural, donde los intereses y las respuestas de los actores sociales con los que

interactúa Solidaridad —desde los beneficiarios hasta los poderes municipales y estatales— son tan diversos.

1. Rasgos de la política neoliberal en el medio rural

La política neoliberal, puesta en marcha a partir de 1982 y acentuada a lo largo del presente sexenio, ha significado cambios de gran magnitud con implicaciones en todos los campos de la vida social, económica y política de nuestra sociedad, que impactan desde las condiciones de vida de los individuos hasta las estrategias de reproducción social para amplios grupos de la población.

En general, las características más importantes del modelo neoliberal son: en lo económico, la orientación hacia una reestructuración global de la economía con importantes efectos en materia de distribución del ingreso, de la producción y del trabajo, cambiando de una función redistribuidora del Estado hacia una que favorece claramente la concentración y la privatización de la economía; en lo social, una nueva relación sociedad-Estado que se traduce en una mayor participación y corresponsabilidad de la sociedad; y en lo político, expresada como la reforma del Estado, que se sintetiza en los cambios constitucionales y se oculta tras un nuevo discurso de concertación y de "participación democrática".

En este marco, el Estado se ha retirado de numerosas funciones y actividades que venía cumpliendo en la economía nacional, como la regulación de los precios de los productos básicos y la intervención directa en diversas ramas de la producción. Ahora realiza acciones que favorecen la reorientación productiva, la concentración de la riqueza y de los recursos a escalas adecuadas para garantizar la rentabilidad del capital transnacional. Esta transformación del Estado iniciada desde principios de la década de los ochenta, ha incluido la reducción del gasto público, la venta de las paraestatales y la transferencia o concesión de tareas a las empresas privadas y a quienes demandan servicios y apoyos para mejorar sus condiciones de vida.

En el caso del sector rural, la reforma del Estado se ha expresado en cuatro ejes importantes:

- Las reformas constitucionales, particularmente las que se refieren al fin del reparto agrario y la privatización de la tierra. Asociado a esto, las modificaciones a las leyes agrarias, forestal y de aguas, que se orientan a facilitar la concentración de los recursos a niveles que sean rentables para el capital.
- La reorientación de la producción a las condiciones de competitividad definidas por el

mercado internacional. De hecho las reformas constitucionales y el retiro del Estado se justificaron como la base que atraerá la inversión transnacional hacia ciertas áreas. Un elemento central en este sentido lo constituye el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

— Los papeles de regulación y de promoción del desarrollo del Estado se modificaron, por ejemplo al redefinirse las funciones económicas y sociales que cumplían algunas instituciones a través de financiamiento, comercialización y/o subsidios a la producción agropecuaria. Destaca aquí la reducción sustancial de la cobertura y de las funciones cumplidas por instituciones como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), el Banco Nacional de Desarrollo Rural (BANRURAL), el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE).

— La reorganización de la sociedad rural expresada en múltiples niveles y muy destacadamente en la relación de las organizaciones económicas campesinas con el Estado; y en el fomento de la subordinación directa al capital por vías como la asociación en participación.

En estos ejes se priorizan los objetivos económicos sobre los sociales y se busca elevar no sólo la eficiencia productiva sino fundamentalmente la rentabilidad para el capital. Desde la perspectiva de sus promotores, los cambios coadyuvarán en el futuro a mejorar las condiciones de vida de la población al aumentar su capacidad de consumo, y contribuirán a un uso más racional de los recursos humanos, naturales y económicos de que se dispone.

En los hechos el resultado de esta política ha sido la marginación de amplios sectores de la población rural que no pueden entrar al mercado como consumidores, ni como productores ni como vendedores de fuerza de trabajo. Estos sectores quedan así fuera de los objetivos de la política macroeconómica, agudizando los efectos sociales y demográficos conocidos: desempleo, migración, desnutrición, morbilidad, mortalidad, en síntesis, pobreza.

Así, a más de una década de iniciada la instrumentación de la política neoliberal, los resultados son sumamente graves no sólo porque no se ha logrado aliviar la situación de los pobres históricos, sino porque ésta ha empeorado y el número de habitantes que no satisfacen sus necesidades humanas ha aumentado en términos absolutos y relativos. Más allá de las estadísticas globales existen múltiples evidencias de cómo han sido seriamente afectados.¹

¹ Si bien el INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática) presentó recientemente cifras que pudieran demostrar lo contrario, los académicos y las organizaciones sociales han promovido el debate en torno a esas cifras. En términos generales, los métodos para la medición de la pobreza tienen serias limitaciones, según han

El mismo Banco Mundial reconoce que a los pobres crónicos, ahora hay que sumar los "nuevos pobres" producto de las políticas de ajuste. En México, se discute cuál es el total de la población que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema y qué porcentaje representa con relación al total nacional. Los datos más utilizados, hasta la publicación de las cifras del INEGI, eran de 40 y 17 millones de habitantes, que equivalen al 50 y al 20 por ciento de la población total, respectivamente. Según Pronasol, frente a este panorama: "el gasto destinado en estos 4 años —por medio del programa— a cada uno de los aproximadamente 19 millones de habitantes que viven en extrema pobreza fue de solo 1,257 nuevos pesos, que equivale a cuatro meses de salario mínimo".² Si estos datos son reales, con un salario mínimo anual por individuo, tendrían que cubrirse necesidades que van desde la asistencia social —becas, obras sociales, etc.— hasta proyectos de desarrollo.

