

ISSN 0186-1840
julio-agosto 1992
año 8 \$7,000.00

EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

49

SOLIDARIDAD



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Casa abierta al tiempo

UNIDAD AZCAPOTZALCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

INDICE ANALITICO: ¿Qué es Solidaridad?

AUTOR: Enrique González Tiburcio [*]

TITULO: Seis Tesis Sobre el Programa Nacional de Solidaridad

ABSTRACT:

Después de un ajuste errático (1982-1987) la economía mexicana logró una mayor gobernabilidad sobre la macroeconomía (inflación, finanzas públicas y cuentas externas) y fue posible iniciar una gradual recuperación del crecimiento y con ello de los empleos y del gasto social.

En los últimos cuatro años, la política social ha entrado en una nueva fase. Esta etapa ha estado enmarcada en los ritmos y acciones que el Programa Nacional de Solidaridad ha desplegado junto a la política tradicional de bienestar social. Aunque no con el detalle analítico que exigiría una experiencia tan innovadora, se ha iniciado una revisión sobre la práctica del programa, sobre sus logros, retos y limitaciones.

TEXTO:

Introducción

La década de los ochenta cerró una etapa en la historia moderna de México. Esto implicó no sólo el quiebre definitivo de modelos económicos y políticos, sino también la profunda crisis de los actores que se desarrollaron y evolucionaron al amparo de ese estilo de crecimiento.

El modelo anterior centrado en el mercado interno implicó una dependencia de los actores sociales respecto de la actuación del Estado. Esto es, una matriz de desarrollo económico centrada en la actividad estatal. En este estilo, la legitimidad del Estado tenía mucho que ver con el mantenimiento de sus políticas y de su capacidad para ofrecer, en forma sostenida, mejoras económicas y sociales. [1]

Esta dependencia biunívoca implicó para el Estado una falta de autonomía en su quehacer, misma que se hizo crítica en los momentos en los que se requirió cambiar el modelo de desarrollo y liberar los instrumentos de la política social para acercar el bienestar a los nuevos grupos necesitados, aquellos que se fueron creando fuera de esa matriz de centralidad estatal.

Según Paramio éste fue un modelo no "dirigista", sino "seguidista": El Estado crecía para satisfacer las demandas de esta dependencia y no según las exigencias de una sociedad cada vez más activa. [2] Habilitar y proporcionar cauce a nuevos actores y ampliar la

autonomía de acción del Estado se van a convertir en necesidades básicas de la transición mexicana.

Durante la presente década, se perdió la tendencia de crecimiento económico, y con ello la del bienestar social. El proceso de ajuste y estabilización tuvo mucho que ver con estos resultados. Sin embargo, la causa última de este deterioro se ubica más bien en la escasa perspectiva ofrecida a las mayorías por un estilo de desarrollo que había mantenido su vigencia por más de cincuenta años. No obstante, pese a condiciones excepcionalmente difíciles, nuestro país logró sortear las peripecias del ajuste con mayor éxito que otros países de América Latina, también sometidos a las durezas de la crisis de la deuda externa.

Después de un ajuste errático (1982-1987) la economía mexicana logró una mayor gobernabilidad sobre la macroeconomía (inflación, finanzas públicas y cuentas externas) y fue posible iniciar una gradual recuperación del crecimiento y con ello de los empleos y del gasto social.

En los últimos cuatro años, la política social ha entrado en una nueva fase. Esta etapa ha estado enmarcada en los ritmos y acciones que el Programa Nacional de Solidaridad ha desplegado junto a la política tradicional de bienestar social. Aunque no con el detalle analítico que exigiría una experiencia tan innovadora, se ha iniciado una revisión sobre la práctica del programa, sobre sus logros, retos y limitaciones.

La aplicación de Solidaridad, es importante remarcarlo, se ubica en un contexto caracterizado por el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica -perdida durante la década anterior- y la acelerada transición hacia una nueva forma de organización y funcionamiento de la economía. Aunque esta situación impone límites y define ritmos, Solidaridad ha logrado articular energías y fuerzas enraizadas en la sociedad civil que lo colocan como catalizador de demandas de bienestar y modificaciones institucionales anunciadoras de nuevas políticas públicas en el ámbito social.

Gracias a Solidaridad, un millón 400 mil niños se preparan mejor en nuevos espacios educativos, se han rehabilitado más de 50 mil escuelas beneficiando a más de 8 millones de educandos. 11 millones de habitantes cuentan con energía eléctrica, 8 millones más con agua potable y 6 millones de personas se incorporaron a los servicios de salud y ha aumentado 40 por ciento la infraestructura de salud para la población abierta. [3]

La práctica cotidiana del programa ha incorporado un cambio sustancial en el quehacer típico, a veces lento, de las burocracias tradicionales, delineando las aristas de un nuevo estilo en la política social más descentralizado, participativo y ciudadano. Esto es lo que hasta hoy nos ha enseñado la testaruda aplicación de Solidaridad ante una sociedad civil, cada vez más activa y "respondona".

Seis tesis

Las siguientes tesis son resultado de la observación que sobre la práctica del Programa de Solidaridad hemos podido desprender. Seguramente no son todas las que se puedan extraer de una experiencia tan rica y sugerente, pero sí las que a nuestro juicio modifican y marcan tendencia para un cambio innovador en el quehacer del bienestar social.

Tesis 1. Solidaridad inaugura un estilo de política pública de avanzada dentro de la transición en que se encuentran las relaciones entre el Estado, la sociedad y su economía.

Desde la década pasada la sociedad y su economía vive un proceso de adaptación y modulación. Hoy se tensionan y modifican nuestras formas de producir, de consumir y de distribuir la riqueza generada. Se transforma también la estructura social y los comportamientos individuales y de grupo. La heterogeneidad social reclama nuevas formas de representación político-institucional, sobre todo cuando la emergencia de nuevos grupos se desborda, porque lo que existe ya no es una alternativa. La sociedad se hace más activa y participativa, y con ello se inicia la demanda de un nuevo contenido y un nuevo sentido para la política social.

La vinculación externa en la que el país está empeñado, tiene una fundamental contraparte en la aplicación del Programa de Solidaridad, que despliega acciones de bienestar orientadas a superar los desequilibrios internos, que son nuestro punto vulnerable. Crear un piso de satisfactores sociales que posibiliten cierta igualdad de condiciones es el reto fundamental de la nueva política social liderada por Solidaridad.

Solidaridad, ante las corrientes externas, se ha convertido en vehículo para la integración interna, fortaleciendo nuestra unidad como Nación en un mundo cada vez más globalizado. En síntesis, en estos momentos podríamos decir: Tratado de Libre Comercio hacia fuera, pero con Solidaridad hacia dentro. Ello posibilita un nuevo desarrollo, construido desde adentro pero mirando hacia fuera.

El reto, es sustentar, en una fiscalidad sana, el combate a la pobreza ahora que se empiezan a crear las condiciones presupuestales, más allá de los ahorros producto de las desincorporaciones. Para que el esfuerzo desplegado por Solidaridad no se marchite en la transición en que estamos inmersos, se requiere abrir espacios constitucionales propios que permitan, en una política de Estado contraer compromisos sociales firmes y de largo aliento, como lo amerita el combate a la pobreza. Ello permitiría arribar a una política social con compromisos de bienestar legislados, con objetivos, estrategias, recursos e instituciones inspirados en esa movilización social justiciera y participativa que ha desplegado Solidaridad. [4]

Tesis 2. Solidaridad es factor de unión y ejercicio de descentralización federalista.

El país cambió, se configuraron nuevos grupos y ha aumentado la diferenciación social. Solidaridad proporciona fundamentos para una integración nacional sobre renovadas bases de unidad y cohesión.

Solidaridad tiene como método de trabajo la participación, la organización y el esfuerzo compartido entre ciudadanía y gobierno. De esta forma Solidaridad se ha convertido en un medio para renovar el tejido de las formas de relación de la sociedad mexicana, tratando de integrar provechosa y armónicamente a los distintos grupos y movimientos que hoy surgen junto a los más antiguos y establecidos.

De esta manera, Solidaridad, en el contexto de la transición, es un mecanismo que puede fortalecer la identidad entre Estado, Cultura y Nación a través del ejercicio de la libertad y la búsqueda de la justicia social. Es un instrumento que puede combinar las heterogéneas iniciativas de individuos y grupos (que son ingredientes necesarios para el progreso) con la cohesión esencial requerida para hacerlas operativas.

Solidaridad ha permitido ceder parte del poder que antes se apropiaba la burocracia. Primero descentralizándolo a los municipios, a los estados como instancias primarias de gobierno y finalmente a la población en general. Ello significa una cesión real de poder y posibilita la renovación del federalismo. Sólo así se explican las 20 mil obras que ha realizado Solidaridad. Esta labor ha sido posible porque se ha sostenido con base en una descentralización real. [5]

La participación se constituye en la diferencia esencial con otros programas de semejante naturaleza. Solidaridad no es sólo un programa compensatorio de obras o de inversiones de emergencia, sino un cambio sustancial en la forma en que se definen, en los programas, en el método de trabajo y en el ritmo en que se ejecutan y se operan las obras. [6]

Solidaridad avanza hacia un federalismo democrático. En este sentido, el programa es el motor de una reforma democrática del Estado y del federalismo en general. Sin ello no sería posible erradicar la pobreza. Solidaridad ha puesto en movimiento a la sociedad desde la base, y ese movimiento choca con estructuras y con ciertas prácticas anquilosadas que retrasan los avances que exige la población. [7]

Tesis 3. Solidaridad es una política social enraizada en las tradiciones culturales.

A diferencia de otras prácticas gubernamentales de bienestar, con Solidaridad se construye una política social a partir de tradiciones y patrones culturales surgidos en nuestras regiones, barrios y comunidades. El programa no inventa la solidaridad ni las suplanta. Al contrario, funda su práctica en tradiciones arraigadas en la sociedad mexicana, especialmente entre los grupos con mayores carencias. El trabajo en beneficio común y la ayuda mutua se practican en casi todas las regiones del país, entre los grupos indígenas, en comunidades rurales mestizas, en las vecindades y en colonias populares de las ciudades.

La energía y la capilaridad del Programa se presenta como manifestación social por la organización comunitaria (la ayuda entre vecinos, amigos y familiares por compadrazgo o relaciones consanguíneas). Estos vínculos constituyen formas de sociabilidad que se han dado desde siempre en la sociedad mexicana, producto de sus ancestrales tradiciones

o de la simple necesidad de los más desfavorecidos, en lo cotidiano o en medio de la catástrofe. La propuesta del Programa se apoya en esta realidad. [8]

Solidaridad ha encontrado un método (la participación corresponsable) para encauzar el vasto saber de nuestras culturas por rutas que superen los escollos burocráticos-administrativos. Siguiendo la práctica social de antaño, desplegada por nuestros maestros rurales y médicos sanitaristas, Solidaridad ha logrado que nación y cultura continúen coincidiendo. Para ello, avanza en un acercamiento hacia la justicia social, donde la participación democrática avala la identidad entre nación, cultura y justicia. [9]

Con la participación, se logra respetar la diversidad de una cultura que tiene tradiciones y orígenes múltiples. Es la participación de las organizaciones populares la que recrea y porta los más hondos valores culturales. La sociedad mexicana pareciera ser más un conglomerado de comunidades y familias ampliadas, que de simples individuos (consumidores). Esta situación no excluye a las fuerzas del mercado, pero les impone un límite. La experiencia de Solidaridad sugiere que cuando se trabaja incluyendo y atendiendo las tradiciones culturales, las políticas sociales salen ganando.

Tesis 4. Solidaridad proporciona una nueva dimensión a la inversión pública y al gasto social.

Lo realmente importante del cambio cualitativo que ha implicado Solidaridad sobre el 60% de la inversión pública federal, es que modifica una premisa básica de la concepción del desarrollo social en nuestro país: Solidaridad deja atrás la idea de que sólo más gasto público se traduce en más justicia social. Solidaridad incluye una idea fundamental: la de cómo se gasta y en qué. Esto es, el aspecto cualitativo y no simplemente estadístico del gasto es aquí donde radica lo realmente cualitativo, en la participación social y la corresponsabilidad civil para combatir la pobreza. La propuesta de Solidaridad incluye más gasto, pero que con una participación corresponsable puede implicar efectivamente mayor justicia social. Esta visión deja atrás la vieja ecuación paternalista de mayor gasto social igual a mayor bienestar. No obstante, los años de crisis también nos demostraron que un menor gasto social repercute en un menor bienestar, pero también los años de auge evidenciaron que no necesariamente un gasto creciente conlleva a un mayor bienestar. Esta última relación es precisamente la que está siendo revisada por Solidaridad y la participación corresponsable.

Solidaridad ha permitido que muchas organizaciones populares recobren la confianza en su propio quehacer, en ellas mismas. Su participación es la "cuota" de corresponsabilidad en un programa que busca acabar con el círculo vicioso que reproduce la pobreza. [10]

Esta corresponsabilidad implica un nuevo trato entre las burocracias y las organizaciones sociales. Ha permitido también una creciente liberación del gasto social hacia grupos marginados, en un contexto de estabilización macroeconómica y de recuperación del crecimiento.

Los recursos de Solidaridad no tienen carácter asistencial ni generan una relación permanente de dependencia. Las acciones tienen un propósito definido y son sometidas a una cuidadosa evaluación social. La inversión en bienes y servicios son medios más que un fin en sí mismos. El objetivo último del Programa consiste en promover gente mejor capacitada, mejor organizada y dotada con los recursos esenciales para construir su propio futuro.

La asignación de recursos de Solidaridad cumple con otras funciones. Compromete a organismos y niveles de gobierno con los objetivos del programa, rompe inercias sectoriales y corrige desequilibrios. Se coloca a la lucha contra la pobreza y al método de Solidaridad como prioridad específica en el manejo de los recursos, íntegramente para inversión, ya que los gastos corrientes se cargan a los presupuestos de las instituciones.

Los recursos asignados al Programa conforman un esfuerzo sin precedente en la historia reciente del país. Ello se ha logrado en un contexto en el que todavía prevalecen ciertas restricciones presupuestales.

En ocasiones se critica al programa porque no puede acabar con la pobreza y se establece una relación que no tiene sentido entre montos de la inversión y los niveles de pobreza extrema. La inversión federal de Solidaridad ha crecido sustancialmente en los últimos tres años. El crecimiento del gasto social ha tenido como eje el combate a la pobreza y la optimización de su asignación. La inversión de Solidaridad pasa de 1.6 billones en 89 a 6.8 billones en 92. Ello significa que la inversión del programa representa un punto porcentual del PIB en 1991, considerando las aportaciones totales al programa.

No sólo crece el gasto, sino también se genera una articulación diferente. Se mezclan recursos del gobierno federal, estados y municipios y de los propios ciudadanos, que lo convierte en los hechos en un pacto federal contra la pobreza.

Se utilizan las formas de sociabilidad no para sustituir lo que al Estado le corresponde hacer, sino para multiplicar los esfuerzos de la inversión y hacerlos coincidir con las exigencias y requerimientos de las propias comunidades. A todos beneficia un avance más rápido y más comprometido en materia de combate a la pobreza.

Tesis 5. Solidaridad promueve el desarrollo de prácticas sociales y políticas con una lógica esencialmente democrática.

Con Solidaridad ha surgido la idea de que existe otra manera de hacer las cosas. Esta idea se ha empezado a volver conciencia pública.

Esta toma de conciencia, hoy potenciada con la presencia de más de ochenta mil comités de Solidaridad a lo largo y ancho de toda nuestra geografía, nos habla de agua, luz, alcantarillado, drenaje, pero sobre todo de una irrupción ciudadana y de un reclamo democrático.

Es aquí donde Solidaridad ha encontrado su cauce básico:... "ciudadanía y democracia son vertientes inexcusables que definen su normatividad sustantiva, así como su sentido político y social, su legitimidad". [11]

La práctica del programa ha sido de orden popular ciudadano. Es una política social que puede resultar incómoda para el conjunto de las organizaciones políticas existentes (partidos políticos). Solidaridad ha generado una externalidad positiva en el ámbito político. No se puede dar prioridad a los militantes del partido oficial relegando a los que no son, pero tampoco se puede dar preferencia a éstos sacrificando a los primeros. Ello abre un espacio político-democrático para una relación más productiva y provechosa entre Estado y sociedad. De hecho, el programa no trabaja con partidos, sino con ciudadanos y organizaciones sociales.

La reforma de la política social que anuncia Solidaridad consiste básicamente en incorporar la participación comunitaria en la toma de decisiones. En la práctica, Solidaridad ha sido una convocatoria a la organización social en su propio beneficio. Basa su operación en dos categorías, una social y otra geográfica: la comunidad y la microrregión (Santiago Portilla, 1992). Solidaridad invierte el método de la política social desplegada antaño. Construye a partir de lo micro, tanto en lo social como en lo geográfico.

De acuerdo con Santiago Portilla... "Si nos atenemos a la milenaria tradición de vida colectiva en este país, podemos, sin duda, hablar de una libertad comunitaria. Donde esto es más evidente es entre los pueblos indígenas, que mantienen identidades culturales peculiares. Pero también es claro en los ejidos y en las colonias populares de las ciudades. Estamos hablando, entonces, de una libertad social, condición que en México hacer particularmente válido el liberalismo social. [12]

Solidaridad le da sentido a nuevas síntesis, siempre complicadas y en tensión. Síntesis que precisamente pueden dar sentido de realidad y no de posposición a la pareja fundadora de la modernidad: la igualdad y la libertad. [13] Solidaridad abre ahora la posibilidad de implantar en la nación un momento verdaderamente social. [14]

Tesis 6. La práctica de Solidaridad abre una posibilidad real: construir un Estado social con pleno respeto de las libertades ciudadanas.

Los variados Estados sociales creados a lo largo de este siglo evolucionan en todas partes del mundo hacia nuevas definiciones, en muchos casos todavía imprecisas, sobre el papel gubernamental y del quehacer de la sociedad.

En nuestro país, Solidaridad construye y propone una opción: la de combinar, en un contexto de soberanías internacionalizadas y enormes carencias, un puente entre equidad y libertad. Pero no sólo eso. En un plazo más concreto permite calibrar la tensión existente entre gobernabilidad y democracia. Tal vez en pocos espacios de la política pública se puede analizar de mejor manera esta articulación.

La búsqueda de justicia social, lejos de ser un coto exclusivo de burocracias centralizadas o del crecimiento económico es, más bien, un propósito donde el Estado asume un papel prioritario dentro de una amplia corresponsabilidad con las organizaciones populares. Lejos se está de visiones donde las fuerzas del mercado y el crecimiento lo resuelven todo. Se trata de construir, a partir de la libertad y de la justicia y en un marco de gobernabilidad y democracia, una nueva práctica en materia de bienestar social.

Solidaridad ha logrado articular los complejos retos que entraña esta transición combinando los dos polos tensionados de un mismo eje problemático: el de la gobernabilidad y el de la democracia. Solidaridad ha sido en este sentido un eslabón entre los problemas de la gobernabilidad y los que surgen del reclamo democrático, proporcionando espacios para la creatividad y la participación generando corresponsabilidades en la búsqueda del bienestar social. Las transformaciones de México en los años noventa requieren apuntalar la práctica señalada por Solidaridad: gobernar democráticamente a México. [15]

Solidaridad no se explica sin un ejercicio de pluralidad política. Es una reforma de las instituciones que genera un perfil diferente en la operación de los recursos y en los métodos de producción y de operación de los servicios públicos. También influye en el perfil y el comportamiento de los presidentes municipales, de los regidores y síndicos como gestores de las demandas sociales. Gastos crecientes con nuevas articulaciones definen un nuevo pacto federal que hacen real la reforma del Estado en el ámbito social.

En este sentido Solidaridad constituye una estrategia para coordinar esfuerzos institucionales, sumar recursos de los tres niveles del gobierno, concentrar la inversión hacia grupos de menores recursos y modificar las formas de relación entre instituciones y ciudadanos en programas orientados a mejorar las condiciones de vida de los grupos más necesitados.

Comentarios finales

Los niveles de pobreza pudieron disminuir a lo largo de cincuenta años (en términos relativos) gracias al crecimiento económico, sobre todo cuando éste fue alto y sostenido. Nuestra práctica nos reclama que no se puede dejar el bienestar simplemente a los impulsos del crecimiento, se requiere de nuevos tejidos sociales y nuevas formas de acción pública que sustenten y acompañen al crecimiento económico. He aquí la importancia estratégica que puede adquirir un programa como Solidaridad, pero también lo decisivo que se vuelven la democratización de la política y de las relaciones sociales, así como la conformación de un aparato público menos coyuntural y más permanente dispuesto a recibir y reaccionar positivamente frente a los mensajes provenientes de la relación crecimiento-pobreza. [16]

A lo largo de la Nación es posible recoger expresiones diversas de solidaridad, que corren desde la base misma de la sociedad. Se trata de tradiciones arraigadas en la sociedad que permanecen activas. El México moderno no hubiera sido posible sin la participación activa de las muchas y diversas instituciones que desde la base misma de la sociedad

promueven y organizan la solidaridad, afirman la pertenencia a un grupo y producen identidad.

A veces, con poco sentido, se cuestiona la participación comunitaria, señalando que es responsabilidad exclusiva del Estado proporcionar bienestar social. Hoy, inclusive en sociedades desarrolladas se cuestiona el papel del Estado y de ciertas políticas de bienestar paternalista que no tienen la correspondiente fortaleza financiera para mantenerse. Parece lógico, en nuestro contexto, con los niveles de marginación conocidos, apoyarse en la corresponsabilidad con los grupos sociales para asegurar un piso básico de satisfactores al conjunto de la población necesitada.

La movilización solidaria ha mostrado ser un mecanismo eficaz para afrontar las grandes tareas, que parecen imposibles cuando se atienden sólo con los recursos convencionales del Estado. La solidaridad incorpora la energía de toda la sociedad y su movilización supera a cualquiera de sus componentes aislados. No es aventurado decir que es nuestro mayor recurso frente a los grandes retos. Ante la pobreza, recurrimos a esta formidable fortaleza.

Los recursos públicos atados a la propiedad estatal no tuvieron la magnitud ni la fuerza necesaria para incidir en el combate a la pobreza. La pobreza frena y amenaza la modernización del país, la internacionalización de su soberanía, el desarrollo de la economía y la ampliación de la vida democrática. La erradicación de la pobreza no puede confinarse a un programa convencional de gobierno, es una tarea de la Nación. Solidaridad se ha concebido a partir de esa premisa. [17]

La libertad de acción e iniciativa, el despliegue de potencialidades individuales y de grupo a partir de la democratización de la política y el poder, aunque importantes, no son suficientes para darles a las sociedades consistencia y estabilidad. Someter a la sociedad al simple juego de la libertad de los mercados resulta, por decir lo menos, suicida. De allí la conveniencia de aspirar a un proyecto que integre y sintetice libertad y justicia social, algo que no hemos logrado en nuestro largo trayecto histórico. ¡Que esa sea el norte supremo de nuestra modernización!

Solidaridad no es sólo el escenario en que se confronta la política concertadora con viejas inercias autoritarias. Contiene también un proyecto inédito de modernización. Ningún país que se considere moderno puede permitir que la desigualdad y la pobreza avasallen a porciones mayoritarias de su población, mucho menos que esta parte de la sociedad y la economía sea mucho más grande y dilatada que su sector moderno. [18] Es por ello que la política social, en sus vínculos con la política económica no puede ser residual. Es en este sentido que Solidaridad incursiona en los objetivos del desarrollo sugiriendo un crecimiento económico sustentado en el potencial productivo de todos los mexicanos. Solidaridad es portador de un proyecto de Nación, en el que con libertad y justicia quepan todos los mexicanos.

CITAS:

[*] Secretario del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.