El deterioro de las condiciones de vida de la población tiene sin duda repercusiones de tipo político, como quedó claro en las elecciones de 1988 y en diversas elecciones estatales posteriores, en las que el PRI ha perdido algunas gubernaturas y varias presidencias municipales. Es evidente que esto constituye una preocupación de primer orden para el actual gobierno y para el partido oficial, y se convierte en una dimensión prioritaria de la nueva forma de relación sociedad-Estado. El Estado mexicano trata de sentar nuevas bases de legitimidad frente a los sectores campesinos, obreros y populares, buscando —lo que algunos analistas políticos han denominado— su "neocorporativización" a través de los programas de compensación. Los mecanismos que hacen esto posible, se desarrollan más adelante.

En este marco Solidaridad se convierte en un medio estratégico fundamental para la interacción entre el Estado y los grupos mayoritarios de la sociedad, en los ámbitos económico, social y político.

2. El Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad, "programa de combate a la pobreza", surge como parte importante del esquema propuesto para la modernización económica bajo el argumento de que es uno de los ejes de la nueva forma de relación entre la sociedad y el Estado. Paradójicamente al iniciar la operación de Solidaridad, se hace un reconocimiento de la magnitud del problema de la pobreza en México, aunque sin una definición explícita sobre ese concepto. Tampoco se hace

argumentado diversos estudiosos sobre el tema. Entre ellos se encuentran P. Townsend, L. Beccaria, A. Minujin, J. Boltvinik, etc. Es claro que no basta conocer el nivel de ingresos familiar o *per cápita* para identificar las condiciones de vida de un grupo social. Incluso el Banco Mundial, en su Informe sobre el Desarrollo de 1993, aporta datos sobre las carencias vigentes en materia de salud, sanidad, educación y alfabetismo.

² Evangelina Hernández. "Están cimentadas las bases para evitar la pobreza: Pronasol". **La Jornada** septiembre 2 de 1993, p. 19 y 60,

referencia a los efectos pauperizadores y de marginación inherentes al modelo de crecimiento. En esta perspectiva, la pobreza no se considera como un problema histórico estructural, sino como el resultado de errores de carácter político gubernamental, particularmente de todos aquéllos que no van a tono con el actual modelo neoliberal y que son tachados de populistas.

En el discurso gubernamental el Pronasol aparece ajeno a la otra cara de la moneda: la de las estrategias de desarrollo económico del país que incluyen la competencia, el Tratado de Libre Comercio (TLC), las reformas al Artículo 27 constitucional, etc., que profundizan la exclusión, la marginación y la pauperización de quienes sólo cuentan con su fuerza de trabajo (manual e intelectual) para reproducirse.

Las principales definiciones del Pronasol se dan en torno a sus beneficiarios, objetivos, funciones, estrategias y medios. Nos referiremos en particular a sus objetivos, funciones y medios, a través de los cuales se expresa la reestructuración económica del Estado y la nueva relación sociedad-Estado en el medio rural.

2.1 Los objetivos explícitos e implícitos y las funciones del Pronasol

Los objetivos explícitos de Solidaridad son muy amplios y se agrupan en los siguientes ejes: combatir la pobreza en el marco de un proyecto de desarrollo nacional; incidir en el bienestar social, promoviendo la corresponsabilidad de la sociedad; modificar la relación sociedad-Estado, con el consiguiente impacto en el ámbito de lo político.

Como objetivos implícitos, consideramos a aquéllos que se refieren a la función instrumental y política que está cumpliendo el Pronasol en el medio rural, en el proceso de modificaciones económicas y políticas que el Estado ha introducido en la última década.

El análisis se abordará desde dos ejes: el económico-social relacionado con las estrategias de ataque a la pobreza y las funciones que el programa cumple en el marco de la reestructuración global de la economía, y las que se delegan a la sociedad; y el político-social, asociado a la nueva relación sociedad-Estado y al nuevo "estilo" con que el aparato político-administrativo intenta operar.

2.1.1 La estrategia económico-social del Programa

Al igual que los otros países de Latinoamérica las políticas de ajuste estructural recomendadas

por el Banco Mundial en la última década para "salir de la crisis" en la que estaban sumidos, tuvieron graves repercusiones sobre el bienestar social amplios grupos rurales y urbanos.

Para atenuar estos efectos, se promueven, entonces, programas de compensación social. Estos programas que no son de corte social tradicional, intentan dirigir la atención sobre cierta población objeto, delegar funciones estatales en la población misma, así como descentralizar las formas de asignación y operación de los recursos.

Estas iniciativas de inspiración neoliberal fomentadas por el Banco Mundial, que también aporta recursos para su consecución, cuentan con fondos a corto plazo para absorber el impacto social de las políticas de ajuste. Se trata de programas de gobierno que han tomado fuerza frente a la política social tradicional, que sigue existiendo pero de forma muy debilitada, residual.

En esta perspectiva, la estrategia para combatir la pobreza en el medio rural se asocia al crecimiento económico, a la inversión productiva y a la creación de empleos, por los que sus acciones buscan rebasar el carácter social-asistencial.³ Esto se constata en los presupuestos ejercidos por el Programa, donde montos importantes se destinan a infraestructura caminera (17.5 por ciento, para 1992) y a programas de apoyo a la producción de básicos (maíz y frijol, 19.6 por ciento para el mismo año), con efectos tanto sociales como económicos. Como complemento de este enfoque, en los últimos dos años, el programa ha incorporado una línea de promoción de empresas sociales, orientadas a generar empleos.⁴ Por otra parte, un porcentaje importante de los recursos de Solidaridad para el bienestar social se aplican en los programas de infraestructura educativa, que también tienen un efecto de potenciador económico. Para 1992, el 15.8 por ciento del presupuesto autorizado a través del Ramo XXVI: Solidaridad y Desarrollo Regional, se orientó a infraestructura educativa, educación básica, al programa de Niños en Solidaridad y becas de servicio social. En cuanto al sector salud, sólo el 3.68 por ciento fue para infraestructura de salud y Hospital Digno.⁵

El Pronasol opera a través de más de 15 fondos o programas por medio de los cuales se

³ Estas metas nos remiten a las expresadas por el Banco Mundial en su estrategia frente a la pobreza. Este propone dos vertientes como formas para combatir la pobreza: i) Promover el uso productivo del bien que los pobres poseen en mayor abundancia, su trabajo; ii) Suministrar servicios sociales básicos a los pobres. (*Informe del Banco Mundial sobre la pobreza*, 1990).

⁴ El presupuesto autorizado para 1992 en el renglón de Solidaridad para la producción fue de 1340 581 millones de pesos, de los cuales el 8.93 por ciento fue para la creación de Empresas de Solidaridad.

⁵ Ver cuadros 1 y 2 al final del texto. Más allá de lo que estos datos representan a nivel general, para poder desprender conclusiones sobre su impacto, sería necesario considerar su distribución a nivel de monto por acción. Por ejemplo, en el semidesierto de Zacatecas, el presupuesto asignado para el mantenimiento de cada plantel escolar fue de 350,000.00 viejos pesos, a todas luces insuficiente dadas las carencias existentes.

busca apoyar los objetivos económicos, incidiendo sobre la producción, el empleo, el ingreso y el consumo. Muchas de las actividades desarrolladas por estas instancias, están sustituyendo a las que realizaban anteriormente otras instituciones gubernamentales, hoy reducidas o desaparecidas como resultado de la reforma estatal.

Otra función económica del Programa, está en la perspectiva de subsidios más eficientes y focalizados, orientada a amortiguar los efectos sociales y políticos de la pobreza, y a apoyar la reestructuración global a mediano plazo.

La reorientación de los subsidios incluye la cancelación de los históricos subsidios al consumo, la reducción de la intervención estatal en materia de regulación de precios, y renueva aunque de manera limitada, el papel del Estado como potenciador y generador de empleos, de ingresos y del desarrollo regional. Esta es una de las vías por las que el Pronasol obedece a objetivos del nuevo modelo de desarrollo.

Una de las acciones importantes en este sentido es la virtual desaparición de CONASUPO como entidad reguladora de la comercialización y distribución de los granos básicos y su restricción sólo al ámbito de los superbásicos. Asociado a este proceso está la desaparición de los precios de garantía y la orientación para que el mercado interno de alimentos básicos se maneje con base en los precios definidos por el mercado internacional, con la consecuente eliminación de subsidios y las repercusiones negativas sobre los productores.

En esta misma dirección se ubica el traspaso del sistema de bodegas que operaba Distribuidora Conasupo, S.A. (DICONSA) a organizaciones sociales. Es innegable el papel que este sistema jugaba como orientador de los precios en las zonas rurales más aisladas. Sin embargo, aun para organizaciones con amplia experiencia en el abasto (Guerrero, Oaxaca), ha significado una clara elevación de los costos de distribución y de los precios hacia los sectores más desprotegidos de las zonas rurales más aisladas, desapareciendo así la función reguladora que jugaban CONASUPO-DICONSA⁶

Otro ejemplo es el del financiamiento a las actividades agropecuarias, antes a cargo de BANRURAL. La nueva estrategia parte de diferenciar a los estratos de productores, entre los que pueden ser sujetos de crédito y los que no. Estos últimos constituyen la población objeto de Solidaridad.⁷

⁶ La eliminación del Instituto Mexicano del Café está teniendo resultados similares.

⁷ "La población que no satisface los mínimos de bienestar son productores con pocos recursos, baja productividad y en débil posición para retener una proporción significativa del valor que generan con su trabajo. Se distribuyen desarticuladamente en las zonas áridas, en tierras de bajo rendimiento y elevado riesgo, así como en los espacios desprotegidos de las ciudades". (Rojas G., C. et al. *Solidaridad a debate*, ed. El Nacional, México, 1991, p. 26).

Ese es el trato que se da actualmente a los productores: BANRURAL redefine sus políticas y está para atender a los productores "solventes"; para los denominados productores de alta siniestralidad y baja productividad, Pronasol los atiende a través del denominado Fondo de Apoyo a la Producción.⁸

Al igual que los fondos para la producción o Crédito a la Palabra, los Fondos de Mujeres en Solidaridad constituyen un medio para amortiguar el desempleo y generar producción para el consumo, apoyando a la agricultura de subsistencia y ampliando algunas actividades agropecuarias domésticas. El alcance de estos recursos es limitado, tanto por su carácter cíclico y de corto plazo, como porque no van acompañados de estrategias de construcción de infraestructura productiva ni de capacitación e incorporación de nuevas tecnologías.