[1] Ludolfo Paramio. Revista Nexos, diciembre de 1991.

[2] Ludolfo Paramio. Revista Nexos, diciembre de 1991.

[3] Carlos Rojas, "El Programa Nacional de Solidaridad en la Práctica", intervención en el seminario sobre Reforma del Estado. Colegio de México marzo 1992.

[4] Armando Bartra, "Más sobre Pronasol" Desigualdad y Democracia, El Nacional, 1992.

[5] Carlos Rojas, El Nacional, viernes 20 de marzo de 1992.

[6] Carlos Rojas, El Nacional, viernes 20 de marzo de 1992.

[7] Arturo Martínez Nateras, Gente Solidaria, El Nacional, lunes 9 de marzo de 1992.

[8] Véase Programa Nacional de Solidaridad, Gaceta de Solidaridad, santiago Portilla, mimeo sin publicar 1991.

[9] Santiago Portilla, mimeo sin publicar 1991.

[10] Vizcaíno R., Entrevista en Gente Solidaria, El Nacional, abril de 1992.

[11] Cordera campos, Rolando, "necesidad política, ética constitucional y económica de PRONASOL", lo de septiembre 1991. El Nacional.

[12] Santiago Portilla, "Liberalismo Social y Solidaridad". Política, El Nacional, marzo 1992.

[13] Cordera, Rolando, "necesidad política, ética constitucional y económica de PRONASOL", lo de septiembre 1991. El Nacional.

[14] Cordera, Rolando, "necesidad política, ética constitucional y económica de PRONASOL", lo de septiembre 1991. El Nacional.

[15] Véase Antonio Camou, "Gobernabilidad y Democracia: 11 tesis sobre la transición mexicana, Nexos 170, febrero 1992.

[16] Cordera, Rolando, "Las parábolas del lobo neoliberal", El Nacional, sábado 21 de marzo de 1992.

[17] Véase Arturo Warman, Decálogo de la solidaridad, Mimeo 1989.

[18] Armando Bartra, "Más sobre Pronasol" Desigualdad y Democracia, El Nacional, 1992.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

INDICE ANALITICO: ¿Qué es Solidaridad?

AUTOR: Margarita Jiménez Badillo [*]

TITULO: Programa Nacional de Solidaridad: una Nueva Política

ABSTRACT:

El marco que da sustento al Programa Nacional de Solidaridad, es la Reforma de Estado puesta en marcha con el gobierno actual, momento histórico decisivo para visualizar una política transformadora de las estrategias públicas seguidas hasta entonces. Reformar la concepción del Estado implica reconsiderar el eje del bienestar social, en virtud del cual se puedan alcanzar mejores condiciones de vida y mayor justicia social, pero engarzado con una lógica de participación política delimitada por los principios de la racionalidad y el antipopulismo.

TEXTO:

Desde el inicio de su gestión, el gobierno de Miguel de la Madrid mantuvo una postura crítica contra la ineficiencia y el desorden administrativo propiciado por el populismo. Resultado de esta concepción, fue una ideología de Estado que derivó en el rechazo tanto de una política económica derrochadora de los recursos, como de una organización política excesivamente corporativizada dentro del Estado, que se tradujera en cooptación de posiciones claves para ciertos sectores dentro de la estructura política y social. [1]

Este proceso de reorganización económica y política fue calificado como modernización estructural, desde donde es proyectada, entre otras cosas, una profesionalización en el perfil del aparato burocrático, argumentando una hipertrofia e ineficiencia de este aparato de Estado, para impulsar y fortalecer un conjunto de medidas político-administrativas encaminadas a producir más con menos costo: se despide al personal innecesario, desaparecen áreas consideradas no prioritarias (incluidos proyectos de beneficio social), se inicia una cruzada contra la corrupción y manejos turbios dentro del aparato público, creándose la Secretaría de la Contraloría de la Federación, etc. En suma, se busca modernizar el aparato administrativo mexicano, a fin de ajustarlo a los requerimientos de una economía austera y en crisis. [2]

De igual manera, importantes han sido las reconsideraciones respecto al papel del Estado, como oferente de beneficio social. En su noción tradicional-popular, el Estado partía de apoyar a una sociedad permeada por la marginación y la pobreza, donde los sujetos quedaban convertidos en receptores pasivos de este servicio. Modificada la idea de sociedad pasiva, por la noción de una sociedad activa en el gobierno actual, la noción del beneficio social, persigue satisfacer las expectativas de existencia mínima de bienestar, pero también potenciar capacidades encaminadas a fomentar el desarrollo económico.

El crecimiento económico no asegura, por sí mismo, que fluyan de manera automática los recursos que la atención de las necesidades sociales básicas requiere y demanda. En especial en lo referente a los grupos de más bajos ingresos, las fuerzas del mercado son inapropiadas para atraer recursos hacia esos propósitos, a pesar de la alta rentabilidad social del gasto correspondiente. Las clases populares tienen un gran potencial para contribuir a los objetivos del desarrollo, una vez incorporadas a los beneficios del progreso.

Es así que, la atención especial que se da al gasto social se basa en dos propósitos fundamentales: por una parte, mitigar los efectos que dejó la crisis sobre las grandes mayorías del país y avanzar en la satisfacción de sus necesidades básicas. Por la otra, se busca acrecentar la propia capacidad de desarrollo, pues sin una población con niveles adecuados de educación sana, bien alimentada, con acceso a los servicios sociales indispensables, se limitan las posibilidades de alcanzar una economía más eficiente, más competitiva y en proceso de expansión (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994).

La estrategia esencial de esta política social moderna, tiene su expresión máxima en la figura del Programa Nacional de Solidaridad, mediante el cual se busca atenuar el déficit de servicios básicos producido por la crisis económica en la década pasada, enfocándolo a mejorar el nivel de los servicios de bienestar, como la alimentación, educación, salud y vivienda, donde la tendencia es racionalizar sus recursos económicos y estructuras administrativas, reformulándose sus principios de organización y vinculación con la sociedad.

Apoyo a Programas Regionales[H-]

Cabe agregar que, el marco que da sustento al Programa Nacional de Solidaridad, es la Reforma de Estado puesta en marcha con el gobierno actual, momento histórico decisivo para visualizar una política transformadora de las estrategias públicas seguidas hasta entonces. Reformar la concepción del Estado implica reconsiderar el eje del bienestar social, en virtud del cual se puedan alcanzar mejores condiciones de vida y mayor justicia social, pero engarzado con una lógica de participación política delimitada por los principios de la racionalidad y el antipopulismo.

Así, la Reforma del Estado significa el paso de un Estado propietario y asistencial a un Estado solidario. [3] Encaminado a atender el desarrollo social, bajo la perspectiva de: "1) reconocer la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y para generar alternativas productivas, si cuentan con las condiciones básicas para ello; 2) reconocer que es contraproducente incrementar burocracias para resolver problemas sociales específicos; y 3) desarrollar nuevas formas de financiamiento no inflacionarias". Tres aspectos fundamentales que dan origen al Programa Nacional de Solidaridad y que permiten reconocer el régimen actual, un esfuerzo decisivo para disminuir los niveles de pobreza en nuestro país (ver Cuadro 1). Como puede observarse, en México hay en total, 41.3 millones de personas que no satisfacen sus necesidades mínimas, de las cuales, 17 millones tienen un rango extremo de pobreza, fenómeno que particularmente afecta a

habitantes que provienen del campo, y de comunidades indígenas, con asentamiento en zonas áridas y semiáridas.

Cuadro 1. Niveles de Pobreza en México. (Miles de Personas[H-])

Se desprende así, la necesidad de combatir los niveles de pobreza, redefiniendo las estrategias redistributivas del ingreso social del país en aras de alcanzar un gradual progreso social. En otros términos, se trata de nuevas "formas de integrar intereses, resolver conflictos, equilibrar fuerzas". [4] Tal es la nueva política social que caracteriza al régimen actual.

El Programa Nacional de Solidaridad se propone, crear empleos; elevar niveles de bienestar social mediante el desarrollo de capacidades productivas entre los sectores desprotegidos; [5] y aplicar una mejor distribución del ingreso y la riqueza del país. Proceso que requiere de una dinámica permanente y en donde, para llevarse a cabo, se recurre a la constitución de núcleos, identificados como comités de solidaridad, que posibiliten una nueva forma de organización en los sectores sociales, -vía un ejercicio de sus propias decisiones-, responsabilizándose de dirigir sus proyectos, administrar los recursos y vigilar que las acciones sean aplicadas en beneficio comunitario.

A la luz de estas consideraciones, el Programa Nacional de Solidaridad en sus tres años de vida, presenta interesantes avances, que a su vez son indicador del grado de marginación y pobreza en el cual quedó sumergido el país durante la llamada "década pérdida". Los siguientes datos son apenas esbozo cuantitativo del impacto benefactor producido por esta estrategia, que de ser un programa de gobierno, paulatinamente ha ido consolidándose en una política de gestión gubernamental.

Acciones del Programa Nacional de Solidaridad

Las tres vertientes de acción donde ha operado el Programa, son las siguientes:

- a. Solidaridad para el Bienestar Social. Referida al mejoramiento inmediato de los niveles de vida: salud, alimentación, educación, vivienda.
- b. Solidaridad para la Producción. Genera oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.
- c. Solidaridad para el Desarrollo Regional. Se refiere a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

En cada vertiente de acción, operan a su vez, programas especiales, en los que se combinan distintos campos de atención: introducción de servicios, acciones de tipo productivo y apoyo para la comercialización. (Ver Cuadro 2)

Cuadro 2. Programa Nacional de Solidaridad. Programas Clasificados por Vertientes de Acción, 1989-1991[H-]

Dichas acciones, ejecutadas entre gobierno y sociedad, buscan combatir la pobreza. Combatir no significa acabar, exterminar, o disolver. El gobierno actual ha reconocido en diversos espacios, que el problema de la pobreza es de carácter estructural, lo que indica que se alientan esfuerzos por luchar para disminuir las adversidades que provocan limitaciones en el desarrollo social.

Bajo esta perspectiva, las acciones estratégicas del Programa Nacional de Solidaridad, podrán evaluarse mediante la utilización de variables como el presupuesto de inversión que ha sido aplicado al Programa desde su inicio (ver Cuadro 3), que muestra un comparativo del porcentaje asignado en 1989, año en que se puso en marcha la operación del mismo, hasta 1992, que casi ha sextuplicado el presupuesto en sus tres años de vida. Los datos reflejan la creciente importancia en atender la problemática de la pobreza en el país.

Cuadro 3. Programa Nacional de Solidaridad. Presupuesto de Inversión: 1989-1992. (Billones de Pesos)[H-]

Este indicador económico como línea de acción del Programa Nacional de Solidaridad, permite dar continuidad a la ampliación del gasto programable destinado al desarrollo social, factor que resalta la orientación especial que el régimen actual otorga a las necesidades sociales (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Gasto Programable Presupuestal, 1988-1991. (Estructura Porcentual)[H-]

Como puede observarse, se dio un cambio en la estructura del presupuesto. La asignación del gasto programable fortalece la atención a las áreas en que la acción del Estado es fundamental para el desarrollo del país, esto es, el rubro que mayormente ha venido incrementándose, es el de desarrollo social, así como la presentación de servicios médicos y la promoción de salud y educación. En la política de reestructuración del gasto programable, radica uno de los aspectos más importantes del Proyecto de Presupuesto y su esencial orientación a la atención de necesidades sociales.

Respecto al gasto público, entre 1988 y 1991, el gasto asignado al desarrollo social se incrementó en 41.1%. Para 1992, se tiene programado un incremento adicional del 17.8%, lo que significa, en términos reales, que para este año se habrá incrementado en un 62.2%. [6]

Particularizando en cada uno de los renglones de la política social, puede advertirse en el Cuadro 5, el desglose de recursos programados para cada área de atención. En él se denota que, un mayor porcentaje está destinado al desarrollo regional; caminos rurales y carreteras y Fondos de solidaridad para la producción, lo que permite afirmar que sí en 1989 se atendieron prioritariamente los aspectos de bienestar social, para 1992 se estarán atendiendo estos, de igual manera, que los proyectos de infraestructura social, y en

materia productiva. Sin embargo, se perfila mayor aliento a la vertiente de producción. El nuevo programa que inicia en este año, así lo demuestra: Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad, que impulsará industrias, con la participación de los individuos como socios minoritarios en la aportación de capital, ya sea de riesgo o de fondo para obtener créditos en instituciones bancarias.

Cuadro 5. Programa Nacional de Solidaridad. Presupuesto Programático 1992. (Miles de Millones de Pesos[H-])

Ahora bien, otros indicadores económicos que permiten hacer un balance de las acciones del Programa Nacional de Solidaridad, son los avances cuantitativos en la construcción de obras sociales. Para ejemplo se retomaron algunos resultados:

A la fecha, 8 millones de habitantes cuentan con agua potable; en más de 10,000 comunidades, 11 millones de habitantes cuentan con energía eléctrica; 6 millones de habitantes cuentan con servicios de salud; 5 millones de niños, con una escuela digna; 200,000 niños han recibido becas para terminar su educación primaria; 76% de Ayuntamientos participan en los Fondos Municipales de Solidaridad; cerca de 1,000 organizaciones sociales, cuentan con Fondos para el desarrollo de pueblos indígenas. En total, más de 150 mil obras y proyectos realizados por 64 mil comités de solidaridad. [7]

Con lo anterior, se advierte que las acciones del Programa Nacional de Solidaridad han venido diversificándose, porque además de ampliar su cobertura, en cuanto a recursos asignados, y en cuanto a avance físico, se han abierto más opciones en la creación de nuevos programas que atiende Solidaridad. Sólo para 1992 en la vertiente de desarrollo regional se han puesto en marcha áreas de atención en la Huasteca, la Chontalpa de Tabasco, Sierra Norte de Puebla, Zona henequenera de Yucatán, Costa de Chiapas, Meseta Purépecha y zona Ixtlera de las regiones centro y norte del país. [8] Asimismo, se incorpora al presupuesto de Solidaridad: Vivienda Digna y Solidaridad para una Ecología Productiva. Todos y cada uno de los programas que engloban el Programa Nacional de Solidaridad, responden a la necesidad de redistribuir la riqueza social, mediante la participación social como condición para posibilitar un avance no sólo cuantitativo, sino fundamentalmente, en cuanto a la valoración de las capacidades sociales para resolver entre gobierno y sociedad el quejoso problema de la pobreza. Concebirlo así, es captar el sentido filosófico que encierra esta política social. Nueva política en tanto sus principios comprenden una estructura de participación social dinámica, abierta y con poder de decisión. En este el punto fundamental para el cambio de la sociedad hacia el ejercicio más responsable en todos los sectores sociales.

TITULO DEL RECUADRO:

Crónica:

El Pronasol y sus programas [**]

Gabriela Barajas

RECUADRO:

Sin duda, el Programa Nacional de Solidaridad es un elemento clave para entender la estrategia de modernización económica y política del gobierno. Revisar el tipo de programas y el momento en que son implementados puede ser un ejercicio efectivo para encontrar sentido a la acción del Pronasol que por momentos se presenta amorfa y adaptable a cualquier situación. Precisamente para no quedarnos en las apariencias, los programas de Solidaridad debemos ubicarlos en dos grandes planos: el primero, cuya función es resolver problemas políticos inmediatos del régimen (legitimar la imagen presidencial, restar base de apoyo a la oposición, hacer proselitismo pro-PRI vía identificarlo con el Presidente, aliviar el problema penitenciario, apoyo a comunidades o grupos marginados afectados por desastres naturales, etc). Un segundo plano, son los programas que cumplen funciones económico-estructurales, es decir, que establecen las condiciones para apoyar el actual proyecto de modernización económica (la construcción y reconstrucción de caminos y diversas obras de infraestructura, garantizar un mínimo de condiciones materiales para la reproducción de la mano de obra y el mantenimiento de ciertos niveles de productividad, creación de empresas para la subsistencia de pequeñas comunidades y proyectos de desarrollo regional, además de garantizar un mínimo de paz social sin la cual el proyecto sería inviable, entre otras tareas). El objetivo de las anteriores ideas es servir como una guía de lectura al momento de revisar lo que son los programas de Pronasol.

1988

1° diciembre

En su toma de posesión el presidente Salinas anuncia la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PNS). Al cual se le asignan recursos por 1,640 billones de pesos para 1989.

1989

13 febrero

El Presidente informa del inicio de un amplio e intenso programa de regulación de la tenencia de la tierra en las colonias populares de la República.

12 abril

En la Comarca Lagunera da a conocer el Programa Nueva Laguna, cuyo propósito es enfrentar el rezago social y abrir opciones al desarrollo de la región. El presupuesto aprobado para el programa hasta 1991 ha sido de 148.1 mil millones aproximadamente.

Diciembre

La Cámara de Diputados autoriza para el PNS un presupuesto de 3,667 billones.

1990

6 febrero

El presidente Salinas, pone en funcionamiento el Programa Comunidad Solidaria para dotar de servicios y regularizar predios en colonias populares de la Delegación Alvaro Obregón.

9 marzo

En Yucatán, anuncia la creación de los Fondos Nacionales de Solidaridad para la Producción, los cuales buscan apoyar a los campesinos que quedan fuera de la cobertura de BANRURAL; y Municipales de Solidaridad, para transferir recursos adicionales a los municipios con mayores rezagos. Ambos con un presupuesto inicial de 600 mil millones de pesos. Asimismo, da inicio al Programa Solidaridad para una Escuela Digna, cuyo objetivo es ayudar a rehabilitar y mantener los espacios educativos.

19 marzo

En Veracruz anuncia la creación del Fondo para el Desarrollo de los pueblos Indígenas de México, con una asignación inicial de 500 mil millones de pesos.

21 marzo

El Presidente inaugura dos programas de desarrollo regional, para el Istmo de Tehuantepec, zona que por su ubicación geográfica puede convertirse en una ruta privilegiada para los flujos de comercio internacional, y otro para la Costa de Oaxaca. Ambos con una inversión de 385 mil millones de pesos.

18 mayo

Pone en operación el Programa Nacional de Solidaridad con los Jornaleros Agrícolas; el cual busca "coadyuvar al mejoramiento integral de los asalariados del campo, así como al incremento de la productividad, modernización y desarrollo rural".

11 julio

Anuncia una nueva fase del PNS: Técnicos en Solidaridad, cuyo objetivo es que jóvenes estudiantes presten un servicio a la población al elaborar proyectos que apoyan a grupos en extrema pobreza.

17 julio

El Programa Nacional de Solidaridad Penitenciaria inicia su campaña de liberación de sentenciados.

24 octubre

En Yucatán, el Presidente pone en marcha un programa denominado Niños en Solidaridad, cuyo fin es evitar la deserción escolar de los infantes de escasos recursos.

Diciembre

La H. Cámara de Diputados autoriza un presupuesto de 5,117 billones de pesos para el Programa.

1991

14 febrero

El presidente Salinas pone en marcha el Programa de Desarrollo del Oriente de Michoacán, con un presupuesto de 2,027 millones de pesos.

24 febrero

En la Asamblea General Ordinaria de la CTM, el Presidente da inicio al Programa de Solidaridad Obrera. Este incluye acuerdos entre empresarios y sindicatos para realizar acciones de beneficio social en los centros de trabajo y reparación de las unidades habitacionales del Infonavit.

1 marzo

Anuncia la creación de un programa integral de desarrollo de la zona norte del Estado de Veracruz.

19 abril

El Presidente pone en marcha el Programa de Desarrollo Integral de Tierra Caliente de Guerrero, con una inversión de casi 100 mil millones en beneficio de 250 habitantes.

Mayo

Con una inversión de 64,900 millones y en beneficio de 138 mil habitantes, inaugura el Programa de Desarrollo del Sur del Estado de México.

7 junio

El día de la Libertad de Prensa, anuncia la creación de un proyecto especial para mejorar la salud y vivienda de los periodistas, así como la creación de becas y asistencia alimenticia para sus hijos.

Septiembre

El Presidente informa sobre la creación del Programa de Desarrollo Integral de la zona henequenera.

6 septiembre

En Coahuila, el Presidente presenta los distintos aspectos del Programa de Desarrollo Integral de las Regiones Centro y Carbonífera de Coahuila 1991-1994.

4 diciembre

Pone en marcha el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. Este programa es un importante complemento a la reforma del Artículo 27, ya que las empresas buscan crear empleos para la transformación de los productos del campo. Se creó con un monto inicial de 500 mil millones de pesos.

5 diciembre

Inaugura quince bufetes de abogados, de 40 que se instalarán en el país para brindar atención y asesoría gratuita a la población de escasos recursos.

8 diciembre

En Morelos, el Presidente pone en marcha el punto 10 del Programa de Reactivación del Campo, con la entrega de la cartera vencida de Banrural al PNS. El monto de la transferencia será de un billón de pesos.

19 diciembre

La Cámara de Diputados aprueba un presupuesto para 1992 de 6.8 billones para el PNS.

1992

30 enero

El presidente Salinas presenta el Programa de Desarrollo Regional de la Meseta Purépecha, con el que suman tres programas de este tipo en el estado de Michoacán.

13 febrero

Da inicio al Programa Integral de la Sierra Norte de Puebla, con un presupuesto de 104,536 millones de pesos.

CITAS:

[*] Investigadora independiente.

[**] Fuentes utilizadas: Diario Excélsior, Gaceta de Solidaridad.

[1] Lerner Sheinbaum, Bertha de, "1983: La ruptura frente al populismo, el compromiso con la austeridad y la renovación oral", en Revista Mexicana de Sociología, UNAM, año XLV, núm. 2, abril-junio, México, 1983.

[2] Toledo, Patiño Alejandro, "Las transformaciones del Estado Mexicano, en Revista Teoría y Política, año IV, núm. 10, abril-junio, México, 1983.

[3] Rojas Gutiérrez, Carlos, "Avances del Programa Nacional de Solidaridad", en Revista Comercio Exterior, Vol. 41, núm. 5, mayo, México, 1991.

[4] Aguilar Villanueva, Luis, "La reforma del Estado" en Revista Examen, comité Ejecutivo Nacional del PRI, diciembre, México, 1989.

[5] Las acciones del Programa Nacional de solidaridad atienden el rezago social fundamentalmente de comunidades indígenas, colonos populares y campesinos, considerados los sectores más vulnerables por la crisis de los ochenta.

[6] Carrasco Licea, Rosalba y Hernández y Puente, Francisco, "La propuesta presupuestal de 1992", en La Jornada, Balance Económico, noviembre 25 de 1991, p. 31. Ver también El Financiero, análisis económico, enero 22 de 1992, p. 5A.

[7] La Jornada, febrero 2 de 1992.

[8] Carrasco Licea, Rosalba y Hernández y Puente, Francisco, "Solidaridad: Más allá del presupuesto, La Jornada, Balance Económico, diciembre 9 de 1991, p. 41.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

INDICE ANALITICO: ¿Qué es Solidaridad?

AUTOR: Fernando Peón Escalante [*]

TITULO: Solidaridad en el Marco de la Política Social

ABSTRACT:

Ante la gran importancia que tiene el gasto social en la composición del gasto total del gobierno, ¿cómo se distribuye la proporción del gasto entre los otros sectores? y ¿cómo se distribuye el recurso entre los subsectores que conforman la política social en México?

TEXTO:

Introducción

A poco más de tres años de haberse emprendido las acciones del Programa Nacional de Solidaridad, se esgrimen diferentes líneas de análisis y evaluación, reconociendo pros y contras de su ejecución y resultados.

Se han manifestado desde quienes lo ven como virtual erradicador de la pobreza, hasta los que minimizan su trascendencia colocándolo como dádiva de una política que en general se orienta a favorecer a las minorías. Otros lo condenan por su supuesta inclinación al partido mayoritario, inclusive por su redituabilidad directa hacia la figura del Poder Ejecutivo. Nosotros consideramos, que antes de entrar a la discusión de estos enfoques hay que establecer un marco de referencia que permita ordenar los elementos del análisis, pues de otra manera tan sólo se despliegan argumentaciones que responden linealmente a intereses definidos de sus interlocutores, impidiendo arribar al reconocimiento de los problemas y alternativas que en dado caso se requerían por el Programa.

En consecuencia, nos interesa exhibir una estadística básica sobre el Gasto Social que pensamos puede contribuir a un dimensionamiento objetivo, de la política redistributiva y de la importancia del programa social, en el proyecto de gobierno.

Podríamos, no sólo ayudar a ordenar un marco de análisis sobre las formas y resultados de la instrumentación de la política social en México sino muy probablemente, a establecer una plataforma para conformar un código de comunicación con otros países, que al igual que nosotros están empeñados en reformular sus acciones de combate a la pobreza.

En América Latina y el Caribe por referir el escenario más cercano a nuestra posición territorial y a nuestra cultura, existe un interés y una práctica de la política social, con lo

que sin duda es muy importante profundizar los esfuerzos de cooperación horizontal que en esta materia ya han dado sus primeros pasos en los talleres de Tlaxcala y Mérida. [1]

Sería de gran utilidad poder contar con una medición del problema que se enfrenta y del esfuerzo de los gobiernos para superarlo. Las siguientes líneas se orientan en este propósito.

Magnitud del problema social y distribución del gasto público

Para 1987, de una población total de 81.2 millones de mexicanos, [2] se estimó que 41.3 millones eran pobres y de estos 17.3 millones vivían en condiciones de pobreza extrema. [3] Estas cifras ponen de relieve la enorme magnitud del problema social al que habría de responderse con celeridad y bajo los mecanismos más eficaces.

El 1º de diciembre de 1988, el presidente Salinas de Gortari anunció la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad, convirtiéndose a partir de entonces en la expresión más avanzada y más importante de la política social del Estado Mexicano. Más aún, "... el programa sirve como punta de lanza para toda la estrategia económica y social del gobierno". [4] No obstante, el análisis que puede dar cuenta más exacta de la acción de gobierno encaminada a resarcir las principales carencias de gran parte de la población, nos remite a la consideración de otras acciones de carácter eminentemente social que se instrumentan paralelamente a lo realizado por el Programa Nacional de Solidaridad. A través de este método creemos poder reconocer con objetividad, el peso y la orientación de la política social en su conjunto y en ese marco ubicar la importancia específica que Solidaridad adquiere en el proyecto de modernización nacional.

Al considerar la distribución de los recursos públicos entre los diferentes sectores, el denominado Sector Desarrollo Social agrupa a los subsectores Educación; Salud y Laboral; Solidaridad; Desarrollo Urbano, Agua Potable y Ecología y Programa Social de Abasto. [5]

Esta conformación presupone como parte de la política social las acciones desplegadas por la Secretaría de Educación Pública y Organismos descentralizados como CONALEP, CAPFCE, CONACYT, INEA, UNAM, UPN etc.; la Secretaría de Salud y organismos como ISSSTE, IMSS, INN, etc.; la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y organismos del ramo; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, FONHAPO, Metro, Ruta 100, etc.; Conasupo y empresas filiales DICCONSA, LICONSA, etc., y el propio Programa Nacional de Solidaridad.

A través de esta gama de instituciones y dependencias, el gobierno canaliza un importante volumen de recursos a gran parte de la población de menores ingresos, posibilitando su acceso a los satisfactores básicos. Aunque gran número de estos organismos obtienen recursos propios, el Gasto Programable del Sector Público manifiesta el apoyo económico que se dispone hacia estos servicios colocándolos al alcance de dichos segmentos de la población nacional.

Tomando como parámetro la magnitud de la riqueza generada en el país durante un año a través del Producto Interno Bruto, puede observarse, a partir de 1989, un aumento sustantivo del gasto de gobierno dedicado al desarrollo social. Entre 1988 y 1992, se registra un crecimiento del 50% en la proporción del Gasto Social con respecto al PIB, pasando del 6% al 9% como puede observarse en la gráfica 1. Esta tendencia es importante al tomar en cuenta que se desarrolla en presencia de un crecimiento del PIB en términos reales, a una tasa media anual de 2.9% durante el último quinquenio.

Gráfica 1. Gasto Social con Respecto al PIB. (Participación %)[H-]

Este indicador, que refleja un esfuerzo redistributivo de la riqueza, se confirma al observar el volumen del gasto gubernamental orientado al Desarrollo Social con relación al total del Gasto Programable efectuado por el gobierno, el cual comprende las erogaciones en el resto de los sectores como son: el Industrial, Energético, Turismo, Desarrollo Rural, Pesca, Comunicaciones y Transportes, Comercio, Justicia y Seguridad, y Administración. De 1988 a 1992 la participación del Gasto Social con respecto al Gasto Programable que representa el Gasto Público total -sin considerar el pago por el servicio de la deuda- [6] tuvo un incremento cercano a los 20 puntos porcentuales al pasar del 32 al 59% como puede observarse en la gráfica 2. En otras palabras, para este año el gasto social representa más de la mitad de todo el dinero ocupado por el Gobierno.

Gráfica 2. Gasto Social Respecto al Gasto Programable. (Participación %)[H-]

Resumen sectorial del gasto programable

Surge una pregunta ante la gran importancia que tiene el gasto social en la composición del gasto total del gobierno. ¿Cómo se distribuye la proporción del gasto entre los otros sectores? y ¿cómo se distribuye el recurso entre los subsectores que conforman la política social en México? el análisis de la gráfica 3 permite una identificación precisa de la respuesta.

Gráfica 3. Resumen Sectorial Programático 1992. (Participación %)[H-]

Para hablar en términos globales, se tiene que la mitad del recurso se dedica al gasto social; la cuarta parte del sector energético y la otra cuarta parte se reparte entre el resto de los sectores arriba mencionados. Del 50% que corresponde a Desarrollo Social lo absorben en más del 83% Salud y Educación; 9% se canaliza al Desarrollo Urbano y al Abasto Social y tan sólo 7.7% se destina a Solidaridad.

Estas proporciones que corresponden a la distribución del gasto previsto para el presente año, parecieran disminuir la presencia de Solidaridad en el marco de la Política Social en su conjunto, sin embargo, es necesario hacer una consideración de fondo sobre el carácter del gasto, a efecto de reconocer el impacto de las erogaciones públicas en el crecimiento real de la cobertura social de los servicios involucrados, y en este sentido, el peso específico que adquiere el Programa Nacional de Solidaridad.

El gasto en términos efectivos, se divide en Gasto Corriente de Inversión Física. El primero, comprende el mantenimiento de la infraestructura de operación y la fuerza laboral ocupada, el segundo apunta directamente sobre nuevas adquisiciones que se traducen en crecimiento de la infraestructura y equipamiento para la prestación de los servicios.

Inversión y gasto corriente en desarrollo social

La gráfica 4 permite observar que en el Gasto Programable destinado al Desarrollo Social, el Gasto Corriente disminuye a partir de 1990, mientras que el gasto en Inversión Física se incrementa. Esta relación manifiesta una tendencia de crecimiento real en la cobertura de los servicios sociales.

Gráfica 4. Inversión y Gasto Corriente del Desarrollo Social/Gasto Programable. (Participación %)[H-]

Al analizar por separado en la gráfica 5 el comportamiento de la inversión en cada uno de los subsectores se advierte una clara disminución de la Inversión Física en Educación, Salud y Laboral, teniendo como contraparte una sensible elevación en el subsector de Desarrollo Urbano Agua Potable y Ecología y muy especialmente en el Subsector de Solidaridad. Este hecho (ver Cuadro 1) coloca a Solidaridad como depositaria del 45% del total de la inversión dedicada al desarrollo social, y 17.6% de toda la inversión del Gobierno para 1992. Bajo esta circunstancia se redimensiona el peso específico y la importancia relativa de la política social ejercida bajo el Programa Nacional de Solidaridad. Ello significa, en síntesis, que la ampliación de los servicios sociales del Estado, corre, cada vez más, por cuenta de esta nueva fórmula dirigida al establecimiento de un piso social básico en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para todos los mexicanos. Es en este sentido que Solidaridad adquiere una importancia estratégica, primero porque ejerce una porción sustantiva de la inversión y en segundo lugar porque, lo instrumenta bajo un método de convergencia con la sociedad civil, que potencia la fuerza económica de estos recursos y da cauce a la movilidad social.

Gráfica 5. Inversión y Gasto Corriente/Gasto Programable. (Participación %)[H-]

Cuadro 1.[H-]

Gasto social con respecto a la inversión pública total. 1983-1992. (miles de millones de pesos constantes)

Conclusiones

Ciertamente, "Solidaridad" deja atrás la idea de que sólo más gasto público se traduce en más justicia social [7] el componente de participación comunitaria que se suma al gasto gubernamental bajo esta modalidad de la política social, establece alcances superiores en la construcción y funcionamiento de los servicios sociales, pero en la base de aplicación

de esta estrategia debe observarse la magnitud del esfuerzo económico del Estado, para identificar con alguna aritmética la naturaleza del patrón de desarrollo.

En la estrategia de crecimiento económico de México se perfila una línea estructural de distribución de la riqueza, bajo la perspectiva del empleo. Paradigma necesario, en tiempos de profundización de la interdependencia de las economías a escala mundial. Pero es menester, que esta vía del mediano plazo se articule desde estos momentos al "...compromiso histórico moral con los que más han padecido" [8]

Los muchos mexicanos que viven en condiciones de pobreza, no pueden esperar la llegada de tiempos mejores de nuestra economía, ni tampoco puede dejarse el bienestar social a los impulsos del crecimiento. La política social, debidamente respaldada por el gasto público, debe asumirse como parte de la política económica orientada al desarrollo estable y permanente de la riqueza nacional, así como también, todos los mexicanos deben asumirse como partes fundamentales de este proyecto nacional.

En otras palabras, si bien el gasto social no es igual a bienestar; la participación social no puede desplegarse sin apoyo del gasto público, pero tampoco es correcto ejercer un incremento del gasto dedicado al desarrollo social si no existe el respaldo estructural de una estrategia de crecimiento, que por concordancia con los signos de la globalización de la economía mundial, debe librarse al tenor de la apertura e integración económica y de la desregulación y rompimiento del estado paternalista.

Por ahora nos interesa dejar apuntado este esquema de ordenamiento estadístico-conceptual para ubicar los programas de combate a la pobreza en el marco de la política social en general.

Convendría que los países de América Latina y el Caribe, alcanzaran el establecimiento de un sistema compatible de información que diera sustento al seguimiento, evaluación y análisis de las acciones encaminadas al combate de la pobreza extrema y más aún que sustentaran el reconocimiento e intercambio de experiencias en el marco de la cooperación horizontal.

CITAS:

[*] Coordinador del Programa OEA-Solidaridad.

[1] Del 19 al 21 de junio de 1991, se llevó a cabo en Tlaxcala, México el "Taller de Intercambio de Experiencias sobre Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe". En noviembre de ese mismo año, se realizó en Mérida, Yucatán el "Taller de Fomento a la Cooperación Horizontal entre los países de la Cuenca del Caribe y México sobre Política Social".

[2] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El combate a la Pobreza. Lineamientos programáticos, Editorial El Nacional, México, 1990, pp. 20.

[3] El XI Censo de Población y Vivienda de 1990, da como resultado un total de 81'249,645 habitantes para ese año, con lo cual podría discutirse en algún grado la estimación que para 1987 hiciera el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, pero en cualquier caso, ello no disminuiría la importancia relativa del problema.

[4] Rojas, Carlos, "Empleo e Ingreso, Reto del PRONASOL" Entrevista por Federico Reyes Heróles y René Delgado, en la Revista Este país, número 7, octubre, 1991, p. 14.

[5] A partir de 1991 se integra el rubro de Abasto Social Ver presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

[6] El Gasto no Programable que en términos generales se suma al Gasto Programable para hacer el total del Gasto Público del Gobierno Federal, en sentido estricto, comprende el pago del Principal y del Servicio de la Deuda Pública; Participaciones y Estímulos a los Estados y Municipios y Operaciones Ajenas y Pagos a Terceros.

[7] González, Tiburcio Enrique, "Seis Tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", artículo que se publica en esta edición de El Cotidiano.

[8] Salinas de Gortari, Carlos, "Discurso de toma de Posesión", Revista de Comercio Exterior, Dic. de 1988, pp. 1137-1144.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

INDICE ANALITICO: ¿Qué es Solidaridad?

AUTOR: Antonio Peniche [*]

TITULO: El Pronasol: Algunas Notas y Reflexiones Generales

ABSTRACT:

El Pronasol define su método de trabajo, destacando en el diálogo permanente que permite la definición de acciones, los modos de hacerlas y las formas en que se operen las obras para el beneficio de la comunidad, y la concertación social como el proceso que permite dar respuesta a las demandas planteadas por las propias organizaciones, donde ellas definen el rumbo de su desarrollo y el ritmo de los trabajos a realizar de manera inmediata, sin esperar la integración de grandes programas de gobierno. Finalmente dentro de estas orientaciones se señala que se procurará que los recursos lleguen directamente a manos de los beneficiarios quienes participarán en la ejecución de las acciones así como en su evaluación.

Con ese discurso sugestivo y esperanzador, el Programa inició sus acciones, anunciando la instrumentación y operación prácticamente inmediata de diversos programas. Pocos observadores de la vida política nacional, incluyendo a algunos de sus más fervientes promotores, pudieron imaginar en aquel momento la enorme importancia y trascendencia que el Programa tendría dentro del contexto de la sociedad mexicana, tanto en el ámbito social como en el político y económico.

TEXTO:

Introducción

El día dos de diciembre de 1988, precisamente un día después de haber tomado posesión oficial como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Lic. Carlos Salinas de Gortari, encabezó en Palacio Nacional, como primer acto formal de su gobierno, un evento multitudinario en el que anunció a la Nación la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad Social, poco tiempo después mejor conocido como Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

En ese evento fueron señalados una serie de principios y orientaciones que perfilan, con otras aportaciones posteriores, el marco filosófico y en buena medida, los aspectos operativos del programa: participación social, diálogo, concertación, corresponsabilidad, pluralidad, honestidad y transparencia, etc. Tres días después, en el "Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad", se definieron con claridad los sujetos de atención del programa: grupos indígenas, pobladores de las zonas áridas y colonos de las zonas urbanas. Asimismo, se definieron seis áreas donde este programa

trataría de incidir: salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos, dejándose abierta la posibilidad de incorporar otras áreas en el futuro.

En posteriores documentos, principalmente en el "Presupuesto de Egresos de la Federación de 1989" (PEF), dichos principios y orientaciones se fueron perfilando cada vez con mayor claridad. De forma resumida podemos señalar, que el Pronasol es un instrumento creado por el Gobierno de la República que tiene por objeto sostener un ataque frontal a la pobreza extrema. Este compromiso tiene como propósito promover de manera coordinada con los tres niveles de gobierno y concertada con los grupos empobrecidos, su integración a las actividades productivas, al mismo tiempo que se propicia su acceso a los mínimos de bienestar social.

Con base en dichos principios y orientaciones, el Pronasol define entonces su método de trabajo, destacando en el diálogo permanente que permite la definición de acciones, los modos de hacerlas y las formas en que se operen las obras para el beneficio de la comunidad, y la concertación social como el proceso que permite dar respuesta a las demandas planteadas por las propias organizaciones, donde ellas definen el rumbo de su desarrollo y el ritmo de los trabajos a realizar de manera inmediata, sin esperar la integración de grandes programas de gobierno. Finalmente, dentro de estas orientaciones se señala que se procurará que los recursos lleguen directamente a manos de los beneficiarios quienes participarán en la ejecución de las acciones así como en su evaluación.

Con ese discurso sugestivo y esperanzador, el Programa inició sus acciones, anunciando la instrumentación y operación prácticamente inmediata de diversos programas. Pocos observadores de la vida política nacional, incluyendo a algunos de sus más fervientes promotores, pudieron imaginar en aquel momento la enorme importancia y trascendencia que el Programa tendrá dentro del contexto de la sociedad mexicana, tanto en el ámbito social como en el político y económico.

El presente artículo tiene como propósito hacer un breve análisis de algunas tendencias observadas en la ejecución del programa en relación a algunos de los aspectos mencionados más arriba, con base en información programática presupuestal contenida principalmente en la "Cuenta de la Hacienda Pública Federal", para el período 1989-1991.

Asignación de recursos

Como es bien conocido, los recursos presupuestales del ramo XXVI, durante la administración anterior se les conocía como "desarrollo regional". Estos recursos, otorgados a los gobiernos de los estados a través de la firma de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD's), les permitían a estos llevar a cabo diversas obras públicas de la más variada índole, desde educación, infraestructura camionera, salud, hasta seguridad pública y readaptación social, esto es, patrullas y cárceles.

La naturaleza original del programa no se percibió durante el primer año de existencia del mismo y fue, en términos prácticos, una extensión inercial de los programas y presupuestos de desarrollo regional tradicionalmente existentes. Ello a pesar de que durante el proceso de transición administrativa entre De la Madrid y Salinas se promovió y se concretó en cierta medida la suficiencia programática presupuestal para el nuevo programa de atención a la pobreza extrema.

Así, para 1989 la mayor parte de los recursos asignados al ramo XXVI lo fueron para programas "tradicionales" de dicho ramo. En el caso de la existencia de recursos frescos, que no estaban comprometidos en el PEF 1989, fueron utilizados para atender básicamente compromisos asumidos durante la campaña político electoral.

El Pronasol dispuso en 1989 de recursos presupuestales por un poco más de 1.6 billones de pesos y desde ese año el ritmo de su crecimiento ha sido muy notable; 3.2 billones en 1990, prácticamente un incremento del 100%; y casi 4.5 billones en 1991. Para los tres años considerados el promedio de crecimiento anual fue del 88.1%

Este impresionante ritmo de crecimiento de los fondos del programa a nivel nacional ha sido distribuido de forma desigual entre las diversas entidades federativas, como puede observarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Entidades Federativas con Mayor y Menor Tasa de Crecimiento en la Adjudicación de Recursos de Solidaridad[H-]

Los recursos presupuestales de Solidaridad obtenidos de la Federación por las cinco entidades que tuvieron mayor tasa de incremento promedio anual, fueron las siguientes: Guanajuato 158.8%, Guerrero 155.4%, Yucatán 152%, Hidalgo 147.5% y Durango 141.2%. Por el otro lado, el ritmo de crecimiento promedio anual de las cinco entidades federativas que menor tasa de crecimiento mostraron en el período son: Nuevo León 23%, Nayarit 30.3%, Baja California 33.4%, Colima 36.1 % y Sonora 48%.

Esta distribución desigual es, sin embargo, un objetivo de política acorde a la filosofía del Pronasol. Efectivamente, el ejercicio del ramo XXVI ha estado siendo manejado como un eficaz instrumento redistribuidor del gasto público, a favor de aquellas entidades federativas que tienen mayor grado de pobreza relativa. Sin embargo, destacan los casos de dos entidades federativas cuya evolución de su tasa de crecimiento ha sido producto, seguramente, de otro tipo de consideraciones:

El Estado de México, cuyo caso no se muestra en el cuadro anterior por razones de espacio, la cual siendo una de las entidades más ricas del país, muestra en 1990 una tasa de crecimiento del 183.8% en relación a 1989, constituyendo la tercera tasa más alta de crecimiento.

Por otro lado, tenemos el caso de Baja California, que constituye la única entidad a nivel nacional, durante el período considerado, que en 1991 tiene una tasa negativa del 4.6%.

En relación a la participación relativa de las diversas entidades respecto al total, tenemos que el promedio nacional, en el caso de que el 100% fuese dividido en partes iguales entre las 31 entidades federativas, sería del 3.2%. Bajo dicha perspectiva, destacan como casos sobresalientes el de Nuevo León que para el primer año del Pronasol fue la entidad que mayor participación tuvo dentro del total nacional con el 7.3%, mientras que Tabasco fue la entidad que menor proporción tuvo, con el 1.0%, como se puede observar en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Participación de las Entidades Federativas con Mayor y Menor Peso Relativo Dentro del Total Nacional de Recursos de Solidaridad[H-]

Como sea, esa información confirma, así sea en términos generales, la afirmación de que son las entidades con mayor grado de pobreza relativa, o si se quiere, de menor grado de desarrollo, las que han sido mayormente atendidas por el Pronasol.

Por otra parte, como fue apuntado más arriba, los programas y presupuestos "genuinamente" Pronasol se dejaron sentir con mayor fuerza hasta el año de 1990, a pesar de que desde mediados de 1989 a estos recursos del ramo XXVI se les comenzó a llamarlos y etiquetarlos como propios del Programa Nacional de Solidaridad (véase Cuadro 3).

Cuadro 3. Principales Programas Manejados por el Programa Nacional de Solidaridad. 1990[H-]

En 1990 los trece principales programas del ramo XXVI concentraban el 88.7% de los 3.2 billones de pesos del presupuesto total. De ellos, prácticamente once existían con anterioridad a la existencia del Pronasol, con nombres, propósitos, diseño y operación muy semejantes a lo que existe ahora con el Programa.

No obstante ello, y pese a algunos aspectos que analizaremos más adelante, con el Pronasol se han logrado generar cambios significativos dentro del contexto de la vida nacional. El más importante lo constituye sin duda, la importante movilización social que el Pronasol ha promovido y estimulado a escala nacional, fomentando la organización de las comunidades y el surgimiento de nuevos líderes, con el consecuente oxigenamiento y democratización de la sociedad mexicana, que tanta falta le hace.

En segundo lugar, el programa ha promovido y alentado la participación social, también a escala nacional, en lo referente al manejo de los recursos públicos, a la ejecución de las acciones así como al control y fiscalización de la obra pública. Para valorar la importancia de este hecho, baste recordar simplemente la larga historia del contratismo rapaz y la corrupción oficial asociada a él, o exactamente al revés, la larga historia de la corrupción oficial asociada al contratismo rapaz, que han constituido un verdadero cáncer para nuestro país. En ese sentido, la participación social desencadenada por Solidaridad es un verdadero antídoto a dicho problema ancestral.

No obstante esos avances, si analizamos más detenidamente alguno de los programas considerados como "típicos" de Pronasol, como por ejemplo el programa de "Fondos de Solidaridad para la Producción", podríamos señalar lo siguiente. Este programa destaca antes que nada por la cuantía de sus recursos asignados, que en 1990 ascendieron a 412,283 millones de pesos, esto es el 12.7% del total de los recursos del programa para ese año, constituyendo así, el programa que más recursos absorbió.

Este programa destaca, además, por el hecho de que su origen y existencia misma fue consecuencia de las políticas de redimensionamiento de la Administración Pública ante la profunda crisis económica del país, esto es, para este programa, fue la decisión del Banco Nacional de Crédito Rural de retirarse de las áreas agrícolas de baja productividad o alta siniestralidad lo que le dio origen. En general, desde este punto de vista, gran parte de los programas típicos de Solidaridad, están orientados a paliar las consecuencias desastrosas que para los sectores más desprotegidos ha tenido el costo de superar la crisis.

En tercer lugar, este programa fue diseñado y opera conforme a mecanismos y procedimientos establecidos centralmente, cuestión que puede considerarse como común a otros programas considerados típicos del Pronasol, sobre todo los más significativos como el de los Fondos Municipales de Solidaridad, Solidaridad para una Escuela Digna, etc. Ante necesidades reales de gran magnitud, cuya validez nadie discute, la coordinación del Pronasol se da a la tarea de diseñar, instrumentar y operar los programas que juzga necesarios y pertinentes.