La mixteca oaxaqueña y la zona ixtlera de Zacatecas muestran casos tan dramáticos que permiten ejemplificar la dinámica que se ha generado en el medio rural, desde los efectos de la política neoliberal hasta la insuficiencia de los apoyos brindados por Solidaridad.

En el caso de la mixteca, un alto porcentaje de la población que vivía de un trabajo a jornal en las regiones de agricultura empresarial del noroeste del país, fije desplazada por jornaleros originarios de áreas urbanas empobrecidas. Reducidas sus opciones de trabajo muchos han regresado a realizar una agricultura de infrasubsistencia en sus lugares de origen. Aquí es donde aparece Solidaridad que les otorga un Crédito a la Palabra equivalente a un mes de salario mínimo anual por hectárea, con el que difícilmente se suplirán los ingresos que obtenían.

Los ixtleros del semidesierto de Zacatecas, donde el tallado de lechuguilla y de palma era de por sí una actividad complementaria de las comunidades o familias más pobres, se han visto afectados recientemente por la baja del precio de la fibra en el mercado internacional. El deterioro ambiental de la región, la falta de agua y la escasa precipitación pluvial, son una amenaza permanente para cualquier actividad agrícola. Lo que explica que frente a la pérdida de la cosecha (y excluidos del sistema nacional de aseguramiento agrícola), los productores que recibieron Crédito a la Palabra, estuvieran incapacitados para pagarlo en el primer ciclo que se les proporcionó, y la mayoría fue excluida al año siguiente de dicho préstamo. Todo esto sin tomar en cuenta los problemas de antaño que aún persisten: burocracia, corrupción, recursos tardíos y escasos en la aplicación de dichos fondos.

Otra línea de acción es la que se propone incentivar la producción para el mercado, que se instrumenta a través del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad y de los Fondos

⁸ Los préstamos que se obtienen por esta vía, se pagan a un fondo colectivo, que se usará para obras públicas, y el que paga recibe nuevamente este crédito el próximo ciclo agrícola.

Regionales de Solidaridad. Los requisitos que se exigen para tener acceso a FONAES (65 % del monto de la inversión, y un proyecto que garantice rentabilidad y competitividad) limitan de antemano el universo de beneficiarios potenciales.

A través de las acciones del Programa, el Estado ha buscado apoyar otros fines de su política macroeconómica, uno de ellos, es la justificación de la reducción del rol del Estado y de la venta de empresas paraestatales.

Respecto a los subsidios focalizados, el Pronasol los canaliza con otros criterios, como es el caso de las becas de Niños en Solidaridad, que consisten en despendas, servicio médico y dinero. En una perspectiva de mediano plazo éstas se ligan a procesos de educación y capacitación. Las becas representan de hecho una nueva forma de subsidio al consumo, ya que contribuyen a la subsistencia de la familia en su conjunto.

En cuanto a los servicios, también aparecen bajo el lema de Solidaridad una serie de obras que estaban a cargo de otras instituciones gubernamentales, o en asociación con ellas. En ese ámbito también ha habido un cambio de reglas que se inscriben bajo el discurso de corresponsabilidad y participación ciudadana.

En síntesis, el papel del Pronasol como nueva forma y enfoque de la política económica-social se enmarca fundamentalmente en la redefinición de las funciones del Estado —como administrador, financiero y subsidiador— en las actividades productivas en el campo. Lo que coincide con la propuesta global del adelgazamiento del Estado.

Sin embargo, la difusión que se le ha dado a este programa a través de los medios de comunicación refuerzan la idea de la presencia de la administración pública y de la coparticipación ciudadana en todo tipo de acciones económicas, sociales, culturales, etc. Esta imagen que se pretende crear puede tener diversas lecturas: la del Estado de bienestar social aunque limitado o el reforzamiento político de la "unidad" indiscutible entre sociedad y Estado, y también con el partido del Estado. No sólo el uso del emblema tricolor, sino la asociación (PRI-Pronasol) que se ha propiciado durante las campañas electorales permiten esa segunda lectura.

3. Nueva relación sociedad-Estado

El marco en el que se desarrolla este programa es el de la nueva relación sociedad-Estado. El Pronasol expresa claramente los elementos esenciales del nuevo papel del Estado.

Esta nueva orientación ve el quehacer público como responsabilidad de todos.⁹ Si bien se desea que en este programa la sociedad se corresponsabilice de las acciones, también la administración pública se compromete a movilizar de manera coordinada todos sus instrumentos: "para apoyar los esfuerzos directos y libremente decididos de los sujetos de la acción".¹⁰ Es decir, el Estado mexicano mantiene su función de atender los asuntos del bienestar social, pero con un nuevo estilo. El coordinador del programa agrega que el Estado solidario:

rompe con el paternalismo...termina con el Estado "obeso" o "propietario", que asumía cada vez más demandas de la población e incrementaba el número de instituciones, recursos y burocratismo para intentar atenderlas, no siempre con eficacia. A fin de cuentas resultó inviable ese camino, fue altamente costoso y no constituyó una estrategia perdurable para la modernización y el desarrollo en el que ahora están tomando parte los mexicanos que no tienen los mínimos de bienestar.¹¹

En la perspectiva de Solidaridad los destinatarios deben tener un papel activo tanto en la identificación de los problemas como en la realización de las acciones para enfrentarlos. El cuestionamiento en este sentido es hasta donde las formas e instrumentos del programa posibilitan la constitución y desarrollo de sujetos sociales capaces de actuar de manera autogestiva, no sólo en el ámbito económico productivo, sino también en el político a través de formas de relación autónomas con otros sectores y con el propio Estado.