En este caso como en el de algunos otros programas, la concertación social se establece entonces como acto de adición a la iniciativa centralmente, a través de la firma y consecuente aceptación de las reglas y mecanismos definidos con anterioridad al acto formal de concertación. Seguramente ante problemas de tal envergadura ese tipo de respuestas puedan justificarse como las más prácticas y posiblemente como las únicas viables.

Sin embargo, lo que en todo caso se cuestiona es el peso presupuestal abrumador que este tipo de programas tiene respecto al total y particularmente frente al escaso peso que, por otro lado, poseen aquellos programas concertados verdaderamente desde abajo, conforme a necesidades más sentidas y con alta participación en su diseño y elaboración, cuestión que le daría al Pronasol un carácter mucho más apegado a la modernización del país, y que sin duda haría al Pronasol más eficaz y eficiente en la consecución de sus propósitos, junto con la participación social en el manejo de los recursos, la ejecución de las obras y el control y evaluación de las acciones.

Finalmente, cabría hacer una última reflexión respecto a la proporción que ocupan los recursos presupuestales destinados a programas productivos, a los de bienestar social y a los de infraestructura.

Cuadro 4. Recursos Presupuestales de Solidaridad por Tipo de Programas. 1990[H-]

Como puede observarse, en 1990, a los proyectos de bienestar social correspondieron el 57.1% de los recursos, a infraestructura el 18.4% y a la vertiente productiva el 24.5% restante. A primera vista ello quizás pudiera parecer razonable. Sin embargo, valdría recordar que en los programas de carácter productivo están contabilizados los programas correspondientes al Programa de Fondos de Solidaridad para la Producción, que se orientan totalmente a la habilitación, y por lo mismo no sirven para capitalizar las actividades productivas de sus beneficiarios.

En ese sentido, como ha sido reconocido por las propias autoridades del programa, debe ser prioritario y fundamental, potenciar esta vertiente de Solidaridad, ya que constituye desde nuestro punto de vista, la única respuesta suficientemente sólida para combatir de manera adecuada a la causa de fondo de la pobreza extrema: la falta de empleo e ingreso justo y suficiente.

CITAS:

[*] Egresado de la Facultad de Economía. UNAM.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

INDICE ANALITICO: ¿Qué es Solidaridad?

AUTOR: Marco Antonio González Gómez [*]

TITULO: Indicadores del Bienestar Social. Una Comparación Entre los Censos de 1980 y 1990

ABSTRACT:

El objeto de este trabajo, es presentar al lector los cambios observados en aquellos rubros del censo que pueden servir como indicadores del bienestar social, a través de una comparación entre los resultados del censo de 1980 y del más reciente, de 1990.

Las limitaciones que un trabajo de esta naturaleza presenta son múltiples. En primer lugar nos encontramos que la metodología utilizada por el Inegi va variando, lo cual es comprensible, si consideramos que el Censo General de Población y Vivienda se efectúa cada diez años, sin embargo, algunas de estas variaciones se manifiestan como rupturas importantes en el seguimiento de variables que son fundamentales para la apreciación adecuada y global del bienestar social.

TEXTO:

Para tener una visión realmente completa de los indicadores sociales, se deberían cubrir los aspectos de alimentación, salud, educación y vivienda. Desafortunadamente, a través del censo sólo podemos detectar los rubros referentes a educación y vivienda, y algunos otros referentes a la alimentación han sido suprimidos, seguramente por problemas metodológicos y aunque los anteriores indicadores alimenticios observaban deficiencias, siempre eran un dato que permitía obtener conclusiones valiosas aunque fueran de manera parcial. Por otro lado, el censo nos permite estudiar el nivel de ocupación existente en el país, así como los niveles de ingreso de los ciudadanos ocupados del país, lo cual es evidentemente un factor fundamental en el análisis de los cambios en el bienestar social. Otra limitante de este tipo de trabajos es el grado de generalidad que necesariamente conlleva una sistematización de datos como la realizada aquí, más esto está determinado no sólo por el espacio reservado al trabajo presente sino porque su función es precisamente la de plantear tendencias generales que se complementen, como acuerdo o como debate con otras ideas planteadas en otros artículos. De hecho en este trabajo se tuvieron que suprimir ciertas partes que iban más al detalle en los diferentes rubros, ya que su explicación implicaba el uso y despliegue de tablas estadísticas que excederían con mucho el espacio disponible.

Por último, es importante tener en cuenta que no es fácil establecer congruencia entre series estadísticas provenientes de distintas fuentes, las que, aparte de utilizar metodologías diferentes, no siempre están tan actualizadas como el investigador desearía.

Resumiendo, aunque el trabajo es general y no incluye aspectos que ayudarían a una comprensión más redondeada, aporta elementos que son definitivamente valiosos para el estudio de la evolución del bienestar social en el país, y de los cuales se pueden derivar otros aspectos y estudios que nos permitan entender mejor la problemática analizada.

Las tendencias

Vivienda

En el ámbito de la vivienda pudimos analizar tres elementos: disponibilidad de energía eléctrica, disponibilidad de drenaje y material predominante en muros. En términos generales podemos plantear que en el aspecto en el que se observa un avance claro e importante es en el de la energía eléctrica, ya que mientras en 1980 sólo 74.8% de viviendas en el país contaba con este servicio, en 1990, el porcentaje alcanzó 87.1% de las viviendas, con un restante 12.7% de viviendas carentes de este servicio. Estos porcentajes traducidos en números significan que de un total de 15'262,772 viviendas (sin incluir el estado de Puebla) 13'380,975 viviendas disponían de energía eléctrica, mientras 1'881,537 carecían de ella en 1990. Mientras que en 1980 de un total de 12'074,609 viviendas, 9'037,717 contaban con ese servicio y 2'630,288 viviendas carecían del mismo. Se observa por tanto, en este rubro, un incremento nacional del 12.8% para el período 1980-1990 (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Disponibilidad de Energía Eléctrica a Nivel Nacional, 1980-1990[H-]

Por otro lado, si analizamos la forma en que crecieron los estados con un mayor índice de electrificación (Cuadro 2) y los de menor electrificación veremos que observaron pautas diferentes en sus ritmos de crecimiento, pues mientras los de mayor electrificación tuvieron un crecimiento promedio más bajo, 6.5%, los menos electrificados observaron un crecimiento mucho más alto, 20.2% en promedio.

Cuadro 2. Estados con Mayor y Menor Disposición de Energía Eléctrica, 1980-1990[H-]

Sin embargo, los logros obtenidos en el sector de energía eléctrica no se repitieron en los otros sectores de la vivienda. El caso de la disponibilidad de drenaje mostró prácticamente un estancamiento, pues aunque las viviendas con drenaje observaron un aumento de 51% en 1980 al 60.4% en 1990, las viviendas carentes de drenajes representaron respectivamente el 42.8% y el 37.5%, lo cual no es un avance sustancial, como podemos apreciar en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Disponibilidad de Drenaje a Nivel Nacional, 1980-1990[H-]

Ciertamente tanto en el sector con mayor disponibilidad como en el de menor disponibilidad de drenaje, se observan avances estadísticos fuertes, sin embargo, queda el hecho de que el avance en la dotación de servicios de drenaje, sólo se observa un avance de 5.3% entre 1980 y 1990, lo que no refleja incluso los porcentajes de crecimiento obtenidos por los estados de mayor y menor disponibilidad de drenaje (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Estados con Mayor y Menor Disponibilidad de Drenaje, 1980-1990[H-]

En lo tocante a los materiales de construcción en viviendas, la tendencia ha permanecido estable, si consideramos que los dos materiales principales que abarcan aproximadamente al 80% de las viviendas, tabique, tabicón, etc. y adobe, no sufrieron alteraciones importantes, y en este sentido no hubo ninguna mejoría notoria. Más aún si consideramos al rubro del tabique como el más importante que denota un avance en los niveles de vida, éste retrocedió de 56.0% en 1980 a 54.5% en 1990. Igualmente el segundo material más usado, el adobe, también retrocedió del 21.3% en 1980 a 19.6% en 1990, mientras que la madera, el tercer material más usado en 1980, subió de 9.4% en 1980 a 25.1% en 1990, desplazando al adobe como segundo material más usado (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Material Predominante en Muros, 1980-1990[H-]

Educación

Este sector es otro en los que el país no ha experimentado ninguna mejoría, no sólo eso, en ciertos aspectos se ha empeorado ligeramente o en otros ha tendido al estancamiento. Especifiquemos, en 1980 la población de 6 años y más sin instrucción primaria era el equivalente al 13.1% al universo correspondiente (de 6 años o más), en 1990 ese índice subió al 13.7%, es decir, hubo un ligero empeoramiento, pero sí traducimos ese porcentaje en número observaremos que los sin instrucción primaria que en 1980 eran 7'292,899 aumentaron en 1990 a 8'964,175, es decir, casi 9 millones, la gente con instrucción primaria (no necesariamente terminada) mantuvo un deterioro al pasar de 52.2% en 1980 a 51.1% en 1990. El rubro de instrucción post-primaria sí experimentó un avance al pasar de 19.7% en 1980 a 32.4% en 1990. Sin embargo, el censo es insuficiente en sus particularizaciones, y por otro lado, no podemos comparar los índices de habitantes con estudios de posgrado pues este rubro no estaba contemplado en el censo de 1980. No obstante, la situación en términos de educación no registra avances significativos (ver Cuadro 6).

Cuadro 6. Población de 6 Años y más con Educación Primaria y Post-Primaria, 1980-1990[H-]

Ocupación

De los indicadores estudiados sin duda el que tiene una mayor relevancia es el referente a la ocupación, y en este rubro encontramos graves problemas. Comparando el nivel más general, esto es, el grado de ocupación que se desprende de los censos de 1980 y 1990, podemos concluir que la ocupación en México ha descendido en términos relativos, lo que es, por decir lo menos, altamente preocupante. En efecto, al comparar los datos de los censos de 1980 y 1990, observamos que la población ocupada en 1980 era de 22'066,084 de mexicanos sobre una población total de 66'846,833, en estas circunstancias los mexicanos ocupados equivalían al 33% de la población total.

El censo de 1990 revela que diez años después, con un aumento de 14.4 millones de personas, es decir, con una población total de 81'249,645 personas, la población ocupada sólo ha llegado a 23'403,413 personas, que representan el 28.9% de la población total. Por lo tanto, comparando la relación entre el aumento de población y el aumento de empleo, no solamente no hemos crecido, sino que el mercado de trabajo ha observado una reducción del 4.1% (ver Cuadro 7).

Cuadro 7. Población Ocupada en México, 1980-1990[H-]

Como podemos apreciar en el Cuadro 8, la tendencia de descreación de empleo se encuentra generalizada, tanto en los grupos con altos niveles de ocupación como en aquellos grupos de bajo nivel de ocupación, en los que el deterioro de la ocupación llega a niveles francamente alarmantes, al haber descendido el índice de ocupación en 6.1% entre 1980 y 1990.

Cuadro 8. Estados con Mayor y Menor índice de Ocupación, 1980-1990[H-]

El problema de la ocupación se encuentra agravado entre otros, por dos factores más de gran importancia: uno es la concentración del ingreso, el otro es el deterioro de la capacidad adquisitiva del salario. Respecto al primero, incluso las autoridades nacionales han llamado la atención sobre este problema, señalando en la lucha contra la pobreza extrema que se ha dirigido a través del Pronasol, que en el país existen 41.3 millones de personas que se encuentran en la pobreza, de las cuales 17.3 millones son presas de la pobreza extrema. [1] La pobreza nacional está condicionada por una estructura de distribución del ingreso tremendamente desigual, de acuerdo a datos oficiales, en 1983, el 10% más pobre de la población percibía tan sólo el 1.3% del ingreso nacional, mientras que el 20% más rico se apropiaba del 50.6% del ingreso. [2]

Por otro lado, los salarios han sufrido un enorme deterioro en su capacidad de compra y en su participación dentro del PIB. El Congreso del Trabajo calculaba que los salarios, que representaban el 47% del PIB en 1976, habían descendido su participación a sólo el 23% del PIB en 1987. [3] Igualmente el deterioro de los salarios ha contribuido a empeorar la situación de las grandes masas nacionales, como se ha planteado: "De 1982 a junio de 1986 el salario mínimo subió 363%, mientras el precio de la tortilla tuvo un alza de 426%, el pan de 1800%, el frijol de 776% y el huevo de 582%. [4]

La combinación de estos procesos de disminución de los niveles de empleo, injusta distribución del ingreso y pérdida de la capacidad adquisitiva del salario, es algo que no afecta solamente a los sectores pobres de México, sino que hace peligrar el proceso de desarrollo del país, disminuye su mercado interno y se convierte en una traba al crecimiento económico.

Transformar a un país atrasado en país de primer mundo no se logra por decreto, se logra a través de políticas orientadas a elevar los niveles de vida que le permitan a la sociedad competir eficientemente en los mercados globales que se están creando actualmente, un país que se estanca o se atrasa en proveer a sus miembros con los mínimos de bienestar,

no puede estar en condiciones de afrontar los retos cada vez mayores que traerá el siglo XXI.

CITAS:

[*] Profesor-Investigador del Depto. de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[1] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El combate a la pobreza, Ed. El Nacional, México, 1991, p. 20.

[2] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El combate a la pobreza, Ed. El Nacional, México, 1991, p. 21.

[3] Excélsior, 17-IX-1987, p. 5-A.

[4] Martínez Hernández, Ifigenia, Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México, Ed. UNAM, 1989, p. 99.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

INDICE ANALITICO: Para Discutir el Pronasol

AUTOR: Arturo Martínez Nateras [*]

TITULO: Solidaridad: Cambio y Permanencia. La Programación Regional, Un Caso

ABSTRACT:

Muchos curiosos le buscan la paternidad intelectual y otros se la atribuyen para adornarse. Es bueno tener a la vista que el actual equipo de gobierno, en su primer nivel se formó viviendo experiencias que transcurren desde el PIDER, el SAM, IMSS/COPLAMAR, y todos estos programas de política social que sin los éxitos del Pronasol, concentraron lecciones y pusieron en evidencia las carencias.

Al mismo tiempo, los mexicanos en sus luchas, uno tras otro, entregaba ejemplos de un solidarismo incomparable. Por su parte la situación política de mayúscula inconformidad era una revuelta cívica en contra de la indiferencia burocrática frente a los reclamos sociales. Los resultados de las elecciones calentaron hasta las conciencias glaciales y sacudieron parálisis y torpezas de cuerpos y mentes obnubilados.

Solidaridad es una iniciativa del presidente Salinas que suma ese complejo de factores.

TEXTO:

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) o simplemente Solidaridad como prefiero identificarlo, fue, desde sus inicios un instrumento gubernamental de política social, encaminado a facilitar la gobernabilidad. Es válido, como ejercicio mental, intentar remontarse a diciembre de 1988 y a casi todo 1989, reflexionar sobre la inestabilidad y los riesgos de crisis constitucional, de confrontaciones y de violencia, para valorarlo en toda su magnitud.

El programa fue una respuesta de masas a la inconformidad creciente: debía ser por lo tanto, un movimiento sin prefiguraciones, dotado de una elevada dosis de espontaneismo, de cierto mimetismo del aparato estatal al movimiento social y a sus demandas.

¿Alguien conoce el Programa?

No lo había y todavía, estrictamente, no lo hay. Es un decreto que crea una comisión, un consejo consultivo y una coordinación general, una autorización presupuestal, el denominado ramo XXVI, la interpretación de los anhelos y la respuesta a las demandas más sentidas.

El verdadero dirigente de Solidaridad es Carlos Salinas de Gortari; en esto nadie se engañe, él y Carlos Rojas, con todo su equipo, en cada una de las giras semanarias fueron recogiendo la iniciativa social y de esta manera surgieron los programas más exitosos; escuela digna ante el abandono del establecimiento educativo que en 25 años no había recibido mantenimiento y tenía a las escuelas en ruinas. Por todos lados surgía el reclamo:

- Es indigno que los niños se eduquen en este tipo de escuelas.
- Escuela digna reclaman, escuela digna tendrán con Solidaridad.

Campesinos sin crédito, ahogados por las carteras vencidas solicitaban, pedían, clamaban por apoyos y ya en la SPP se había experimentado con un programa auspiciado por la ONU de crédito a la palabra. El presidente conocía la respuesta, Fernando del Villar, Camacho Solís, Carlos Rojas, Luis Donald Colosio, ellos todos la habían vivido y Solidaridad para la producción no se hizo esperar. Así, cada uno de los programas tiene un origen en la demanda, antecedentes en la experiencia de la administración y de lo que hacía la gente y cada uno fue configurando el perfil propio con múltiples aportaciones.

Esto es Solidaridad, el modo de hacer las cosas sin cartabones dogmáticos, que integra la creatividad popular con la sensibilidad de un nuevo tipo de servidores públicos.

El Programa Nacional de Solidaridad es el más típico producto del salinismo y correrá su suerte. Muchos no le auguran mayor vida que la sexenal; otros ya profetizan su carácter eterno por los siglos de los siglos. Todo depende.

Las burocracias tradicionales se montan en Solidaridad y juegan a la simulación de enamorar al Presidente, de mantenerlo contento, de coquetearle, de adularlo, llamándole solidaridad a todo y así proliferan como mirasoles las unidades habitacionales, las plazas, los estadios, las taquerías, los burdeles, los bulevares todos Solidaridad; el logotipo se usa como máscara para aparentar una participación inexistente como es el caso más notable del DF con excepciones como ha sido la delegación Alvaro Obregón.

El riesgo mayor contra Solidaridad radica en el seno mismo del aparato de gobierno, en todos sus niveles. Los afanes de hacerlo parecer como agua de Tlacote, bueno para todo, desde un mortal SIDA, hasta una migraña, son el mayor de los peligros.

Se trata de ajustar cuentas en contra de un presidente municipal, aparece un funcionario que enarbolando al bandera del Pronasol lo purga; se intenta promover a un fulano: se le identifica como miembro prominente de la familia Pronasol, todo, absolutamente todo se adorna con el lazo tricolor. Este manoseo irrita a los partidos de oposición, molesta a gobernadores y presidentes municipales, sustituye a la sociedad y a los comités.

Al interior del aparato se extiende lo que llamo el síndrome de San Pantaleón y San Judas Macabeo. ¿Conocen el refrán? Dice:

- ¡Válgame San Pantaleón y San Judas Macabeo, qué diablos tendré en los ojos que puros pendejos veo!

Y esto es precisamente lo que les ocurre a no pocos funcionarios que llenos de vanidad y con pretensiones de perdona vidas no tienen más que voltear los ojos al horizonte y uno los escucha así, con la barbilla en la mano:

- Este pinche gobernador no vale madre, pero ya mero nos lo chingamos... Aquel presidentito es un desgraciado a quien ya no le quedan días de existencia... Méndigo delegado no nos deja hacer y deshacer pero ya nos veremos... Orale decídete, tú puedes llegar a ser...

Aquí también y en los bomberazos están los virus que pueden infectar al Programa y evitar su trascendencia.

Este es el tema.

¿Qué hacer para que el espíritu positivo de Solidaridad permanezca?

El presidente lo tiene claro. Todo depende de que el pueblo lo asuma como propio, que lo moldee, lo mentalice, se sienta vivo en él y esté dispuesto a demandar continuidad.

Por principio de cuentas me parece preocupante la recurrencia de información negativa, la frecuencia con la que aparecen notas de deformaciones, abusos y tropelías cometidas en nombre de Solidaridad. En el mes de febrero, más del 20% de las notas informativas se refirió a reales o supuestos desvíos de recursos y por primera ocasión el amarillismo antisolidario apareció en primeras planas. En esta dirección todos tenemos mucho que intentar, para sacar a Solidaridad de la nota policiaca o de la frivolidad y para propalar más los miles de actos positivos que ocurren. Solidaridad es una gran experiencia que contiene un elevado porcentaje de elementos positivos y uno reducido de negativos que se deben superar y modificar. Al escribir estas notas pienso en Venezuela, en los caracazos, en lo efímero y transitorio de la coyuntura política. No hay lugar para la autocontemplación. Lo único irreversible es lo que ya ocurrió y nadie tiene el porvenir comprado. Los éxitos de hoy son los reclamos del mañana si no se corrige permanentemente el rumbo; hoy como nunca es pertinente mantener viva una constante capacidad reformadora y autocrítica. Carlos Andrés Pérez parecía un dios y factotum y véanlo allí, repudiado por todos; Gorbachov y el PCUS resistieron menos que frágiles matrioshkas. También desde esta óptica se puede valorar el importante papel político de Solidaridad y la responsabilidad de quienes nos desempeñamos en él, obligados a servirle a quienes menos tienen pero en serio y con respuestas claras y oportunas.

Coordinar la programación regional es mi servicio, el espacio en donde me desenvuelvo y es de él del cual puedo mejor decir. El presidente Carlos Salinas de Gortari casi cada semana reitera su convocatoria al cambio a través del movimiento social. Una de las expresiones más claras de una voluntad de hacer las cosas de otra manera es el respaldo a la programación regional del desarrollo. Es una experiencia nueva con infinitud de

enseñanzas asimilables y también de lecciones que sugieren aprender de la vida social y cambiar a tiempo para estar a la altura de los procesos.

Hoy operan ya 10 programas regionales de desarrollo y están en proceso de elaboración otros doce. Cada uno de ellos tiene su propia y peculiar ficha de nacimiento. El rasgo común es que casi todos responden a un reclamo de la sociedad y fueron una respuesta a las inconformidades propias de cada región. Los programas en operación son: Costa, Meseta Purépecha y Oriente de Michoacán, Nueva Laguna, Centro y Carbonífera de Coahuila, Istmo y Costa de Oaxaca, Sur del Edomex, Tierra Caliente de Guerrero, Sierra Norte de Puebla.

Pronto serán lanzados formalmente los de la Costa de Chiapas, Huasteca Potosina, Zona Henequenera de Yucatán, Costa Grande de Guerrero, quizá el de la Chontalpa y se trabaja para la redacción de Huasteca Hidalguense, y los restantes de Michoacán: Valle de Apatzingán, Tierra Caliente, Ciénega de Chapala, Valle de Zamora y Ciénega de Zacapu.

Este es un proceso apasionante y una maravillosa oportunidad de realizar, como servidor público muchas de las demandas y banderas enarboladas desde el movimiento social, desde el Ayuntamiento o de la simple concepción.

En los meses que tengo al frente de la Coordinación de Programas Regionales (CPR), a partir de octubre de 1991, como mi primera experiencia de conocer a los aparatos de la administración pública desde sus entrañas, en sus comportamientos y modos de hacer o deshacer estoy sometido a un relampagueante aprendizaje que espero darme tiempo para sistematizar. Por lo pronto lo vivo y lo anoto.

En un primer esfuerzo de evaluación se inscriben algunos frutos tiernos:

- La CPR es un hecho nuevo. Hoy está integrada con 25 compañeros que son un equipo humano unido y solidario, laborioso, que no titubea en entregar lo mejor de sus esfuerzos; que tiene como denominador común asumir al federalismo democrático como valor.

- La información nula y dispersa se empieza a concentrar y a sistematizar para hacer de la evaluación un recurso de programación.

- Los programas regionales existentes, no se entregaban formalmente a las dependencias que simplemente se contentaban con enterarse en los diarios; hoy todas se empiezan a involucrar por haberlos recibido y sentir que el Presidente está pendiente de su ejecución.

- La CPR ocupa ya un espacio, todavía reducido, pero ya es un referente ante los medios de comunicación y las autoridades constitucionales.

- La programación regional era demasiado dispersa. Ahora disponemos de un método común, de una guía modelo y de una idea rectora de los documentos básicos y

fundamentales de la programación y empezamos a integrar el archivo y la biblioteca regional.

- La CPR es objeto de una importante demanda social pero los escasos instrumentos propios de negociación política y las facultades casi nulas en la decisión y en la asignación de los recursos encadenan su capacidad ejecutiva. Somos una oficina abierta a la gente: sobre todo a quienes necesitan un apoyo para encauzar sus trámites y solicitudes, para formular sus proyectos y expedientes técnicos.

- Por el origen de quienes integramos la CPR acuden a nosotros importantes luchadores sociales, dirigentes naturales y líderes de diversos sectores que se animan a trabajar con Solidaridad pero pueden desencantarse por la lentitud burocrática de los encargados del palomeo de recursos.

- La CPR hace un esfuerzo de concertación y trabajo armónico con las demás dependencias de Solidaridad. Tenemos la firme convicción de que nosotros estamos aquí para luchar contra la pobreza extrema, no para emprender guerritas burocráticas. Tenemos instrucciones precisas y una clara vocación de respetar jerarquías y damos a los delegados el papel que les compete; preferimos bajar ritmos que provocar enfrentamientos, convencer que disputar. Somos partidarios de la solidaridad en Solidaridad.

- El presidente nos pidió mantenernos con plena libertad de opinión y de criterios: no asimilarnos a los estilos burocráticos y procuramos responder con lealtad a sus indicaciones. Entendemos que es una lucha constante y perseverante, de convencimiento para socializar ideas y comportamientos; de ganar a otros compañeros para nuevos consensos y hábitos de relación con la sociedad. En el servicio público no queda de otra. O se hace uno maje y deja pasar las cosas con alma de gutierritos o renuncia y se va uno a su casa o busca otros frentes, o persevera en una línea, sin claudicar, argumentando y comprobando que son posibles y mejores las posturas democráticas.

Las inconformidades

Hace unos días, a fines de febrero, todos quienes quisieron, se enteraron de un conflicto en Michoacán: alcaldes de extracción perredista se plantaron frente a Palacio protestando por el incumplimiento de compromisos y ofrecimientos presidenciales contenidos en los programas regionales de la Costa de Michoacán, la Meseta Purépecha, el Valle de Apatzingán. Casi al mismo tiempo, pero sin expresión pública se manifestaron inconformidades similares entre los alcaldes de diverso origen político del Oriente de Michoacán, de la Tierra Caliente, para mí había estallado la crisis del centralismo en la asignación de los recursos y la evidencia de que la manipulación de algunos delegados federales y funcionarios estatales no tiene porvenir.

El archipiélago de corporativismos se está conmocionando; el manejo del lápiz que palomea a quien sí y a quien no apoyar se queda con el grafito en la mano. La dictadura de los plumiles se decolora. Bienvenida la crisis y la inconformidad que servirá y de

hecho está sirviendo para avanzar en la construcción del federalismo democrático. Aprecio en general que no hay mala fe ni dolo, sólo hábitos y conductas funcionales que se desenvuelven con la inercia de las costumbres viejas. Y la respuestas no se hizo esperar, Carlos Rojas acudió a Michoacán, y como él es de los que creen en la orden presidencial de cambio con movimiento social, dialogó y admitió ajustes.

Es lógico.

La programación regional surge de reclamos e inconformidades: en cada una de las regiones se procesa una mayor o menor consulta, en dependencia de los estilos y matices de cada gobernador y de los delegados, pero en todos se apela a la iniciativa social. La visita presidencial se prepara con intensas movilizaciones y desplazamientos de cuadros de todas las dependencias, el presidente llega, entrega el Programa, precisa los compromisos, las expectativas son grandes, la gente cree que llegó su hora. Después las numerosas brigadas que acuden para dejarse ver en la gira, se ausentan, pasa el tiempo y pasa; y nada ocurre hasta que, como en Michoacán estalla otra vez la inconformidad ahora para que se cumpla un compromiso.

Necesitamos cambiar para colocarnos, como servidores públicos, a la altura de las circunstancias de un pueblo formidable, del pluralismo enriquecedor, de una sociedad demandante y de un presidente para quien lo único permanente en el México nuevo, es el cambio con democracia y movimiento social.

Lo que debe cambiar en la programación del desarrollo regional

Para mi las áreas de modificación se ordenan en los siguientes 10 puntos de lo que creo debe cambiar en la programación regional:

1) La programación regional es un método y una práctica eminentemente federalista encaminada a potenciar el papel político y administrativo, como órganos de gobierno, de los Ayuntamientos, de los organismos auxiliares, del tejido social. Este es su filo más fino. Los programas son una respuesta de excepción para regiones excepcionales sea por el grado de miseria, por los potenciales o los rezagos; en algunos casos, por su combinación. Como tales requieren de un esfuerzo extraordinario de todas las dependencias. Los programas de desarrollo son una sobretensión; no son el acomodamiento más o menos coherente de la inversión.

Hoy el grado de comprensión entre los titulares de las dependencias federales y estatales es todavía muy desigual. Creo pertinente una reunión especial del gabinete destinada a crear y socializar una idea común. Recientemente, Carlos Rojas, mediante oficio solicitó de las secretarías una información de las inversiones que tienen contempladas en las regiones y no son pocos los casos en los cuales simplemente comunican que nada tienen considerado.

2) Los conceptos de región y desarrollo son todavía muy débiles y volátiles. Particularmente la regionalización y microrregionalización de las COPLADES es muy

plana y ocasionalmente aritmética; se subdivide no por determinaciones naturales o políticas sino por una simple división cómoda. Existen casos en los cuales se desubican municipios por simple capricho y otros donde se meten algunos con calzador. La teoría mexicana de las regiones cruza varios componentes, unas son las hidrológicas; otras las políticas, otras las regiones estratégicas de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, otras las de la pobreza extrema. La regionalización de Solidaridad todavía requiere de criterios comunes. Por esta razón estamos promoviendo un evento de análisis entre diferentes portadores de tesis para aproximarnos a la posición más acertada. La teoría y la práctica del federalismo democrático se enriquecerán mucho con una adecuada nación regional que avance incluso, a la elaboración del mapa regional mexicano. Los problemas políticos, las diferencias y matices, los medios tonos entre gobernadores de estados que dominan a regiones interestatales como serían, las huastecas, la costa chica, la lagunera, el soconusco que vincula dos países, el istmo, multiplican: las dificultades por una todavía escasa voluntad política. El tema está planteado y es un sendero de avances de búsquedas teóricas y prácticas; con escollos y dificultades pero una ruta ineludible.

3) Las peculiaridades regionales fotografían un mosaico policromático. Cada una requiere respuestas apropiadas. Con frecuencia ocurre que la inversión se acentúa en los mismos rubros y en las obras que impactan más a las localidades perdiendo de vista los detonadores del desarrollo regional. A mi juicio sin avanzar en hacer evidentes los proyectos determinantes, sin constituir las bolsas de recursos específicos para estos fines seguramente se modificarán las condiciones de vida municipal pero poco las relaciones y la estructura de producción regional. En algunos casos, se hace mucho y bien en los municipios, mencionarían al Oriente de Michoacán, a la Tierra Caliente de Guerrero, pero los proyectos regionales hasta ahora han sido poco atendidos. En cambio, por ejemplo, en la Costa de Chiapas y Grande de Guerrero, la autopista, el programa hidráulico, de modo relevante inician un proceso de cambio regional de raíz.

Todos los programas tienen incorporadas medidas preferentes para el impacto regional pero nos ha faltado diferenciarlas y crear las bolsas de recursos destinados a ellas. Los ejemplos son múltiples.

4) El espacio de mayor avance del federalismo tiene que ver con la democracia en la asignación de recursos.

La construcción del federalismo democrático es el tema número uno de la agenda del cambio. Si los gobernantes lo advierten a tiempo, promoverán las reformas en sus ejes básicos: la asignación de recursos, la democratización en la elaboración del presupuesto y de la ley de ingresos; el papel de los gobiernos estatales, la reforma del artículo 115 a la altura de las nuevas circunstancias y de manera urgente, el desmantelamiento del aparato centralista compuesto por delegados de las dependencias, coordinadores y todo tipo de funcionarios que usurpan funciones, menoscaban las facultades constitucionales, se yuxtaponen a los gobiernos y autoridades constitucionales y consumen, recursos y presupuestos.

La crisis del centralismo está a la vista. Es como tener un huevito empollando, en la mano, en los momentos cuando abre el cascarón. Es difícil sí; nunca las grandes reformas fueron sencillas pero hoy las circunstancias indican la posibilidad de cambiar sin rupturas. Esta es la transición a la democracia mexicana. A partir de los grandes decisiones del presupuesto, es pertinente definir las asignaciones para el desarrollo regional, por cierto, en mayor proporción a las actuales y dentro de ellas precisar los techos de cada región y, con los gobiernos de los estados y los Ayuntamientos definir techos municipales, bolsas municipales para que ellos, con la sociedad definan las prioridades y multipliquen los resultados.

Solidaridad demuestra hasta la saciedad que la confianza en las autoridades constitucionales multiplican el rendimiento de los recursos al emprender las obras que más reclama la sociedad. Los Ayuntamientos, en algunas regiones han empezado a crear consejos intermunicipales de ejecución, evaluación y seguimiento, experiencia positiva, fruto de la libertad municipal.

5) La programación sin órganos de ejecución se reduce a catálogo de buenas intenciones. Este es un tema de los más delicados.

¿Cómo resolverlo sin lesionar la soberanía de los estados y la libertad municipal?

No veo otra vía que la concertación y la extensión del método empleado para programar regionalmente.

Hasta hoy el mecanismo es que los municipios demandan o proponen la formulación de los programas, los gobernadores los gestionan ante el presidente y una vez que las tres partes lo convienen, previa una intensa consulta social, lo elaboran y lo validan. La ejecución se diluye a veces sin claridad y con fugacidad en las líneas de mando que aterriza siempre en los dictados de los delegados o de las dependencias estatales.

Los técnicos, consultores y especialistas y los políticos coinciden en la necesidad de que cada región, en ejercicio concertado, se dote de un coordinador ejecutivo de alto nivel y capacidad de gestión, fruto del crédito político o social, para que, acompañado de un pequeño, selecto y eficiente equipo, soporte y respalde a las autoridades constitucionales. Ya en el caso del Programa de la Costa de Chiapas se introdujo la idea de crear una agencia regional del desarrollo y antes de la Sierra Norte de Puebla se escribió la necesaria creación de residencias. El asunto es designar funcionarios altamente autorizados y respaldados políticamente para que puedan desempeñar tales funciones. Homologarlos como subsecretarios, como alguien propuso, me parece pertinente siempre y cuando no sean una burocracia superpuesta.

El 115 constitucional ordena que entre los Ayuntamientos y los gobiernos de los estados no debe ni puede existir autoridad intermedia y también autoriza la soberanía y libre coordinación intermunicipal. Estas son las cotas para un procedimiento adecuado. Establecer agencias o coordinaciones regionales designadas de común acuerdo, pero realmente, normarlas y sujetarlas: crear gabinetes para el desarrollo regional; centros de

ventanilla única, subcomités de estudios y proyectos regionales y municipales y, un fondo de financiamiento con aportaciones privadas, sociales, públicas federales y estatales, con recursos internacionales y de inversión extranjera; editar revistas y las gacetas especializadas; son medidas convenientes siempre y cuando estén claramente bajo el mando de los COPLADES y de los consejos intermunicipales.

Los presidentes municipales, en uso de su libertad podrán constituirse en consejos municipales de evaluación y seguimiento tanto generales o por y para las obras de impacto regional. El desarrollo es elevar la producción, aprovechar óptimamente los potenciales y las condiciones favorables para mejorar las condiciones de vida y de trabajo mediante el empleo y la inversión productiva y una adecuada distribución de la riqueza. El desarrollo es también fortalecimiento del papel político de los municipios como órganos de gobierno y de administración, confiándoles las funciones amplias bajo la premisa de que el municipio es el nivel de existencia real y vivo del federalismo, de la federación. Por esta razón la programación regional se propone tener en los Ayuntamientos y comités de solidaridad un soporte de ejecución. Hoy el foco principal de las inconformidades se localiza en la ejecución de los programas. Pasada la euforia de la gira presidencial todos, invariablemente entran en dificultades por los intentos de manipulación unos a cargo de los delegados, como es el caso de Michoacán donde el ingeniero Noe Pascasio se ha convertido en protagonista central de los conflictos y actor de la contaminación electoral de los programas por sus afanes y poses; por la arrogancia y una franca militancia partidista contraria a la filosofía de Solidaridad.

6) El centralismo es una calamidad nacional. La soberbia es la enfermedad mental del centralismo. La reproducción multiplicada de centros tiene por límite y víctima a la sociedad civil. Para la federación los gobernadores son una suma integral de cretinos e ineficientes. Los gobernadores, delegados federales y funcionarios estatales, a su vez, al mirar para abajo sólo ven en los alcaldes a seres incapaces e impreparados, indignos de confianza; los alcaldes, por su parte, menosprecian a los organismos auxiliares (comisarios, encargados, jefes de tenencia, agentes, delegados.) Y al final, en la base queda el pobre pueblo que es la víctima del hipercentralismo divorciado de la producción y de la vida cotidiana.

El infinito círculo de círculos concéntricos, apenas si oculta el temor superlativo a la democracia, a la gente, a la participación. Solidaridad está rompiendo con estas rutinas y ésta es su mayor aportación. Por esto no tengo temor al decir: Solidaridad trascenderá por ser el motor de una ya incontenible reforma federalista.

Para corresponder a los empeños del presidente Carlos Salinas de Gortari todos, en los espacios de la programación regional y en el programa debemos modificar nuestras conductas y avanzar en un proceso de autorregeneración.

No pocos, para no decir la mayoría de los gobernadores, son ahora un escollo al federalismo. Con frecuencia los topa uno como luchadores de la soberanía, acorazados y porta ofensivas contra el gobierno republicano, pero duros e implacables reproductores del centralismo hacia los municipios. En obvio de espacio me privo de ejemplificar,

puedo generalizar que casi ninguno y tampoco los del PAN hacen nada para fortalecer el federalismo democrático.

7) Solidaridad a través de los fondos municipales. de los programas regionales y de sus fondos y programas más amistosos: escuela digna, solidaridad para la producción, niños en Solidaridad y algunas decisiones de equipamiento municipal abrió una compuerta sin retorno. Creo irreversible el nuevo papel reconocido a los municipios.

Como gimnasia mental quiero suponer que en 1995, el nuevo presidente cancela el Programa Nacional de Solidaridad. Sin duda que la inconformidad estallaría por todo el país si las medidas enunciadas no prosiguen sea con el nombre que se ponga de moda. Esto es de vital importancia para ahondar los esfuerzos, poner todas las energías, de todos los servidores públicos para potenciar al máximo el papel de las autoridades constitucionales, especialmente los Ayuntamientos. Con una política como la que describo el autoritarismo quedará en medio de dos tijeras. De un lado y arriba, la voluntad presidencial, los empeños del equipo y de los federalistas consecuentes y, del otro, desde abajo, los comités de solidaridad los nuevos dirigentes naturales, esa generación renovada de cuadros nacidos con Solidaridad y los ayuntamientos quienes al margen de defectos personales y tentaciones caciquiles, han encontrado su verdadera esencia. Como dice don Enrique González Pedrero estamos ante una verdadera democratización municipalista y esto es lo más trascendente de solidaridad.

8) Como presidente municipal viví la resistencia a la evaluación, al seguimiento, a la información.

En realidad, el Programa de Desarrollo del Oriente se hizo consenso, en su clamor contra el despotismo de las dependencias federales y estatales.

Los aparatos intermedios, las oficinas centrales y pocas, quizás sólo la delegación de Michoacán, se resisten, a como de lugar a entregar la información, materia prima para cualquier intento de evaluación y seguimiento. Y no vayan a pensar que se trata de la resistencia de los anticuerpos a un bicho extraño como pudiera yo ser. No, ni siquiera la Vocalía que encabeza el ingeniero Raúl Salinas de Gortari, hermano del presidente de la República y él mismo, un funcionario muy experimentado e influyente, logran romperle la coraza a la tortuga burocrática. Lo bueno del caso es que los legisladores, encargados y facultados para controlar y evaluar, pueden menos y saben casi nada; de lo contrario los secretarios estarían expuestos al ridículo político pues nadie puede soportar plenamente y con números los requerimientos de información.

Carlos Rojas instruyó a los delegados a que entregaran "En la oficina de Arturo Martínez Nateras, a más tardar en quince días, los informes detallados de 1990 y 1991 y los proyectos de inversión para 1992". Pasó ya más de otro mes y casi nadie lo hizo. Muchos de ellos lo enviaron a México y cayeron en otras congeladoras.

El acuerdo de abrir la evaluación a la sociedad, de convenir con centros de investigación, con universidades y colegios, como el de la Frontera, la sociedad de egresados nicolaítas,

y otros puede ser de inmensa utilidad. Se trata de un sistema de evaluación pública que presione, a las burocracias a entregar información oportuna y suficiente este método, acompañado del sistema social de contraloría son instrumentos de primera importancia que contribuirán al cambio y a la corrección de deficiencias.

g) La organización social, autónoma, no corporativa es el eslabón que puede transmitir continuidad a Solidaridad y a los programas regionales. Uno de los principios sustantivos del Pronasol es el respeto a la voluntad y a las formas de organización de la gente. Allí donde se aplica los resultados son ejemplares, sorprendentes y rápidos.

Con mayor frecuencia de la deseada, en el proceso de programación escuché un reclamo:

- ¿Habrá dinero suficiente?

O una indicación.

- No nos organizaremos o no promovemos la creación de comités hasta en tanto saber si tal o cual solicitud ha sido aprobada.

El paternalismo con vestidura de neocorporativismo en acción.

Yo entiendo las cosas de manera diferente. Los Programas regionales y todo cuanto hace Solidaridad es la respuesta a demandas reales de la sociedad organizada; a reclamos de los dirigentes naturales y de grupos que luchan por la satisfacción de sus anhelos. Yo he estado, anímicamente estoy del otro lado de la mesa y se, por experiencia propia, que nunca habrá recursos suficientes o de sobra para nada y que las dependencias resuelven teniendo como límites la disponibilidad de recursos, la persistencia de los gestores y la presentación de proyectos viables, integrados y consistentes. Dejo en su lugar, por ahora a los gestores grillos, que gritan y patalean con volumen elevado e ineficacia proporcional por la carencia de proyectos. Como dicen en los pueblos: becerro que topea mama o de otra manera, quien hambre tiene le atiza a la olla.

No es función del gobierno organizar a la sociedad. Al margen de matices e intenciones, esto es corporativismo. Es su obligación facilitar la organización, eliminarle trabas legales y administrativas, romper los barrotes de las cárceles ciudadanas a que involucraron centrales, sindicatos comisariados, partidos, grupos populares, coordinadoras.

Hay casos curiosos. Por un lado quienes se empeñan en sustituir sus anhelos de liderazgo partidista procreando coordinadoras efímeras por artificiales e inducidas, útiles para su exhibición en las giras presidenciales y por el otro, delegados que se arrogan el derecho de reconocer o no a coordinadoras o consejos municipales de existencia real, pero incómodas para los empeños manipuladores.

Esto debe cambiar siguiendo las indicaciones presidenciales de respetar plenamente la autonomía social y la voluntad de la gente.

Para acentuar la función de las organizaciones sociales es determinante hacer de la información social de los recursos asignados a cada municipio, región o estado una práctica detallada y periódica.

Los municipalistas no podemos dejar de lado que no son pocos los alcaldes que privilegian a sus amigos, a sus grupos y no practican el principio de gobernar para todos y con todos. Esto se rompe no sustituyéndolos o contaminando a Solidaridad en los procesos electorales sino dotando a la población del reconocimiento como valor de reclamo, de participación y de control. Un buen ejemplo lo dio Carlos Rojas en Aguililla Michoacán.

10) Solidaridad es la resurrección de la esperanza; una revolución moral, el derecho de los pueblos de México a tomar sus asuntos en mano propia, a creer en ellos mismos.

Solidaridad es un componente de la reforma del estado y de la sociedad mexicana.

Solidaridad es un enfoque del desarrollo. Solidaridad es equilibrar los programas productivos, con la infraestructura de apoyo y el bienestar social. Solidaridad es esa trilogía básica de la programación regional.

El Programa Nacional de Solidaridad es un programa de política social; el programa del presidente y cada día más el programa de la sociedad. Esto debemos entenderlo todos quienes trabajamos en él. Para mí, en lo personal, es una inmensa satisfacción hacer y luchar por los mismos principios y anhelos de siempre, ahora desde una posición de servidor público y, como alguien acertadamente dijo:

- "Hacemos lo mismo que cuando estábamos en el PCM y ahora hasta nos pagan".

Datos de los tiempos nuevos.

Y es que Solidaridad se benefició de la experiencia de cientos de cuadros, de luchadores sociales de líderes socialistas y de izquierda quienes encontraron un clavo ardiente en los momentos del derrumbe. Todos transitamos con nuestras cualidades y defectos y, a ratos el Pronasol parece la torre de babel de la izquierda mexicana; un archipiélago de corporativismos guerrilleros, sin líneas de mando, ni institucionalidad, ni nada, todos girando en torno al eje de la misma rueda.

Para mi modo de apreciar los fenómenos de la política, suponiendo que a alguien le interese reformar a Solidaridad, para facilitar su permanencia primero que nada es imprescindible introducir solidaridad en Solidaridad. Racionalizar el uso de los recursos mediante una adecuada coordinación y sistematización de las actividades; asumirnos como servidores con mística que no descansan en tanto soldados combatiendo a la pobreza extrema y por ello, aliados de la mayoría de los mexicanos. Considero pertinente las reuniones periódicas de programación de actividades, de evaluación interna, racional y pausada; y renunciar a las tentaciones del abultamiento de cifras y datos.

Los reclamos de los partidos diferentes al PRI y de no pocos priístas tienen mucho de desconocimiento de la realidad y también buena dosis de razón. A ratos nos invaden las tentaciones políticas y no falta quienes sientan su hora y turno.

- Si disponemos de lana, de experiencia, de capacidad de gestión, de proyectos. Si la gente nos sigue y responde a la palabra mágica y al conjuro de Solidaridad ¿Por qué no?

¡Pues no! ¡Precisamente porque no!

Para no traicionar al pueblo ni al presidente Salinas.

Son posibles algunos ajustes que mejoren las relaciones de Solidaridad con la sociedad política y con los medios de comunicación. Por ejemplo, encuentro positiva la inclusión, en el Consejo Consultivo de Solidaridad y en los consejos que se empiezan a crear en las entidades federativas, de distinguidos miembros de diferentes partidos, negociada con sus directivas. El intercambio regular de opiniones con todos los partidos, con los líderes de opinión, con los caricaturistas; con los voceros de la sociedad entregándoles información veraz y verificable, puede ayudar mucho para mejorar la imagen del programa, que es buena y abundante en las gacetillas e informes y medios oficiales pero no del todo entre los editorialistas, reporteros y moneros.

La permanencia de Solidaridad dependerá de su capacidad de autorreformarse, de implantar a su interior el funcionamiento democrático, de una mejor y más rápida capacidad de respuesta, de instituir una normatividad adecuada y los mecanismo de información y control que faciliten la réplica de los hechos a la crítica de la discrecionalidad. Y algo que creo impostergable es la superación del ambiente interno de politiquería; la falta de solidaridad en Solidaridad puede reventar en estallidos de inconformidad sobre todo por las actitudes de jefes medios que castigan a compañeros por la diferencia de criterios y el castigo es la venganza más vil y deleznable: cancelar el contrato.

La permanencia de Solidaridad, como programa, depende de su aproximación mayor a la solidaridad, como genuino valor del pueblo mexicano.