A diferencia de otros programas gubernamentales las políticas y los aparatos de Solidaridad parecen irse construyendo y adecuando sobre la marcha, sobre todo el primer año de su operación. De tal forma que las primeras convocatorias a presentar necesidades, iniciativas y proyectos hacen eco en primera instancia en núcleos con capacidad de organización y experiencias anteriores en la demanda, negociación y gestión de recursos productivos y de infraestructura, aunque también en grupos y comunidades sin las mismas cualidades, pero que sí son motivados por la urgencia de darles respuesta a sus necesidades. En un segundo momento la organización social se torna el centro de la acción del Pronasol, a través de la formación de los comités de Solidaridad.

El combate a la pobreza en el campo se promueve a partir de la coordinación de los

⁹ "El bienestar social en el Estado moderno no se identifica con el paternalismo, que suplanta esfuerzos e inhibe el carácter. Hoy la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado con la sociedad". (Rojas Q., C. "La Solidaridad en México", mecanoescrito, México, s/f, p. 2).

¹⁰ Rojas G., C. "Palabras en la Instalación...", *op cit.*, p. 3.

¹¹ Rojas, G., C. *et al.*, *op. cit.*, p. 38.

destinatarios con los tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal, creando nuevas figuras organizativas, entre las que destacan los comités de solidaridad, los consejos de planeación del desarrollo, las coordinadoras regionales de comités de solidaridad, las empresas sociales, etc. Estos esquemas organizativos, además de las funciones operativas propias del programa, tienen un importante significado político, el cual abordaremos más adelante.

Los comités de Solidaridad por obra se crean en el marco de uno de los objetivos del programa: "propiciar la participación de toda la sociedad en la lucha frontal contra la pobreza".¹² El Estado mexicano asume su responsabilidad ante los que menos tienen, pero la limita y hace a la vez un llamado a la corresponsabilidad de la sociedad, a la concertación, a la solidaridad.¹³ De esta manera se va introduciendo la idea de un Estado con menos funciones.

La "participación solidaria" de los grupos sociales con menos recursos implica no sólo su intervención en la identificación de los problemas y de sus soluciones, sino también el aporte comunitario con trabajo, materiales y dinero. En los hechos este nuevo esquema de operación representa una forma de pago de impuestos en especie, que para los sectores de menos ingresos representa una carga muy alta a cambio de disponer de servicios básicos en un nivel sumamente limitado. Por otra parte, se contempla como una vía que asegure que los beneficiarios asuman la tarea de vigilar la honestidad, transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos.

En términos de la relación sociedad-Estado el impulso a la participación de la sociedad civil y a la corresponsabilidad es congruente con los lineamientos de delegar las tareas antes atendidas por las administraciones gubernamentales en turno, al ámbito privado, individual o colectivo. En este sentido el programa ha tenido importantes efectos en algunas regiones, en cuanto a experiencias organizativas y de administración de recursos. Los casos de organizaciones preexistentes, con una larga trayectoria de trabajo colectivo, son ejemplos de procesos, que en el marco de Solidaridad, operan con relativa autonomía y representatividad trascendiendo los límites que el mismo Programa contempla. Ejemplos como el del Plan Integral de Desarrollo de la Tribu Yaqui, en el estado de Sonora, o de la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo, en Oaxaca. En otras situaciones, el peligro es que organizaciones nuevas vean abortado su aprendizaje y proceso de conformación por las desviaciones y prácticas institucionales, como le pasó al grupo de mujeres de Agua Dulce, Zacatecas que durante dos años

¹² Rojas G., C. "Palabras en la Instalación...", *op cit.*, p. 2

¹³ El término "solidaridad" se asocia en el discurso político con las instituciones solidarias como el tequio, las mayordomías, las faenas y la mano vuelta; los comités de electrificación, las juntas de vecinos o de padres de familia, así como la movilización de la sociedad frente a la emergencia. Se dice, que el gobierno se propone recuperar esta tradición, poniendo en el centro la voluntad, la iniciativa y las formas de participación de la población.

estuvieron reuniéndose a instancias de Mujeres en Solidaridad y cuyas solicitudes jamás recibieron respuesta.

Si bien este "nuevo estilo" parece también retomar viejas demandas de las organizaciones, hay que reconocer que el reto que se lanzó a los sujetos sociales que pudieran darle dirección a la organización y a la solidaridad sociales en su expresión concreta, local, regional y nacional, encontró grandes limitaciones para poderlo enfrentar con creatividad, autonomía y decisión.

De ahí que para la operación del programa de combate a la pobreza haya sido sumamente importante la vinculación con los líderes y militantes sociales, así como el papel que muchos organismos no gubernamentales han jugado, especialmente en la selección de grupos que se encuentran en regiones remotas, aislados de los mercados y de los servicios.¹⁴ Esto no significa que esta relación haya funcionado sin problemas. La burocracia, la ineptitud y hasta la corrupción han estado presentes en esta relación. Un obstáculo recurrente, es el control que históricamente han ejercido los poderes locales y estatales, al cual no están dispuestos a renunciarlos distintos agentes e instituciones, ni delegar o compartir con las nuevas instancias de participación ampliada (Comité de planeación estatal, Comité de Solidaridad, etc.).