CITAS:

[*] Coordinador regional de Programas Regionales Pronasol.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

INDICE ANALITICO: Para Discutir el Pronasol

AUTOR: Rodolfo Echeverría M. [*]

TITULO: El Programa Nacional de Solidaridad: Resultados y Perspectivas

ABSTRACT:

El trabajo y la actividad que se ha implementado alrededor de Solidaridad durante los 3 años que lleva de vida, ha llegado a grandes sectores de la población, se han atendido una gran cantidad de las demandas sociales planteadas. A partir de ello debe reconocerse que entre la población hay una permeabilidad muy grande hacia la organización social, las comunidades aceptan de buen grado participar y decidir en la solución de sus problemas, sobre todo cuando llegan los recursos para ejecutar las obras. Eso se puede constatar en las decenas de miles de asambleas de los Comités de Solidaridad que se han organizado por todo el país, para analizar, discutir y decidir sus demandas, establecer sus compromisos y ejecutar sus obras. Es a través de los Comités de Solidaridad que las comunidades se organizan para atender o enfrentar un problema, es como se incorporan a un proceso de participación social que responde a una demanda o a una problemática colectiva.

TEXTO:

Antecedentes

La desigualdad en México es un problema histórico, y sólo se va a resolver en base a profundos cambios que modifiquen las estructuras que provocan ese fenómeno. De ahí que la pobreza en nuestro país no sea atribuible a un determinado régimen, sin embargo, la agudeza de este fenómeno en los últimos años, si es atribuible a un período y a una situación determinada.

México entró a una crisis a fines de la década de los sesenta, el modelo de desarrollo que venía operando y había logrado estabilidad económica y social se agotó, durante los ochenta entro en una fase de agudizamiento provocando graves problemas económicos y sociales, las medidas para hacerle frente no se implementaron a tiempo ni se previeron, causando con ese hecho que aquella tuviera graves efectos principalmente entre las masas trabajadoras, creando seriamente un profundo descenso del salario real el cual aún no se recupera, lo mismo que una grave inflación y carestía, fenómenos que se han logrado atenuar más no eliminar, un desempleo masivo, un endeudamiento exterior que tiene sujeta la economía del país al servicio de esa deuda, una constante devaluación de nuestra moneda que con dificultades está controlada, etc.

De ahí que el gobierno de Miguel de la Madrid se haya visto forzado a tomar una serie de medidas económicas drásticas para tratar de contrarrestar los efectos de la crisis, entre

ellas fue la de cancelar los programas sociales que se venían aplicando, así como liquidar y reducir un buen número de empresas paraestatales que operaban en base a grandes subsidios, que no resolvían problemas sociales los cuales se suponían debía atenuar. Hay que decir que estas medidas eran condiciones económicas que fijó el Fondo Monetario Internacional como requisito para autorizar nuevos préstamos y establecer bases con cierta flexibilidad para el pago del servicio de la deuda. Estas medidas económicas crearon un serio descontento en contra del gobierno, principalmente de los sectores sociales afectados por dichas medidas, y ese descontento se expresó más agudamente entre los empleados del gobierno donde hubo grandes recortes de personal. Lo mismo sucedió también entre el campesinado, donde se agudizaron los problemas, pues los precios de los productos del campo no se correspondían con los costos de producción, los precios de garantía acordados entonces no le resolvían las necesidades a los productores del campo por lo que tuvieron que abandonar el cultivo de grandes extensiones de tierra y por ende abandonar el país en busca de empleo, o dejar las tierras ociosas.

La estrategia Pronasol

Este era el cuadro que existía cuando se presentó la coyuntura electoral para elegir presidente de la república en 1988, y si a ello le sumamos la crisis interna que vivía y - aún no supera- el partido gobernante, podemos explicarnos claramente el desenlace político de aquellas elecciones.

Durante la campaña electoral de ese año, el entonces candidato Carlos Salinas de Gortari entró en relación directa con la realidad concreta de la pobreza en el país la cual lo llevó a establecer compromisos de solución y de búsqueda a los graves problemas que viven las diversas comunidades en el país, principalmente entre los indígenas, los campesinos y los habitantes de las colonias urbano populares. Fue en Chalco, en mayo de 1988, donde estableció sus primeros compromisos de los que después sería y hoy es el Programa Nacional de Solidaridad, cuando dijo:

"El reto de la justicia para los mexicanos es sostener sin ambigüedades, permanentemente, un ataque frontal a la pobreza; garantizar las seguridades personales, familiares e institucionales en la vida diaria de todos nosotros; enfrentar racionalmente el compromiso con el bienestar del pueblo, y dar lugar, con todo ello, a la nueva cultura de solidaridad y participación que nos haga fuertes, entre nosotros y ante las naciones del mundo... Nuestro sentido constitucional de la justicia incorpora, por eso, un compromiso: que la distribución de la riqueza socialmente producida mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos, a las clases populares, a los indígenas, a los campesinos y trabajadores, a las mujeres y los jóvenes."

Fue precisamente la gravedad de una situación como la actual en que 17 millones de mexicanos sobreviven en condiciones de extrema pobreza y 24 millones viven en la pobreza -es decir, el 50% de la población- lo que abrió el camino para crear un programa como Solidaridad, y que constituye el eje de la política social del gobierno para combatir a la pobreza en México a través de una nueva manera de hacer las cosas, que no se reduce a ser una mera fase, sino toda una conducta de acción. A diferencia de otros programas

sociales de gobierno hoy, los recursos económicos estén llegando a las comunidades, no en la cantidad, ni en los montos que se quisiera para atender la multitud de necesidades, pero los recursos llegan y se aplican concertadamente, incorporando a las comunidades de forma organizada en la participación y solución de sus problemas, guiándose por las bases y los principios en los que se sustenta el Programa Nacional de Solidaridad son muy claros y con un alto contenido democrático, veamos en qué consisten:

1. "El respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades. No se imponen soluciones ni precondiciones; se atienden y procesan iniciativas y demandas sociales.

2. "El impulso a la participación social. La participación de las comunidades está presente desde la definición de los proyectos hasta su seguimiento y evaluación.

3. "La corresponsabilidad. Se precisan necesidades, tareas y responsables; el cumplimiento de las acciones es responsabilidad compartida entre las dependencias e instituciones públicas y las organizaciones sociales participantes.

4. "Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. Transparencia y eficiencia que se traducen en la descentralización de la toma de decisiones; en la reducción y simplificación de los procesos administrativos para otorgar respuestas ágiles, oportunas y eficientes. Manejo transparente y honesto de recursos que consolida un clima de confianza y seguridad para la población."

El trabajo y la actividad que se ha implementado alrededor de Solidaridad durante los 3 años que lleva de vida, ha llegado a grandes sectores de la población, se han atendido una gran cantidad de las demandas sociales planteadas. A partir de ello debe reconocerse que entre la población hay una permeabilidad muy grande hacia la organización social, las comunidades aceptan de buen grado participar y decidir en la solución de sus problemas, sobre todo cuando llegan los recursos para ejecutar las obras. Eso se puede constatar en las decenas de miles de asambleas de los Comités de Solidaridad que se han organizado por todo el país, para analizar, discutir y decidir sus demandas, establecer sus compromisos y ejecutar sus obras. ES a través de los Comités de Solidaridad que las comunidades se organizan para atender o enfrentar un problema, es como se incorporan a un proceso de participación social que responde a una demanda o a una problemática colectiva.

En ese sentido, se han diseñado una serie de programas específicos que ha propuesto el presidente, y que atienden problemas y aspectos concretos de la población, que tienen la virtud de agrupar y organizar a las personas y a las comunidades. El programa Solidaridad para una escuela digna, desde el momento que Salinas lo planteó en marzo de 1990 en Yucatán, ha logrado rehabilitar más de 50 mil escuelas y se han formado el mismo número de Comités de Solidaridad, hay que destacar de ese hecho que los comités que se organizaron para atender las tareas de rehabilitación y mejoramiento de los planteles educativos, una vez terminada la obra se les impulsa y apoya para que continúen actuando en las acciones de mantenimiento de las escuelas y trabajo

comunitario de una manera organizada. Hay que decir que casi todos los programas específicos en el marco de Solidaridad, reúnen las características de ser esencialmente organizadores, movilizadores, educadores y concientizadores de la población.

Programas como Agua Potable y Alcantarillado, Urbanización, Vivienda, son de alto contenido de movilización y organización social, alrededor de los cuales se han formado y organizado miles de Comités de Solidaridad en las diversas colonias urbano populares que hay en el país lo que han llevado a cabo miles de acciones; hoy se está implementando un trabajo de organización para que dichos comités formen y organicen sus Coordinadoras municipales las cuales facilitarán sus gestiones e intercambiarán experiencias de acción comunitaria, pues prácticamente incorporan a casi todos los habitantes de las colonias populares, en virtud de la problemática misma, ya que la escasez de agua potable, de desarrollo urbanístico y de vivienda es peso constante en las colonias populares. En ese sentido se construyeron, rehabilitaron y se ampliaron 4,846 sistemas de agua potable y 1,523 sistemas de alcantarillado en 3 años, los cuales beneficiaron a colonias populares, y a comunidades rurales. En el aspecto de urbanización se apoya la ejecución de obras de pavimentación y empedrado de calles, construcción de guarniciones y banquetas, instalación de alumbrado público, rehabilitación de plazas y de espacios públicos de recreación. En virtud de que para ejecutar una obra, se debe establecer una relación de concertación entre los grupos organizados de colonos y las autoridades, en donde cada quien hace sus aportaciones para que se realice la acción, en 1989 sólo se logró ejecutar obra en 250 colonias populares del país. En 1990 se pudo ampliar la cobertura del Programa gracias a una mayor incorporación de las comunidades con aportaciones no sólo económicas, sino a través de mano de obra, por lo que se amplió el Programa durante ese año a 800 colonias populares. En 1991 se multiplicó el número de colonias populares donde se llevaron a cabo acciones de este género, en ese año se alcanzó a trabajar en 2,585 colonias, la demanda social sigue siendo vigente y se proyecta ampliar cada vez más a otras colonias en el país, gracias al éxito alcanzado con este programa de bienestar social.

Lo mismo podemos decir de los demás programas específicos, como Hospital digno, IMSS-Solidaridad, Apoyo al Servicio Social -este programa tiene un alto contenido social, educativo y formativo, ya que liga directamente al estudiantado con las necesidades reales y concretas de las comunidades, conociendo así los problemas del país y de la sociedad y no sólo a través de lecturas sino directamente en la práctica- Apoyo a Comunidades Indígenas, Jornaleros Agrícolas, Fondos de Solidaridad para la Producción, Mujeres en Solidaridad, Programas Regionales, son programas que las comunidades han tomado en sus manos y los han hecho suyos.

Desde el momento en que el presidente Salinas puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, la mayoría de los gobernadores de los estados lo comenzaron a aplicar con entusiasmo y decisión en los municipios, las zonas y regiones más necesitadas de sus entidades, pero siendo éste un programa eminentemente político, dirigido a organizar la participación social de los mexicanos al margen de las formaciones políticas y de las organizaciones corporativas que ya no representan una alternativa de cambio y transformación para México. El claro sentido político del programa y sus efectos

positivos en la sociedad, le han creado adversarios abiertos y encubiertos. Desde la oposición política sus críticas han sido en el sentido de que se utiliza como instrumento electoral, que es parcial y sólo favorece a los grupos gobiernistas y priístas, que es un programa populista, etc. Sin embargo, los adversarios reales no son los partidos de la oposición, ni los críticos de la prensa, sino que se ubican entre algunos gobernadores, funcionarios, presidentes municipales y los caciques existentes en las entidades del país, quienes ven al programa como una amenaza a sus feudos y a sus intereses de control político, evidentemente no se oponen abiertamente al programa, ni lo combaten públicamente, ni siquiera lo critican, ya que no pueden quedar mal ante una iniciativa presidencial, lo que hacen es organizar las acciones a favor de sus "gentes" y establecen el control de los Comités de Solidaridad, obstaculizan que el programa se aplique libremente entre las comunidades, etc.

Por otro lado, debe decirse que han sido muy claros y evidentes los intentos que el partido mayoritario ha hecho por tratar de montarse en el programa y manejar la potencialidad de la fuerza política creada alrededor del Programa Nacional de Solidaridad. Lo mismo sucede con organizaciones sectoriales que pertenecen al PRI, como la CROC, la UNE y otras. Sin embargo, hasta el momento esos intentos han sido en vano, gracias a la actitud pluralista, democrática y paciente de los responsables del programa, al factor que representa la Contraloría Social, como acción participativa, como espacio de acción comunitaria donde los ciudadanos tienen la facultad, la responsabilidad de exigir que haya una conducta adecuada que no atente contra el buen funcionamiento de Solidaridad, en todos los sentidos, y principalmente al esfuerzo del Presidente de la República, quien ha sostenido que Solidaridad es un programa político, más no partidista, abierto a todos aquellos que desean participar, independientemente de su militancia política o creencia religiosa, por eso Solidaridad es plural en sus acciones concretas. Además es un esfuerzo desburocratizador en sus relaciones con la administración pública para la gestión y liberación de los recursos y concertador entre sus interlocutores.

En los tres años de vida que tiene el programa, éste ha logrado una verdadera movilización social en todo el país, a diferencia del rezago político que representan los partidos nacionales existentes, incluido el PRI -aún durante períodos electorales. Con sus acciones y sus principios el Programa ha ido sentando bases muy firmes en la creación de una base social nueva, que podrá y deberá jugar un papel muy importante para tratar de garantizar la continuidad de una política que favorezca a los más necesitados y rezagados económicamente. Para el actual grupo gobernante, el partido mayoritario ya no constituye la única ni la principal fuerza política en que debe apoyarse -como sucedió en 1988-, para poder continuar gobernando y así concluir sus proyectos económicos, sociales y políticos. Necesita además de aquel, contar con fuerzas renovadas que impulsen y den garantía al proceso de transición en que se encuentra inmerso el país con el proyecto de modernización que se está llevando a cabo.

CITAS:

[*] Colaborador de El Nacional.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

INDICE ANALITICO: Para Discutir el Pronasol

AUTOR: Julio Moguel []**

TITULO: Cinco Críticas Solidarias a un Programa de Gobierno [*]

ABSTRACT:

En nuestra opinión, el Pronasol no goza de cabal salud, pero de lo que se trata es precisamente de sanarlo a través de una fuerte dosis de crítica y debate: hoy dicho programa no tiene peor enemigo que la adulación y la autocomplacencia, cuestión que por desgracia aún no entienden algunos funcionarios del gobierno.

TEXTO:

La credibilidad y las cifras

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) debe pasar hoy la prueba de la evaluación y del debate. Si es eje del cambio de la "relación Estado-pueblo"; sí con él es posible medir el avance del salinismo en su proyecto de reforma del Estado; si en éste se concentran las esperanzas de más de 40 millones de pobres y, dentro del mismo universo, de más de 17 millones de extremadamente pobres (ó de 21.6 millones, si nos basamos en cifras del Banco Mundial), entonces no hay tiempo que perder para llevar a cabo una discusión seria sobre el mismo en todos los ámbitos de la vida social y política del país.

Si éste es el piso del que partimos para considerar la importancia del balance, debemos reconocer que lo más saludable es, primero, dejar de lado la alabanza inmerecida y la autocomplacencia. El balance que algunos funcionarios del gobierno hacen ahora sobre el Pronasol presenta un optimismo desbordante. Salinas de Gortari declaró recientemente que con Solidaridad se ha hecho "en 30 meses lo que a otras naciones ha tomado el curso de su historia". Por su parte, el coordinador del programa dijo en un conocido balance que el Pronasol era "una nueva forma de hacer las cosas"; que "consolida al Estado Solidario que rompe con el paternalismo que trataba como menores de edad a los grupos sociales para resolver sus problemas"; que "hace realidad las reformas constitucionales orientadas a fortalecer al municipio libre"; que "los recursos asignados hasta ahora no tienen precedentes en la historia reciente del país, y se tiene la firme decisión de incrementarlos a lo largo de la presente administración". [1] La inexistencia de elementos de autocritica mueve a la sospecha y quita credibilidad al discurso señalado. ¿Por qué se evaden las cifras sustantivas? Un programa nacional que define como su objetivo prioritario el ataque de la extrema pobreza tendría que decir, desde la primera frase del balance, cuántos mexicanos que vivían en tales condiciones han abandonado la miseria para transitar a un nuevo status de sobrevivencia y desarrollo. La evaluación tendría que señalar, por lo demás, cómo en la línea que se apunta será posible erradicar finalmente la indigencia.

¿Se ha reducido la extrema pobreza? (¿qué cifras caben en el debate?)

No se trata, sin embargo, de que se de cualquier tipo de cifras. ¿De qué sirve saber, por ejemplo, que las actividades del Pronasol en el área cafetalera se iniciaron "con la asignación de 9,800 millones que se otorgaron a 59 organizaciones: 22 de ellas en Chiapas; 25 en Oaxaca y las 12 restantes en Veracruz, Puebla, San Luis Potosí y Guerrero"? [2] ¿Fue eso suficiente?; ¿permitió enfrentar la situación de emergencia vivida entonces por los pequeños cafecultores?; ¿fue un recurso que ayudó a recapitalizar el área productiva?; ¿se trata de mayores recursos relativos a los que antes -y por diversas vías- se canalizaban al sector social cafecultor? ¿O son apenas un "crédito" al consumo, pócima para mitigar el dolor que produce la caída en la miseria, recurso para compensar ligeramente los efectos de la crisis y de la desincorporación del Inmecafé, remedio temporal al retiro de Banrural, tranquilizador ante posibles conflictos sociales y políticos?

Los recursos asignados por Pronasol -dirá Carlos Rojas en el balance referido- "no tienen precedentes en la historia reciente". Datos aportados por algunos investigadores dicen lo contrario: lo gastado en 1990 y 1991 para enfrentar los males de la extrema pobreza fueron menores a los aplicados a principios de los años ochenta. En un estudio reciente, Mario Zepeda indica: "los recursos aprobados al ramo XXVI del Presupuesto de la Federación de 1991...ascienden a 5.117 billones de pesos. Pues bien, quitando el impacto de la inflación, esta cifra es igual a 34 mil millones de pesos de 1980 y resulta inferior a los recursos reales ejercidos de 1980 a 1982 en el ramo XXVI Desarrollo Regional". Por lo demás -agrega Zepeda-, el gasto público total (GPI) es hoy proporcionalmente menor respecto al producto interno bruto (PIB), de lo que era al inicio de los ochenta. "Por estas razones, el presupuesto destinado al ramo Desarrollo Regional representó una proporción mayor del GPT en 1982, que el de Solidaridad y Desarrollo Regional respecto al correspondiente GPT de 1991 (3.85 por ciento en 1982 contra 3.59 por ciento del GPT para este año)." [3]

Un estudio reciente, encargado por el Consejo Consultivo de Pronasol al grupo API Consultores, [4] da cuenta de una realidad que pudiera parecer sorprendente para el solidarismo. Conviene citar en extenso: "El indicador de tasa de mortalidad infantil es considerado por los científicos e investigadores especializados en esta materia, como uno de los más relevantes porque es el que mejor expresa y diferencia las condiciones generales de vida de la población [...] En este sentido, el Consejo Nacional de Población...reporta una evolución favorable de la tasa de mortalidad infantil en México puesto que de 1950 a 1990 (es decir, cuando el Pronasol ya cumplía sus dos años de vida, J.M.) dicha tasa pasó de 132 defunciones de cada 1,000 niños nacidos vivos a 38 por mil. Sin embargo, esta cifra resulta considerablemente superior a la que se observa en los países desarrollados en donde asciende a menos de 10 defunciones por cada mil niños nacidos vivos. Más aún la tasa de mortalidad infantil en México de 1990 se encuentra por arriba de las correspondientes a países como Panamá (23 por mil), Costa Rica (17.4 por mil) y Cuba (13.3 por mil) para 1987." [5]

¿Qué ha pasado en estos últimos años con los niveles de la alimentación popular? Los investigadores de API Consultores dicen que el comportamiento de la canasta alimentaria de las familias pobres del D.F., entre agosto de 1988 y agosto de 1990, revela que el volumen per cápita de alimentos adquiridos se redujo en 1.91%. "Dicha reducción se debió a las correspondientes de los productos de origen animal y la de otros productos, que entre las fechas señaladas fueron de 7.25% y 17.74% respectivamente, mientras que se observó un incremento en el volumen per cápita comprado de 3.38% de los productos de origen vegetal." Y agregan en forma más específica: "Al nivel de los productos que se han clasificado como fundamentales en la dieta del consumo de las familias pobres del Distrito Federal se detectó entre otras cosas que: el frijol tiene una reducción del 43.34% del volumen adquirido entre agosto de 1988 y agosto de 1990 [...] En situación similar se encontraron otros productos como la leche, cuyo volumen adquirido se redujo 14.36% ante un incremento de 183.76% de su precio; la tortilla de maíz con una reducción en el volumen de 1.63% y un aumento de 148.57% en su precio; huevo de gallina con una reducción de 32.52% en la cantidad comprada y un incremento de 130.8% en el precio y el aceite vegetal con una caída de 3.64% en la cantidad comprada ante un incremento de 40.76% en el precio." Es decir, señalan los autores del documento referido, "en este período los incrementos de precios al afectar en mayor medida a los alimentos más importantes comprados por las familias pobres del Distrito Federal ocasionaron una reducción considerable de la cantidad adquirida." [6]

Pudiera decirse frente a esta terrible situación que el Pronasol no atiende prioritariamente las áreas del Distrito Federal, por lo que se encuentra libre de pecado frente a la miseria creciente de los pobladores (pobres) metropolitanos. Pero los autores del estudio no ofrecen ninguna vía de salvación o de salida: "Las zonas rurales del país -dicen lacónicamente- acusan una situación aún más preocupante que la de las zonas marginales urbanas. Al tiempo que existe consenso respecto (a) que las posibilidades de cubrir las necesidades básicas en alimentación son menores en las primeras." Entre 1979 y 1989, "al comparar el consumo de los alimentos que componen la canasta alimentaria rural... se observa un sensible deterioro cuantitativo de la misma. Salvo para el frijol cuyo consumo creció en cada una de las regiones, y el huevo -que se consumió en mayor cantidad en la mayoría de las zonas-, los demás productos (maíz, trigo, chile, jitomate, plátanos, cítricos, leche, huevo, azúcar y grasas) vieron reducir su consumo en la mayoría de las regiones." La inevitable conclusión del estudio: "Es evidente que el análisis anterior configura un cuadro preocupante respecto a la situación alimentaria de la población rural; caída de las cantidades de alimentos consumidos respecto a 1979; ingesta insuficiente de proteínas y calorías y altas tasas de desnutrición." [7]

¿Datos específicos sobre la población indígena?: "...el consumo de maíz cayó en 1989 respecto a 1979 en las cuatro zonas de fuerte concentración indígena...mientras que el consumo del trigo y sus derivados (harina, pan y pastas) cae en conjunto en el área indígena [...]" Otros productos -como el frijol- incrementan su nivel de compra, pero ello no se compensa en absoluto con la caída en el consumo de chile, el del jitomate, el del plátano o el de leche. "El consumo de huevo se elevó en la península de Yucatán... (pero) en las tres zonas restantes declinó..." En resumen: "En general cada uno de estos alimentos ha disminuido su participación en la dieta de las comunidades indígenas. En

muchos casos se trata, además, de productos consumidos en cantidad más baja respecto del promedio rural (trigo, leche, huevo, jitomate, plátano, cítricos, grasas) que, como se vio, resulta de por sí insuficiente." [8]

Un indicador incontrastable sobre los niveles de vida de la población y, con ello, de las capacidades de una sociedad determinada para atacar el problema de la miseria, es el de los salarios. [9] En 1989, el nivel salarial de la industria manufacturera correspondió a la mitad del nivel salarial de los años 1980 y 1981, y apenas el 43% del nivel experimentado en 1976. Los salarios industriales han perdido un 48% de su poder adquisitivo entre 1981 y 1990 y, entre 1989 y 1990, el salario ha visto perder un 21.63 por ciento de su capacidad de compra. [10]

El medio rural -hemos señalado en otro lugar- tampoco ha mejorado sus condiciones productivas, ni sus pobladores mayoritarios encontraron cauces para mejorar sus niveles de vida o aligerar las cargas de la miseria. La rápida liquidación de paraestatales, el paso "de una política de subsidios indiscriminados a otra de subsidios selectivos" y la eliminación de precios de garantía -entre otros factores- ha colocado contra la pared a innumerables núcleos de productores. Las reformas al Artículo 27 constitucional y la Ley Agraria, por desgracia, cierran el círculo de esta visión pesimista sobre las condiciones del agro mexicano, pues cancelan (o pretenden cancelar) la vía campesina de desarrollo, dejan de lado la posibilidad de seguir un camino sustentable, fomentan la acumulación privada depredadora (y concentradora) y no promueven soluciones alternativas o complementarias de empleo cuando se opera sobre el esquema básico de liberar el mercado de tierras ejidales y cancelar importantes fuentes originarias de trabajo.

¿Crear una "nueva relación Estado-pueblo"?

Crear una "nueva relación Estado-pueblo": tal fue la fórmula que Carlos Salinas de Gortari utilizó en 1991 para caracterizar el objetivo principal del Pronasol, dentro del marco de un acto político sin precedentes: el Encuentro Nacional de Colonos Urbanos (desarrollado a su vez como parte de las actividades programadas de la Segunda Semana de la Solidaridad), realizado en Monterrey, donde el mismo Presidente se atrevió a exhortar a los asistentes a formar la Coordinadora (Nacional) de Colonias Populares.

El hecho tuvo una relevancia mayúscula, y se convirtió en una señal clara y contundente de lo que antes sólo tímidamente se insinuaba: se trata de fundar una "nueva política de masas del Estado", y ésta se asienta sobre dos sectores sociales decisivos: el primero es el campesinado o, más precisamente, el nuevo continente de los pobres -o extremadamente pobres- de los medios rurales; el segundo está constituido por la enorme masa de desposeídos urbanos, congregados en áreas compactas de sobrevivencia que literalmente cercan ya a una buena parte de las grandes y medianas ciudades de la patria.

Para crear la nueva relación Estado-pueblo se define una sólida estrategia: se avanza, primero, en la solución de demandas sociales importantes con el recurso económico Pronasol en un esquema de corresponsabilidad que parte de la definición de las obras y se extiende a la coparticipación en la construcción y en la puesta en marcha de las mismas.

Para ello, se crea un Comité de Solidaridad (CS) que vincula directamente al funcionario del Programa con las bases, a través de una asamblea comunitaria o de colonia que es ajena a cualquier otra estructura de organización -o de mediación- corporativa (oficialista o no), y que es máxima autoridad en la regulación y vigilancia de las responsabilidades compartidas. Ya formados los comités, se avanza en una segunda fase que permite la vinculación y coordinación de los mismos en los planos locales y regionales (en el campo operan ya con regularidad los Comités Regionales de Solidaridad), mismos que, en el futuro, podrán integrarse en estructuras organizativas nacionales de nivel sectorial -como el que propuso Salinas en la ciudad de Monterrey para las colonias populares. Se llega, en fin (siempre dentro del modelo o esquema ideado por el gobierno), a un punto en el que se articulan dos redes nacionales de organización (una rural, la otra urbana), con niveles de mayor o menor formalidad pero que se ligan muy directamente a la estructura de Estado, con el gozne siempre presente del Pronasol ("Solidaridad será permanente... seguirá siendo del pueblo", dijo en Monterrey Salinas de Gortari).

En la estrategia mencionada quedan presupuestos dos hechos sociales y políticos de consecuencias: el primero es que por esta vía el gobierno disputa a la denominada izquierda social su influencia y conducción autónoma o independiente de los sectores populares urbanos, en gran medida con sus propias fórmulas y métodos (la propuesta de Salinas incluye la fórmula de la democracia asamblearia y la vía de articulación sectorial a través de una Coordinadora); también de los sectores rurales, al potenciar la organización de los Comités de Solidaridad vis a vis de las denominadas organizaciones autónomas. El segundo es que se evade o da la vuelta a la tradicional cooptación corporativa, se generan estructuras paralelas o independientes de los tradicionales sectores del priísmo, a veces en una franca contradicción con fuerzas locales y regionales organizadas en torno a las Ligas de Comunidades Agrarias, a los comités de base de organizaciones oficialistas (CNC, CCI, etc.), o a otras formas del tradicional encuadramiento político.

Si nos atenemos a las cifras oficiales, en 1991 había más de 3 mil Comités de Solidaridad en el área cafetalera, alrededor de 5 mil en las colonias populares, y no menos de 64 mil en todo el país. [11] Ello da cuenta sin duda del fenómeno, por lo menos en lo que respecta al interés gubernamental por mostrar el carácter expansivo y exitoso del Programa. Pero en un momento dado será necesario detenerse a revisar los hechos, pues no ha sido ajeno a los gobiernos mexicanos confundir el simple registro estadístico de organismos (o de acciones) tales más cuales con su existencia, como notoriamente lo fue durante años el reparto de tierras o, en el tiempo de Echeverría, la creación de ejidos colectivos. La duda aquí es pertinente, pues en algunos lugares los CS han sido apenas estructuras formales y sobrepuestas a las preexistentes formas de organización popular, en otros existen sólo en el papel, o son únicamente la manera más simple de demandar y conseguir un recurso líquido del gobierno. ¿Deberán considerarse éstos como Comités? ¿Habrán que registrar bajo los mismos términos a todos aquellos organismos creados al vapor por funcionarios ávidos de ganarse su lugar en los primeros lugares de la estadísticas oficiales? En determinadas zonas del país los comités compiten con organizaciones ya desarrolladas (y probadas), lo que termina siendo un desperdicio

enorme de tiempos y de recursos económicos pues no se aprovecha "la capacidad instalada".

Pero en cualquiera de los casos cabe la pregunta: ¿Ha cambiado -o puede cambiar- la relación Estado-pueblo con los Comités de Solidaridad? Hay suficientes motivos para dudar que así sea, pues un instrumento accesorio (no sustantivo) de gobierno como el Pronasol no tiene dichas posibilidades: en el juego económico y político, la Secretaría de Hacienda se ha llevado la mano. [12] Lo que podemos asegurar es que se trata de un esfuerzo significativo del gobierno salinista por allegarse nuevas y vitales fuerzas de apoyo, pero incapaz de "crear un nuevo actor histórico" o de desarrollar un movimiento social de largo aliento".

Pronasol y el municipio

El 14 de septiembre de 1991, para cerrar con broche de oro la segunda Semana Nacional de Solidaridad, Salinas de Gortari se reunió con 900 presidentes municipales de todo el país. Allí señaló la existencia de una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, y que en ella "hay una traslación real de poder al territorio, al municipio, abriendo con ello una vía complementaria y adicional de reforma democrática y plural que concilia libertad y justicia..." Fue en el mismo tenor que Carlos Rojas, en Solidaridad a debate, habló de que el Pronasol "hace realidad las reformas constitucionales orientadas a fortalecer al municipio libre". Las cifras correspondientes: en 1990 se canalizaron recursos por más de 337 mil millones de pesos para "apoyar a los casi 1,500 municipios de 19 estados del país que presentaron los mayores rezagos, en materia de salud, educación, vivienda y equipamiento urbano." En 1991 quedó incluido en el programa la ampliación de los fondos a 1,877 municipios (el 78 por ciento de los ayuntamientos del país), con una derrama de 527 mil millones de pesos.

El esfuerzo ha sido entonces colosal. Pero en una perspectiva de más largo plazo cabe dudar de la eficacia de un proyecto que lleva en la frente el sello de la temporalidad y de la discrecionalidad, pues el mayor flujo relativo de recursos que ahora llega a los municipios no queda integrado estructuralmente en sus esquemas regulares de planificación y gasto. Por ello es que no puede aceptarse la conclusión de Rojas, en el sentido de que el Pronasol "hace realidad las reformas constitucionales orientadas a fortalecer al municipio libre". Para que así fuera tendría que desarrollarse una estrategia de descentralización de largo aliento -que incluyera una nueva reforma al artículo 115 constitucional-, que acabara con la extrema concentración actual del manejo y uso de los recursos públicos: el dato relevante es que en México los gobiernos locales (gobiernos estatales y ayuntamientos) sólo participan con un 20 por ciento de tales recursos, mientras que en "países industrializados federados" se llevan entre el 45 y el 65 por ciento. [13] En el caso de entidades como Oaxaca, Chiapas, Guerrero e Hidalgo (donde se concentra una parte importante de la población-objetivo del Pronasol), del 20 por ciento que les corresponde, 15 por ciento lo ejercen los gobiernos estatales y sólo un 5 por ciento los ayuntamientos. Algo similar sucede con las inversiones públicas per cápita: entre 1985 y 1988 el gobierno de México invirtió en promedio sólo 77 dólares (173,250 pesos) por persona y por año en los cuatro estados mencionados, mientras que el promedio nacional

fue de 118 dólares (265,500 pesos). Si México aceptara aplicar la regla de equidad que ya han adoptado otros países, las inversiones per cápita en las mismas entidades que hemos puesto de ejemplo tendrían que crecer un 53 por ciento.

Pronasol y "su brazo productivo"

Carlos Rojas, responsable del Pronasol, dijo recientemente en el Colegio de México que el mayor reto del programa, en su "segunda etapa", era crearse un brazo productivo, lo que "le dará vida y permanencia al combate contra la pobreza". [14] Con ello repitió un argumento sobre el que tejió Carlos Salinas parte de su tercer informe de gobierno, cuando dijo que en la primera fase se habían atacado "los rezagos más urgentes" y que, en la segunda -que se iniciaría en 1992-, se buscaría priorizar la obra productiva o generadora de empleo.

Pero más que una consideración etapista (pues hasta donde sabemos nunca se explicitó en los documentos básicos del programa), da la impresión de que se trata de un viraje determinado por la situación política nacional y por las críticas que desde diversos ángulos han sido vertidas contra el mismo. Según parece, el cambio de rumbo se dio más bien por un reconocimiento crítico -o autocrítico- de la naturaleza del programa, que en su primera etapa definió la línea -ampliamente recomendada por el Banco Mundial- de separar las políticas de incremento de la productividad de las de alivio a la pobreza; evitar todo tipo de confusión o distorsión en el manejo de los recursos públicos, dando limosna a la miseria y capital a las áreas "rentables y productivas". [15] El punto era -como en otros países del continente, con los denominados Fondos de Inversión Social-, establecer una política de muelleo para amortiguar los efectos más rudos y dramáticos (sobre todo en sus efectos políticos) de las fuertes o radicales medidas de ajuste estructural de esencias neoliberales. Por ello, más que una política disociada, la de Pronasol debe verse (hasta el momento) como propia de una única estrategia gubernamental: "la mano solidaria del régimen (que) da consuelo a las víctimas de la mano neoliberal."

Pero ante el cambio de acentos la pregunta obligada es: ¿un mayor monto de recursos dirigidos a actividades productivas podrá convertirse, en lo que queda del sexenio, en un instrumento importante para limitar los estragos generados por un proceso creciente y acumulativo de empobrecimiento de las amplias masas populares de la ciudad y del campo? Ya en otro lugar habíamos señalado que el primer problema es el tiempo, al que se agrega la improvisación propia del viraje y el no menos relevante escollo de las próximas confrontaciones político-electorales: dentro de muy poco tiempo, "la política al mando" obligará a que el recurso Pronasol se politice (más) y, con ello, se distorsione una parte de sus objetivos primarios. El problema es hartó simple, y remite a la experiencia que habla de cómo las viejas fuerzas del corporativismo se vuelven indispensables cuando de lo que se trata es de ganar las elecciones. Pero no sólo: el recurso Pronasol puede ser oro puro (¿no lo fue en Chalco?) para modificar el curso naturalmente previsto de las votaciones, por lo que cabe suponer que "las prioridades productivas" (que requieren ser programadas y evaluadas en sus efectos de más largo plazo) serán nuevamente desplazadas.

Otro problema es el piso desde el que habrá que "volver a subir": con índices y niveles de pobreza mayores que los que se registraron al inicio del sexenio, en condiciones en que parte de la inversión productiva deberá irse -inevitablemente- al fondo de consumo. [16]

A manera de conclusión

En nuestra opinión, el Pronasol no goza de cabal salud, pero de lo que se trata es precisamente de sanarlo a través de una fuerte dosis de crítica y debate: hoy dicho programa no tiene peor enemigo que la adulación y la autocomplacencia, cuestión que por desgracia aún no entienden algunos funcionarios del gobierno.

No habrá a través de él una "nueva relación Estado-pueblo", pero sí puede ser un instrumento eficaz para acabar con viejas prácticas caciquiles y corporativas y un elemento que ayude a desarrollar las propias fuerzas productivas -y culturales- de los sectores sociales implicados.

El Pronasol tiene que retomar el propio hilo de su argumentación: de lo que se trata es de enfrentar los terribles males que genera la extrema pobreza. Pero para ello no basta -cuestión que es, sin embargo, indispensable- aumentar considerablemente sus recursos, sino que debe orientarlos prioritariamente a la generación de empleos, bajo la idea de que los extremadamente pobres no son una excrecencia sino sujetos vitales de desarrollo. En el campo es vital redinamizar las estructuras comunitarias y adoptar una estrategia de desarrollo basada en la idea de la sustentabilidad.

En el esquema de ataque a la pobreza debe retomar objetivos precisos en lo que se refiere a la alimentación (volver a la idea de la autosuficiencia alimentaria), eliminando aquellas políticas que, aplicadas por sector y por producto, generaba rentas diferenciales -e institucionales- que nulificaban la eficacia de la aplicación del recurso. La política de Pronasol (en mucha mayor medida que ahora) debe regionalizarse, en el entendido de que sólo es un factor secundario de cambios que deben operarse desde -y en- el conjunto del sistema estatal: resulta decisivo modificar el actual esquema de planeación (sustentado en los CUDs y en los Coplades), y dar mayores capacidades de gestión y financieras a los ayuntamientos (a través de una nueva reforma del Artículo 115 constitucional). En la misma perspectiva, cabe dar un nuevo impulso a la reforma política municipal.

Los Comités de Solidaridad realmente existentes no deben competir con las organizaciones sociales que han sido construidas desde abajo y con el esfuerzo de años de pobladores urbanos y campesinos. En el mismo sentido, tiene que evitarse el uso discreto y disperso de recursos que deben ser dirigidos a la recapitalización de las áreas más afectadas por la pobreza. Un objetivo claro del Pronasol, en las nuevas condiciones generadas por las reformas al Artículo 27 constitucional y la aprobación de la nueva Ley Agraria, puede ser el de ayudar a la defensa del sector social, así como a que sea viable el proceso de apropiación de los procesos productivos por parte de los productores directos y comunidades. Para ello, sus inversiones (y la coordinación institucional que promueva) no sólo deben ser integrales (diseñadas en torno a cadenas productivas o de reproducción

social), sino que deben privilegiar a sujetos activos (y multiactivos) en los espacios regionales.

El subsidio (y no sólo de Pronasol) es indispensable si lo que se quiere es crear un nuevo piso de acumulación o desarrollo en zonas de pobreza o de pobreza extrema. Por ello es que el proceso de desincorporación debe ser revalorado (en el sentido de convertirlo en un verdadero proceso de transferencia y no en una rápida vía de privatización y de desmantelamiento de áreas o sistemas productivos), así como la política de precios y de financiamientos hacia el sector social. Para que todo lo anterior tenga sentido es indispensable que la inversión (y el subsidio) sea suficiente y sostenida: de poco sirve una derrama de recursos que sólo cubre necesidades inmediatas de consumo: ello puede crear clientes políticos en el extenso mar de los empobrecidos, pero no nuevos y vitales sujetos de desarrollo.

TITULO DEL RECUADRO:

El Pronasol y sus contrastes: política social, participación y corresponsabilidad, honestidad y transparencia en los recursos, diálogo, descentralización y libertad municipal

Gabriela Barajas Martínez

RECUADRO:

"A través de Pronasol, se han llevado los servicios de agua potable, drenaje, electrificación, urbanización, educación y salud, entre otros, a comunidades que durante muchos años los demandaron; ha sido este gobierno el que ha atendido las peticiones planteadas durante largo tiempo. Gracias a Pronasol, hoy un numeroso grupo de mexicanos cuenta con nuevos y mejores satisfactores." (Artículo en Gente Solidaria, Suplemento de El Nacional, septiembre 17 de 1991) [***]

"-... siendo el presidente de la república quien encarna el programa y, como usted ha dicho, evitando a las burocracias y estableciendo contacto con los ciudadanos pareciera que el beneficio político recaerá sobre el presidencialismo.

- El presidente de la república dedica una buena parte de su tiempo a estar en contacto con los ciudadanos. A mi me resulta muy alentador y muy válido también el que él pueda estar revaluando las acciones del gobierno, no solamente del Programa Nacional de Solidaridad...

- ¿Y no tiene esto un aspecto nocivo sobre la democratización de la sociedad, en la medida que refuerza la principal figura del sistema político mexicano?

- No, porque a pesar de que el presidente tiene este contacto tan frecuente, tan estrecho y sin intermediarios políticos, sin los tradicionales intermediarios políticos, a pesar que el dedica mucho tiempo a eso, es imposible que esté en todo el país. (...) Así que no hay (...)

una relación del presidente con los ciudadanos en donde se pervierta el sentido institucional.

(Entrevista de Federico Reyes Heróles y René Delgado al Ing. Carlos Rojas Gutiérrez, Coordinador General de Solidaridad, Revista Este País, octubre 1991).

"El Programa Nacional de Solidaridad no busca formar clientelas. Se trata, preciso, de fincar relaciones modernas entre el Estado y la sociedad. Afirmó en la tribuna de la Cámara de Diputados el Secretario de Programación y Presupuesto, Ernesto Zedillo Ponce de León."

(Excélsior, noviembre 24 de 1990)

"Solidaridad es un motor de la libertad municipal, de una revolución política pacífica, que se resume en el renacimiento del papel de los municipios y de sus organismos auxiliares, como órganos de gobierno," sentenció Arturo Martínez Nateras, presidente municipal de Tuxpan, Michoacán, que llegó al poder mediante las banderas del PARM."

(Excélsior, septiembre 15 de 1991)

"El modesto presupuesto del Pronasol se multiplicó con el trabajo y la dedicación de los mexicanos de menores recursos."

(José de Jesús García, Sección Financiera de Excélsior, marzo 11 de 1992)

"El Coordinador del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), Carlos Rojas, manifestó hoy aquí que dicho plan gubernamental "no fabrica ni promueve puestos públicos". Tampoco permite que "sus recursos sean utilizados para obtener votos", añadió."

(Excélsior, mayo 22 de 1991)

"La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, María Elena Vázquez Nava, aseguró que los 5 billones de pesos que tiene de presupuesto el Pronasol se manejan con honestidad y transparencia (...). Y más que desvío de recursos o deshonestidad, se ha detectado falta de información que se deriva posteriormente en malos entendidos."

(Uno más uno, junio 5 de 1991)

"Todas las líneas de inversión del programa desembalan en la creación de condiciones que propician el desarrollo autónomo y sostenido de los propios productores."

(Carlos Salinas de Gortari, Presidente de México, Suplemento "I Semana Nacional de Solidaridad", El Nacional, agosto 9 de 1990)

"El Pronasol busca movilizar la sociedad y terminar o disminuir el excesivo paternalismo gubernamental en las comunidades y municipios que estaban acostumbrados al inmovilismo social."

(Octavio Aristeo López, El Nacional, julio 7 de 1991) [***]

"Lo más importante es el método de Solidaridad, (...), la descentralización que tiene al ejecutar las acciones los gobiernos estatales y municipales; esto es lo que más ha calado, comenta Carlos Rojas, coordinador del Pronasol."

(Uno más uno, junio 26 de 1991)

TITULO DEL RECUADRO:

El Pronasol y sus contrastes: caridad gubernamental, neopresidencialismo y corrupción, mecanismo de control político y de anulación del municipio, arma partidaria y clientelar.

Gabriela Barajas Martínez

RECUADRO:

"No deja de ser ridícula y grotesca la existencia de Pronasol. Las obligaciones gubernamentales -pavimentar, instalar alumbrado, drenaje, llevar agua potable, etc.-, las efectúa poniendo a trabajar a la población y gritando sus bondades mediante miles de tontos anuncios televisados y radiofónicos en donde aparecen ciudadanos trabajando en su beneficio propio, gracias a los recursos de Solidaridad."

(René Avilés Fabila, Excélsior, 7 de septiembre de 1991) [*4]

"Pronasol, sin muchas dificultades, se ha convertido en un arma partidaria y sobre todo, en vínculo de liga directa de la presidencia con los sectores populares pasando por sobre las maquinarias de los gobiernos locales y las camarillas de poder."

(Lorenzo Meyer, Revista Nexos, julio de 1991) [*4]

"Si Pronasol es la nueva forma de organizarse no es descabellado pensar que, de los Comités de Solidaridad surja la estructura del priísmo reformado. Sólo que la membresía del Partido de Solidaridad se registraría no en un padrón de militantes, sino de clientes."

(René Delgado, El Financiero, enero 13 de 1992) [*4]

"El Pronasol es una manifestación más del Presidente mexicano. No es cierto que sus recursos se hagan llegar a través de las presidencias municipales. En muchos casos, sobre todo tratándose de alcaldías ganadas por la oposición, el Pronasol actúa a espaldas de la autoridad local, y muy frecuentemente como una especie de cuña para estorbar su labor y hostilizarla."

(Columna "De Política y Cosas Peores", de Cartón, El Sol de México, noviembre 28 de 1991)

"Si el presupuesto del Programa, a pesar de haberse duplicado este año, se dividiera mensualmente entre la población objetivo cada persona recibiría mensualmente 13 mil 275 pesos y, al año, el equivalente a diez días de salario mínimo."

(La Jornada, agosto 3 de 1990)

"Conviértase en un Hombre Pronasol, haga acto de fe solidario y forme su propio Comité de Solidaridad, pues usted pone las ganas de ser gobernador y Solidaridad le pone la candidatura. En lugar de hacer trabajo seccional en el partido, mejor organice una brigada para repartir tortillas o leche de Pronasol."

(Carlos Ramírez, El Financiero, octubre 10 de 1991) [*4]

"A varios miles de millones de pesos asciende el monto de irregularidades administrativas y financieras detectadas por la Contraloría General del Pronasol en Guerrero, al no acatarse la normatividad para la ejecución de obras y encontrarse duplicidad de notas de consumo y nóminas,..."
(Excélsior, octubre 20 de 1991)

"Los beneficios que otorga el Pronasol están orientadas hacia la subsistencia y no al desarrollo de una vida digna para los mexicanos, afirmó el dirigente de la Coordinadora Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), Ramón Danzós Palomino."
(Uno más uno, diciembre 2 de 1991) [*4]

"El Programa Nacional de Solidaridad logró su objetivo de inmovilizar políticamente a la sociedad del Valle de Chalco, que desde su fundación en 1979 se caracterizó por ser luchadora por sus derechos. Así lo afirmó Alejandro Tapia González consejero político del Partido Revolucionario Institucional (PRI)..."
(El Universal, febrero 18 de 1992) [*4]

"Acción Nacional (...) demandó la desaparición de Pronasol por romper la estructura, jurídica del Estado, pues en su opinión, los recursos a su cargo deben estar en manos de los ayuntamientos y los gobiernos estatales, de acuerdo con los programas de descentralización."
(Excélsior, enero 10 de 1992) [*4]

CITAS:

[*] Una versión resumida de este trabajo fue presentada en el seminario "Mexico's National Solidarity Program (Pronasol): a preliminary assessment", realizado el 25 de febrero pasado en el Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.