En cuanto a los objetivos políticos de Solidaridad, ya se mencionó que éstos deben ubicarse, como una respuesta del actual gobierno, ante la pérdida de legitimidad del Estado, derivada tanto de la crisis como de los cambios políticos que la sociedad mexicana ha vivido durante las últimas décadas y cuya expresión más evidente ha sido la erosión del control que ejerce el partido oficial. En ese sentido podemos distinguir dos niveles de la función que Solidaridad está cumpliendo: el uso directo para fines electorales, es decir para recobrar la legitimidad del PRI; y en el ámbito del Estado, garantizar la paz social, para que los conflictos sociales no desborden el proceso de reestructuración económica y política.

Otro propósito del Pronasol que destacan algunos analistas se refiere a "la neocorporativización o la construcción de nuevas estructuras políticas", tales como la formación de nuevos cuadros:

la creación de nuevos interlocutores que fracturen las mallas caciquiles que frecuentemente monopolizan la función del gobierno municipal y, a la vez, sirvan de aliados federales en caso de que se requieran contrapesos locales a grupos de poder regional o estatal.¹⁵

¹⁴ Este nuevo estilo de vinculación aparece también como una "recomendación" del Banco Mundial para enfrentar la pobreza.

¹⁵ Cano, Arturo. "Pronasoles al poder; nuevos líderes chocan con los gobiernos locales", en *El Financiero*, sábado 27 de febrero de 1993, p. 11.

Si bien no puede asegurarse que en el nivel federal el programa opere en forma discrecional al asignar los recursos, lo cierto es que, conforme se va descendiendo en las estructuras estatales y municipales, la inserción del programa en las redes de intereses es más evidente, y su uso para fines políticos también lo es. El control sobre la información, la administración y operación de los proyectos por las autoridades locales, les da la posibilidad de elaborar las listas de los beneficiarios, avalar las propuestas de los grupos afines, etc. Un ejemplo es el del municipio de Concepción de Oro, Zacatecas, donde la presidencia municipal "presionada por el tiempo" pidió a los representantes de las comunidades o de los comités, que avalaran las listas de Niños en Solidaridad elaboradas por las autoridades, canalizó recursos a los "ejidatarios aliados" de las zonas de riego, etc. Esta práctica de favorecer a ciertos grupos no es nueva y se repite en otras regiones donde opera el programa.

También es evidente, que a través del Pronasol, el Estado ha buscado, y en cierto sentido ha logrado, nuevas formas de construcción de consenso a través de la participación social, tanto a partir de las organizaciones sociales ya establecidas, como del fomento o fortalecimiento de nuevas organizaciones locales o regionales.¹⁶

No hay elementos suficientes para analizar hasta dónde las redes organizativas creadas, alimentadas o refuncionalizadas a través del programa, han llevado a fortalecer en términos políticos al Estado, a su partido y a instituciones como el presidencialismo. Tampoco basta observar las tendencias expresadas a través de las urnas. Hay muchos otros indicadores: La consolidación del papel de interlocutor del municipio —entre sus habitantes, el gobierno estatal y la federación; el rumbo que tomen las organizaciones sociales en la promoción y construcción de iniciativas, etc—.

De hecho se apunta hacia la reorganización del poder político regional, reestructurando y modificando las relaciones político-administrativas, de manera que fortalezcan al municipio, a la vez que reasignen tareas al interior de la sociedad. Si bien esto es deseable, tampoco podemos desconocer que quienes se disputan el poder local o regional también tienen la capacidad de

¹⁶ Aquí es importante señalar que esta función política del programa aparece en el discurso como el objetivo de promover la democracia mediante la organización de la sociedad en torno a proyectos de beneficio social, productivos o de desarrollo regional, sin importar su filiación política.

¹⁷ "La cancelación de programas, la privatización y desincorporación de empresas públicas, la desregulación, la suspensión o recorte del gasto público, la innovación en las formas de asignar los recursos públicos, la descentralización, la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública... rompen con estilos consagrados de decisión y gestión y, de golpe, con los nudos gordianos de la tradicional interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes estatales. El nuevo patrón de policy making modifica reglas (escritas o no), procedimientos (formales o no), expectativas (legales o no), concepciones (meduradas o desmesuradas) de la relación entre la sociedad y el gobierno", Aguilar V., Luis F. ***El estudio de las políticas públicas*, p. 19.**

crear nuevos mecanismos de control sobre la población rural. Una de las instancias que cobra una mayor importancia con la estructura organizativa de Solidaridad es la presidencia municipal, que funge como presidente en la mayoría de los comités de Solidaridad, transfiere y maneja los recursos financieros, y toma parte en las decisiones.

Por último, cuando mencionamos que los programas de amortiguamiento también cumplen con un papel de "apagafuegos", pensamos en éste como una función política, frente a las evidencias nacionales y mundiales de que la pobreza y la injusticia social no vienen solas.¹⁸

Conclusiones y comentarios finales

El Pronasol aparece como un instrumento que, tras el discurso de Solidaridad y de combate a la pobreza, coadyuva a fortalecer en el medio rural el modelo de la competencia y de la exclusión, característicos del modelo neoliberal. Más que evaluar su eficiencia o el impacto de su operación a partir de las experiencias a que se ha hecho referencia, lo que se pretendió en este trabajo es mostrar algunas máscaras de este programa.

Si bien algunos de los objetivos económicos de Solidaridad pueden aceptarse como necesarios y correctos en sí mismos, parecen imposibles de lograr cuando, en el marco de una política de concentración del ingreso, la élite financiera recibe beneficios, que a nivel personal llegan a superar varias veces la inversión anual del programa; o, cuando se pretende promover la creación de empleos con mínimos recursos de capital, tecnología y capacitación, a través de actividades que deberán enfrentar la competencia internacional y ser rentables en el corto plazo.

Mientras la estrategia de desarrollo hegemónico centre su atención en la concentración y en la inversión productivas, este instrumento de la política social, o cualquier otro que lo sustituya, estará fuertemente limitado para coadyuvar a superar los rezagos históricos, económicos y sociales, y los efectos cotidianos de las líneas macroeconómicas actuales.

Así, el programa de combate a la pobreza difícilmente ha hecho "renacer la esperanza" entre la población rural, como quisieran convencemos los instrumentadores del proyecto neoli-

¹⁸ Las tensiones recientes en el estado de Chiapas, sin duda una de las regiones de extrema pobreza más visibles, pero también una región potencialmente explosiva, provocó una derrama significativa de recursos de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y por instrucciones presidenciales será "apoyada de manera especial, (Declaraciones de Colosio Murrieta, *La Jomada*, agosto 21 de 1993 p. 1).

Nota: Este trabajo fue elaborado en 1993, antes del levantamiento popular de enero de 1994.

beral. Como en otros programas que le antecedieron, el Pronasol busca aliviar la pobreza más que enfrentar sus causas estructurales.

Como hemos visto, en el medio rural Solidaridad aparece más bien como un vehículo importante para facilitar la consecución de las modificaciones globales en la economía y la reforma del Estado, reasignando en la práctica funciones a las instituciones y a los diversos agentes sociales e introduciendo un nuevo estilo de hacer política.

En este marco, los hechos muestran que se está muy lejos de alcanzar las formas democráticas, a través de la cuales será posible avanzar en la construcción de una sociedad menos desigual en la distribución de la riqueza y del poder, que incida en la superación de la pobreza.

También hay que reconocer que esa es una carrera que no depende nada más de un programa, sino en la que están sobre todo en juego los intereses y la concepción de desarrollo hegemónicos frente a la capacidad de construir alternativas populares. Si Solidaridad fuera consecuente con su discurso, podría contribuir a apoyar a aquellos procesos que permitan fortalecer la organización de la sociedad y la democracia, que estarían sentando las bases para que la competencia no fuera tan desigual.

Con todos estos elementos puede concluirse, que el combate a la pobreza deja de ser un fin del programa, para constituirse en un medio para la implementación del modelo neoliberal.

Después de estos cinco años de gobierno, la modalidad que se le ha dado a la constitución de una nueva relación sociedad-Estado es insuficiente. Aún persiste la capacidad de revitalizar viejas prácticas a través de nuevos esquemas, como es el caso del presidencialismo mexicano y de la denominada neocorporativización de sectores y organizaciones sociales.

Una ruptura fundamental sería el reconocimiento y el respeto a la interacción *entre sujetos*; y más aún, que las acciones se sustentaran en las prioridades de los sujetos. Sin embargo, una relación involucra a dos partes, no se puede gestar sólo desde el Estado, sino que también cuenta la capacidad de los propios sujetos sociales para incidir sobre el proyecto histórico.

Cuadro 1
Recursos ejercidos por el programa a través del ramo XXVI:
Solidaridad y Desarrollo Regional (millones de pesos)

Año	Total	Programas concertados y coordinados a través del Convenio Único de Desarrollo				Otros programas
		Solidaridad para el bienestar social	Solidaridad para la producción	Infraestructura básica de apoyo		
1984	145630	79499	15398	26707		24026
1985	177090	93696	30065	38699		14630
1986	201002	105140	28074	45660		22128
1987	509217	263903	51166	114480		79668
1988	860550	469346	77919	185157		128128
1989	1640041	968118	166314	312830		192779
1990	3227409	1869154	879657	472323		56275
1991	5185822	3157081	990863	890985		146893
1992 ²	6843181	4231795	1340581	1200499		70306

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social.

¹ Se refiere a los recursos ejercidos a través del Ramo XXVI, así como a los que se destinan a otras dependencias para apoyar los proyectos del Programa Nacional de Solidaridad. Asimismo, no incluye recursos de apoyos financieros a estados, municipios y Departamento del Distrito Federal. Para los años 1964-1988 se refiere al Ramo XXVI: Desarrollo Regional; a partir de 1989 se incluye Solidaridad.

Presupuesto autorizado.

Cuadro 2¹
Recursos ejercidos por el programa a través del ramo XXVI:
Solidaridad y desarrollo regional (millones de pesos)

Año	Total	Solidaridad para el bienestar social				
		Infraestructura educativa y escuela digna	Educación básica	Cultura y deporte	Servicio social y niños en Solidaridad	Infraestructura de salud y hospital digno
1984	79499	15490	4573	382	4659	1820
1985	93696	20989	11726	355	3946	7605
1986	105140	20567	22201	635	3873	8075
1987	263903	35465	47459	981	10917	10149
1988	469346	58487	97131	981	25272	32780
1989	968118	122661	124483	5837	39461	106276
1990	1869154	278585	24994	45608	67778	190751
1991	3157081	429609	55747	106485	269670	190845
1992 ³	4231795	534343	36073	145166	509402	310975

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social.

¹ En este cuadro se desglosan sólo aquellos programas concertados y coordinados que se encuentran dentro del rubro Solidaridad para el Bienestar Social, por ser este último de nuestro interés.

² Se refiere a los recursos ejercidos a través del Ramo XXVI, así como los que se destinan a otras dependencias para apoyar los proyectos del Programa Nacional de Solidaridad. Asimismo, no incluye recursos de apoyos financieros a estados, municipios y Departamento del Distrito Federal. Para los años 1984-1988 se refiere al Ramo XXVI: Desarrollo Regional; a partir de 1989 se incluye Solidaridad.

Presupuesto autorizado.

Cuadro 2 (continuación)
Recursos ejercidos por el programa a través del ramo XXVI:
Solidaridad y Desarrollo Regional (millones de pesos)

Año	Solidaridad para el bienestar social				
	Electrificación rural y urbana	Fondos municipales y progr. de infraestr. social	Mujeres en Solidaridad y servicios comunitarios	Prevención y readaptación social ³	Becas de capacitación a trabajadores ⁴
1964	5176			518	3309
1985	7051			419	1900
1986	5690		263	391	2056
1987	16969		2179	4336	3460
1988	34360		5979	38463	32584
1989	90622		24586	73915	38623
1990	173876	233668	102575	96367	
1991	267829	495369	134454	141055	
1992 ⁵	301331	540610	126688	0	

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social.

Se refiere a los recursos ejercidos a través del Ramo XXVI, así como los que se destinan a otras dependencias para apoyar los proyectos del Programa Nacional de Solidaridad. Asimismo, no incluye recursos de apoyos financieros a estados, municipios y Departamento del Distrito Federal. Para los años 1984-1988 se refiere al Ramo XXVI: Desarrollo Regional; a partir de 1989 se incluye Solidaridad.

² Se reportan datos a partir del año en que se inició la ejecución del programa.

Para 1992 no se canalizaron recursos a este programa.

⁴ Se reclasificó a partir de 1990 a Solidaridad para la Producción.

⁵ Presupuesto autorizado.

Cuadro 2 (continuación)
Recursos ejercidos por el programa a través del ramo XXVI:
Solidaridad y Desarrollo Regional
(millones de pesos)

Año	Solidaridad para el bienestar social ²					
	Agua potable	Alcantarillado	Urbanización	Vivienda	Ecología	Infraestructura de abasto y apoyo al comercio
1984	13910	10210	10228	3675	1180	4369
1985	12735	9570	7302	2514	1530	6054
1988	12720	10011	4214	2879	5752	5813
1987	26346	20075	18963	46682	6884	13038
1988	50940	25906	19320	14452	8716	23975
1989	110950	50228	96409	21267	9459	53341
1990	262941	94356	208035	48480	8395	32745
1991	371027	176501	380254	89123	22134	26979
1992 ³	589845	394072	619582	57063	45294	21351

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social.

Se refiere a los recursos ejercidos a través del Ramo XXVI, así como los que se destinan a otras dependencias para apoyar los proyectos del Programa Nacional de Solidaridad. Asimismo, no incluye recursos de apoyos financieros a estados, municipios y Departamento del Distrito Federal. Para los años 1984-1988 se refiere al Ramo XXVI: Desarrollo Regional; a partir de 1989 se incluye Solidaridad.

Se reportan datos a partir del año en que se inició la ejecución del programa.

Presupuesto autorizado.

Bibliografía

- Aguilar V., Luis. ***El estudio de las políticas públicas***, Ed. Miguel A. Porrúa, México, 1992, (Colección Antologías de política pública No.1).
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. ***Combate a la pobreza***, ed. El Nacional, México, 1990.
- Banco Mundial. ***The World Bank's support for the alleviation of poverty***, The World Bank, USA, 1988.
- Banco Mundial. ***Informe del Banco Mundial sobre pobreza***, The World Bank, USA, 1990.
- CEPAL la situación del bienestar social para el desarrollo en América Latina", mimeo; LC/L426,13 de agosto de 1987.
- "Bases para la transformación productiva y generación de ingresos de la población pobre de los países del istmo centroamericano", mimeo; LC/MEX/6.3 Rev. 2,6 de enero de 1992.
- "Principios y organización. Programa Nacional de Solidaridad", (Preliminar), mecanoescrito; México, s/f.
- Rojas, G., Carlos. "La solidaridad en México", mimeo, México, s. f.
- "Palabras en la instalación de la Comisión Nacional de Programas de solidaridad Social", mecanoescrito, México, diciembre 2 de 1988, p. 2.
- (et. al.). ***Solidaridad a debate***, El Nacional, México, 1991.
- "Avances del Pronasol", en ***Revista de Comercio Exterior***, núm.5, vol. 41, México, mayo 1991
- Salinas de Gortari, Carlos. ***Cuarto Informe Presidencial***, Anexos México, 1992.