[**] Profesor-investigador de la Facultad de Economía, UNAM.

[***] Fuente: Gente Solidaria, Suplemento de El Nacional, Núms. 29 34 y 59 respectivamente.

[*4] Fuente: Gente Solidaria, Suplemento de El Nacional, Núms. 20, 59, 46. 36, 46, 52 y 46 respectivamente.

[1] Solidaridad a debate, El Nacional. 1991.

[2] "Programa Nacional de Solidaridad: notas de evaluación al programa de apoyo a productores de café", Ed. mimeo.

[3] Mario Zepeda, "El Pronasol la política y la pobreza (tejiendo en el telar de Penélope)", en Memoria No. 36, octubre de 1991.

[4] CC Pronasol/API Consultores, "Combate a la pobreza/vertiente alimentaria" (documento base), mayo-octubre de 1991. "Para su desarrollo (del estudio). API Consultores integró un equipo multidisciplinario de expertos en ramas de economía, nutrición y operación directa de programas alimentarios o de abasto; al tiempo que se acudió a la consulta de los expertos más connotados en los campos relativos al ámbito de la alimentación y, desde luego, a la investigación y análisis de la información disponible de esta materia, tanto la de carácter estadístico general y documental como la concerniente a los organismos, empresas e instituciones que operan programas en este ámbito."

[5] CC Pronasol/API Consultores, "Combate a la pobreza/vertiente alimentaria" (documento base), mayo-octubre de 1991. "Para su desarrollo (del estudio). API Consultores integró un equipo multidisciplinario de expertos en ramas de economía, nutrición y operación directa de programas alimentarios o de abasto; al tiempo que se acudió a la consulta de los expertos más connotados en los campos relativos al ámbito de la alimentación y, desde luego, a la investigación y análisis de la información disponible de esta materia, tanto la de carácter estadístico general y documental como la concerniente a los organismos, empresas e instituciones que operan programas en este ámbito.", pp. 25-26.

[6] CC Pronasol/API Consultores, "Combate a la pobreza/vertiente alimentaria" (documento base), mayo-octubre de 1991. "Para su desarrollo (del estudio). API Consultores integró un equipo multidisciplinario de expertos en ramas de economía, nutrición y operación directa de programas alimentarios o de abasto; al tiempo que se acudió a la consulta de los expertos más connotados en los campos relativos al ámbito de la alimentación y, desde luego, a la investigación y análisis de la información disponible de esta materia, tanto la de carácter estadístico general y documental como la concerniente a los organismos, empresas e instituciones que operan programas en este ámbito.", pp. 58-59. Visto lo anterior a través de la "compra de energía y proteína": "Las modificaciones en precios, volúmenes y gasto alimentario de las familias de escasos recursos del Distrito Federal entre agosto de 1988 y agosto de 1990, dieron como resultado una disminución de las calorías y proteínas que dichas familias pudieron adquirir entre esas dos fechas. En efecto, la compra de 1,652.21 kilo calorías y 61.21 gramos de proteínas per cápita de agosto de 1990, resultaron en una reducción de 6.92% en las calorías y en las proteínas adquiridas respecto de agosto de 1988 del 1.65%." p. 60.

[7] CC Pronasol/API Consultores, "Combate a la pobreza/vertiente alimentaria" (documento base), mayo-octubre de 1991. "Para su desarrollo (del estudio). API Consultores integró un equipo multidisciplinario de expertos en ramas de economía, nutrición y operación directa de programas alimentarios o de abasto; al tiempo que se acudió a la consulta de los expertos más connotados en los campos relativos al ámbito de la alimentación y, desde luego, a la investigación y análisis de la información disponible de esta materia, tanto la de carácter estadístico general y documental como la concerniente a los organismos, empresas e instituciones que operan programas en este ámbito.", pp. 58-59. Visto lo anterior a través de la "compra de energía y proteína": "Las

modificaciones en precios, volúmenes y gasto alimentario de las familias de escasos recursos del Distrito Federal entre agosto de 1988 y agosto de 1990, dieron como resultado una disminución de las calorías y proteínas que dichas familias pudieron adquirir entre esas dos fechas. En efecto, la compra de 1,652.21 kilo calorías y 61.21 gramos de proteínas per cápita de agosto de 1990, resultaron en una reducción de 6.92% en las calorías y en las proteínas adquiridas respecto de agosto de 1988 del 1.65%." p. 107.

[8] CC Pronasol/API Consultores, "Combate a la pobreza/vertiente alimentaria" (documento base), mayo-octubre de 1991. "Para su desarrollo (del estudio). API Consultores integró un equipo multidisciplinario de expertos en ramas de economía, nutrición y operación directa de programas alimentarios o de abasto; al tiempo que se acudió a la consulta de los expertos más connotados en los campos relativos al ámbito de la alimentación y, desde luego, a la investigación y análisis de la información disponible de esta materia, tanto la de carácter estadístico general y documental como la concerniente a los organismos, empresas e instituciones que operan programas en este ámbito.", pp. 58-59. Visto lo anterior a través de la "compra de energía y proteína": "Las modificaciones en precios, volúmenes y gasto alimentario de las familias de escasos recursos del Distrito Federal entre agosto de 1988 y agosto de 1990, dieron como resultado una disminución de las calorías y proteínas que dichas familias pudieron adquirir entre esas dos fechas. En efecto, la compra de 1,652.21 kilo calorías y 61.21 gramos de proteínas per cápita de agosto de 1990, resultaron en una reducción de 6.92% en las calorías y en las proteínas adquiridas respecto de agosto de 1988 del 1.65%." pp. 114-116. En cuanto al azúcar, el estudio señalado indica que su consumo se elevó de manera poco significativa en dos zonas indígenas, para caer en las dos restantes. "Por lo que hace al consumo de grasas, cayó en todas las zonas salvo en la de La Mixteca Cañada..., donde el incremento fue pequeño..."

[9] "En un país donde la mayoría de la población no es productora de alimentos, obtenerlos depende del poder de compra. El salario "mínimo", por debajo del cual se encuentran muchos hogares, no permite adquirir una "dieta mínima" familiar adecuada aún si no se incurriera en otros gastos básicos..." p. 21.

[10] Antonio Rojas Nieto, "Salario y modernización salvaje", Hojas No. 3, septiembre de 1990. Emilio Pradilla Cobos, "Continúa la caída salarial", Uno más uno, 30 de marzo de 1992.

[11] INI, "Programa de apoyo a los productores de café. Fondos Regionales de Solidaridad para el desarrollo de la cafecultura", 1991; Carlos Salinas de Gortari, tercer informe de gobierno, 1991.

[12] Armando Bartra lo ha dicho de una manera plástica: "Como la esposa del industrial que organizaba caritativos desayunos en beneficio de los pobres fabricados por su marido, el actual gobierno mexicano ha creado un programa asistencialista para socorrer a la población a la que empobrece cada día más con su política económica [...] Aspe los hace y Rojas los redime. Sólo que el de Hacienda es más rápido y eficiente que el de

Pronasol." En "Modernidad, miseria extrema y productores organizados", El Cotidiano No. 36, julio-agosto de 1990. Más recientemente, el mismo autor señaló: "...la política económica de la última década es responsable directa e inmediata del abismal rezago social y la creciente marginalidad [...] Peso al crecimiento presupuestal del Pronasol y al omnipresente discurso solidarista, la política social del régimen no es sustantiva sino accesorio; la compensación políticamente indispensable de una conducción económica de alto costo social. La mano solidaria del régimen da consuelo a las víctimas de la mano neoliberal." En "Más sobre el Pronasol", Varios autores, Desigualdad y democracia, El Nacional, México, 1992.

[13] Datos del Banco Mundial, en "Mexico, strategy proposal for regional/rural development in the disadvantaged states", Volumen 1, informe principal, mayo de 1989; y de "Mexico: decentralization and regional development project for the disadvantaged states", marzo de 1991. Documentos mimeo.

[14] Uno más uno, 20 de marzo de 1992.

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

[16] Un ejemplo dramático de lo que puede significar un desperdicio neto de capital productivo es el que representa el gasto de Pronasol hacia las zonas cafetaleras. La situación de emergencia vivida por los productores de dicho sector en los últimos ciclos ha llevado a que el programa dirigido por Rojas le asigne recursos especiales (que son considerados recursos productivos), pero esto se ha hecho en cantidades absolutamente insuficientes para recapitalizar a los agricultores cafetaleros (de 250 mil a 350 mil pesos por hectárea, en el límite de dos, en 1991): una buena parte de estos fondos han sido derivados al consumo, pues ya no se trata de la condición reproductiva de "la empresa" sino de asegurar la simple sobrevivencia. El problema no sólo ha quedado ubicado en el monto total de gasto aplicado para tal efecto, sino en la dispersión del mismo, lo que diluye su eficacia productiva y de capitalización.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

INDICE ANALITICO: Para Discutir el Pronasol

AUTOR: Denise Dresser []**

TITULO: Pronasol: Los Dilemas de la Gobernabilidad [*]

ABSTRACT:

Revertir las victorias electorales del PRD fue, en un primer momento, una parte significativa de la agenda política del Pronasol. Los resultados de las elecciones de 1991, que de manera legítima o no, parecieron renovar la hegemonía del PRI indican que ese objetivo ha sido en gran medida alcanzado. Como resultado, el Pronasol ha pasado de "robarle banderas a la oposición " a una etapa más pro-activa y constructiva. En lugar de desactivar a la oposición, el Pronasol promoverá una nueva forma de incorporación del sector popular. En esta nueva fase transformadora, el objetivo de los dirigentes de Solidaridad será el de fomentar la movilización y la participación a través de un modelo preventivo en el cual la élite extienda la participación antes de que ésta sea exigida de manera violenta, cooptando así a los nuevos participantes.

TEXTO:

Sólo un día antes del fallido golpe de estado en Venezuela, Carlos Andrés Pérez presumió acerca del éxito de las reformas económicas de su país. Declaró que "el espíritu de las reformas ya no es cuestión de controversia". [1] Sin embargo, menos de veinticuatro horas más tarde, la violencia en las calles de Caracas reveló los límites de la incipiente recuperación venezolana a una década de crisis económica. Venezuela no es un caso único. La historia de los intentos por instituir reformas económicas en América Latina está repleta de muertes políticas; de presidentes acorralados que gobiernan bajo condiciones de extremo stress institucional y arriban cojeando al final de sus períodos. Andrés Pérez acaba de añadir su nombre a una lista que incluye a Sarney, Alfonsín, Febres Cordero y Alan García. Venezuela tan sólo ilustra un esfuerzo más por cambiar el modelo de desarrollo, que es puesto en jaque por el énfasis excesivo que los dirigentes del país pusieron sobre la reforma económica, a expensas de la construcción de alianzas políticas y el diseño de una nueva forma de intervención estatal para promover el desarrollo y la equidad. Como resultado, hoy el gobierno de Pérez se encuentra aislado y vulnerable.

A la luz de estos eventos, México -marchando al tambor de su historia- emerge nuevamente como una excepción en el ámbito latinoamericano. Carlos Salinas de Gortari, en un discurso conmemorando la Constitución, enfatizó la "solidaridad" y "corresponsabilidad" del Estado con la sociedad, y reafirmó que la reforma económica de México no estaría basada en la retirada del Estado sino en un nuevo intervencionismo (socialmente orientado) del Estado. De acuerdo con el presidente Salinas, la nueva ruta del desarrollo mexicano estará basada no en "el Estado propietario que es dueño de todo,

ni en el liberalismo irresponsable de un Estado que se desvanece y abandona las capacidades reguladoras y de rectoría que promueven la eficiencia y la equidad". [2] El modelo mexicano no será neoliberal ni estatista sino ejemplo de una "tercera vía" de desarrollo y ajuste estructural. El objetivo de esta redefinición de la tarea del Estado es construir un consenso político que permita la continuación y profundización del programa de modernización económica. Pronasol constituye el ingrediente esencial de una fórmula de gobernabilidad que pretende enlazar el crecimiento con promesas de mayor equidad social. El presente texto ubica al Pronasol dentro de la lógica macropolítica del ajuste mexicano, centrándose en sus estrategias e implicaciones.

Ajuste y compensación

"Crear problemas políticos es el trabajo de la mayor parte de la población políticamente activa del país: reclamar derechos, exigir posiciones, movilizar inconformes, ejercer jurisdicciones, qué se yo. La tarea del gobierno y del Secretario es la contraria, su tarea es resolver esos problemas, impedir que exploten, entre otras cosas para que ustedes puedan seguirlos creando en un clima de paz y armonía institucional." [3]

El poder político descansa sobre coaliciones explícitas o implícitas. [4] Durante las décadas en que México fomentó la industrialización basada en la sustitución de importaciones, surgió una amplia "coalición distributiva" de intereses en torno a ese consagrado modelo de desarrollo. [5] Entre sus miembros se encontraba la burocracia estatal y sus beneficiarios: el sector privado de gran escala protegido del mercado internacional, la clase obrera organizada y la intelligentsia. Esta coalición distributiva floreció a la sombra de los negocios del Estado, el crédito público, los subsidios a la producción, la protección arancelaria, los incentivos fiscales, la política salarial, etc. Esta coalición también forjó una red institucional conocida como "el pacto social" que se convirtió en la piedra de toque de la estabilidad del régimen.

Durante la década de los ochenta, el modelo de desarrollo que generó y destruyó el Milagro Mexicano comenzó a cambiar debido a la combinación de presiones externas y un "viraje paradigmático" interno. México embarcó en un ambicioso programa de ajuste estructural y buscó racionalizar y "modernizar" su experimento estatista. Por ello el país ha sido testigo de diversos esfuerzos por reemplazar un intervencionismo estatal redistributivo por un capitalismo estatal eficiente. Estos ajustes se han dado a distintos ritmos y con diversas profundidades. El cambio promovido por de la Madrid fue incrementar ya que el objetivo parecía cambiar dentro de cierta continuidad, y buscar un nuevo equilibrio dentro de los esquemas existentes. La respuesta inicial del sexenio delamadridista a la crisis de la deuda fue el cambio cosmético. En esta primera etapa de la reforma económica, el objetivo de la elite estatal fue fomentar el cambio sin alterar de manera drástica los cimientos de la coalición de apoyo tradicional. Pero la inflación -una especie de solvente político universal- minó severamente sus cimientos. La debacle electoral de julio 1988 demostró qué tan debilitada se encontraba la alianza tradicional de intereses y lealtades.

Como resultado, las estrategias de Salinas (y entre ellas Pronasol ha sido crucial) son el producto de importantes rompimientos con los esquemas políticos de su predecesor. Bajo la tutela de Salinas, México ha ingresado a una segunda etapa de la reforma, en la cual el objetivo ya no es tanto el mantenimiento del sistema como su transformación. En esta fase, el liderazgo estatal busca remodelar su coalición de apoyo y establecer lazos con nuevos aliados, dejando atrás algunos grupos asociados con el añejo modelo de sustitución de importaciones. [6] La nueva coalición excluye a los viejos miembros (empleados del sector público, ejidatarios, la clase obrera tradicional, empresarios protegidos por la égida estatal que producían para el mercado doméstico) e incorpora a nuevos socios: granjeros con orientación mercantil, empresarios competitivos en el mercado doméstico y más allá de la frontera, segmentos del sector informal y consumidores de todo origen.

Los costos del ajuste -devaluación, recortes en el presupuesto del sector público, y el estancamiento económico- han afectado a la mayoría de la población. Por otra parte, los beneficios del ajuste se han concentrado en sectores específicos. Es probable que en el mediano plazo, el nuevo modelo de desarrollo no contribuirá a mejorar la distribución del ingreso, no creará el empleo suficiente, ni obtendrá apoyo consensual de amplios sectores de la población. Para sobrevivir este compás de espera, el equipo de Salinas ha diseñado medidas que le permitan profundizar la modernización económica sin perder el control político. Por ello, el diseño de las políticas públicas se encuentra altamente condicionado por el interés de la élite en construir y sostener su base de apoyo. [7]

La táctica fundamental ha sido la de concentrar el mayor poder posible en manos del poder Ejecutivo, para canalizar recursos a zonas turbulentas o a grupos insatisfechos. Esta es la genealogía de Pronasol. [8] Pronasol permite la supervivencia política y al mismo tiempo conlleva una reestructuración fundamental de las bases de apoyo del Estado. El equipo salinista concibe al Pronasol como la columna vertebral de una nueva estructura corporativa que abarca los intereses de la clase media-baja y del sector informal. El Pronasol ha sido creado como un fondo discrecional con el objeto de construir nuevos esquemas de patronazgo con los grupos de bajos ingresos del país, particularmente con aquellos grupos marginados en las ciudades que tienen peso electoral. [9]

La estrategia del Pronasol es construir una nueva coalición negando el concepto de clase como un factor organizativo de la vida política. Intenta trascender más allá de las diferencias de clase y forjar lazos de solidaridad sobre la base de otras fuentes de identificación colectiva. [10] Pronasol redefine a los miembros de la coalición corporativa tradicional esencialmente como consumidores y crea mayorías rebanando verticalmente al espectro social. En la era de sustitución de importaciones, se definía a los miembros de la coalición en términos de sus actividades económicas. Los miembros de la alianza eran campesinos, capitalistas de pequeña y mediana escala y burócratas. Estos esquemas fueron progresivamente desmantelados por la crisis económica. El deterioro de las condiciones laborales y el crecimiento del sector informal debilitó al movimiento obrero organizado. La crítica situación del campo mermó la efectividad de las organizaciones campesinas. La explosión de la economía informal y de las

movilizaciones urbano-populares auto-organizadas colocó a numerosos grupos al margen de la tutela del PRI. Todo ello contribuyó a la crisis de representatividad de los viejos aparatos de control corporativo del PRI. En el momento en el cual estas funciones económicas se vieron afectadas por la crisis económica, quienes las llevaban a cabo debían ser redefinidos esencialmente como consumidores; consumidores de energía eléctrica, becas, escuelas, servicios médicos, y pavimentación -no de las dádivas de la protección estatal a través de las estructuras corporativas y el salario.

A través de la canalización de recursos selectivos y pagos compensatorios, el Pronasol contribuye a neutralizar -si no es que cooptar- a sectores importantes de la población al esfuerzo modernizador. Solidaridad, de manera simultánea, construye la hegemonía de Salinas entre los sectores populares e incorpora a nuevos actores como los movimientos urbanos populares (que nacieron al margen del PRI) al sistema político. [11] A través del "centralismo modernizante" el contrato social está siendo renegociado. Como un funcionario que colaboró en el equipo de Salinas cuando éste fue Secretario de Programación y Presupuesto explicó:

"La intención detrás de Pronasol es crear, a través de obras y servicios públicos, una nueva base urbana para el Estado mexicano. Para fines de los ochenta las bases sociales del Estado mexicano se debilitaron. Nos encontramos frente a un escenario urbano que no conocíamos y que teníamos que organizar políticamente. Estamos logrando eso a través de Pronasol (...) Lo nuevo de Pronasol es su dimensión política; la importancia política que Salinas le otorga." [12]

La importancia política que le concede el gobierno al Pronasol ha sido reflejada en el número creciente de recursos asignados al programa: 1.3 billones de pesos en 1989 2.6 billones en 1990, 5.1 billones en 1991 y 6.8 billones asignados para 1992. [13] Actualmente son ya 16 los subprogramas que forman el ramo 0026 -Solidaridad y Desarrollo Regional- del Presupuesto de Egresos de la Federación, dado que Solidaridad ha extendido su manto protector a otros sectores y actividades más allá de los originalmente contemplados. Se anticipa también que Solidaridad cobrará aún mayor fuerza institucional y programática una vez que pase a la Secretaría de Desarrollo Social.

La tecnoburocracia al poder

"Yo pondría mi talento al servicio de esa causa absurda y frustrante que es construir la civilización mexicana. Hay que hacerla paso a paso, aún a precio de nuestras convicciones y nuestras vidas." [14]

Los antecedentes de Pronasol se encuentran en la estructura organizativa que Carlos Salinas estableció en la Secretaría de Programación y Presupuesto. Bajo su liderazgo se establecieron estructuras programáticas y financieras para la asignación del presupuesto público, junto con normas para gobernar el flujo de recursos desde Los Pinos. Los ocho Coordinadores Regionales de Empleo emprendieron muchas de las actividades que actualmente se adjudican a los delegados de Pronasol a nivel estatal. Como una figura poderosa en el ápice de la estructura de poder -y también como un posible contendiente

presidencial- Salinas buscó rodearse de agentes leales, capaces de reforzar su presencia y promoverlo. Aún antes de que Pronasol fuera Pronasol, Carlos Salinas había creado una estrategia para la consolidación de su equipo de apoyo y su poder (mediante el manejo de recursos) a lo largo del país.

Como funcionario en la SPP bajo Carlos Salinas, el actual coordinador de Pronasol, Carlos Rojas, ocupaba una posición de perfil relativamente bajo. Durante la campaña presidencial estuvo a cargo de coordinar los "actos sociales": las visitas del candidato a lugares como la Sierra Tarahumara. De acuerdo con un colaborador de Rojas en aquella época: "Después de la elección, cuando se desató la tormenta, los programas de Rojas se volvieron cruciales". [15] La elección reveló el grado de descontento que fermentaba en las colonias populares y zonas marginadas del país con el abandono de la gestoría del Estado como resultado de la crisis fiscal de los ochenta. Y frente a grandes problemas, se plantearon "pequeñas soluciones": un programa de alivio de pobreza que fue creciendo hasta convertirse en el principio de gobernabilidad que es hoy.

El activismo político de Rojas al frente de Pronasol ha fortalecido su presencia dentro de la clase política, incluso a expensas de miembros del Gabinete Económico. Rojas ha surgido como el capitán de una sólida red de aliados con abundante representación en el Congreso y en otras esferas del poder. [16] Rojas y su equipo representan lo que se ha vuelto un aspecto clave del proceso de ajuste económico en México: es un miembro del "equipo de cambio" salinista. Durante esta segunda etapa de la reforma, México está utilizando a hombres con trayectorias particulares para instrumentar a hombres con trayectorias particulares para instrumentar cambios sustantivos. El equipo pronasolista contiene figuras que sinceramente o no, insisten en el papel transformador del Estado y su obligación de promover la equidad social. La ruta profesional de muchos ha pasado por las instituciones de atención social: Conasupo, INI, trabajo de base, con comunidades indígenas, etc. Un miembro del Consejo Consultivo del Pronasol describió a sus afiliados como:

"(...) personas con mucha legitimidad entre los grupos sociales. Están comprometidos con hacer las cosas de una manera diferente. Son militantes que han trabajado con las comunidades, y que son muy conocidos en ellas. El proyecto salinista les parece creíble a personas como Hugo Andrés Araujo, Rolando Cordera, Gustavo Gordillo, Armando Labra, Enrique del Val, Arturo Warman, y Carlos Rojas." [17]

Los "equipos de cambio" no son excepcionales a México. Hombres comprometidos con la estrategia de reforma, y aislados en distintos grados de los grupos cuyos intereses están afectando de manera negativa, ha surgido a lo largo de América Latina durante la década neoliberal. Lo que distingue al equipo mexicano es el matrimonio de conveniencia entre los tecnócratas y los reformadores sociales. Mientras que el primer grupo habla de las prácticas administrativas racionales, la generación de ganancias, y la competencia eficaz, el segundo grupo enfatiza el crecimiento con la redistribución y la participación popular.

Los tecnócratas del equipo de cambio mexicano necesitan a los reformadores sociales del Pronasol y viceversa. Al estabilizar a la economía, los eficientistas fortalecen las

posiciones de los pronasolitas y les permiten escalar políticamente. Al mismo tiempo, los pronasoistas pueden distribuir los recursos y fomentar la concertación necesaria para que los tecnócratas puedan desempeñar su labor de manera eficaz.

Pronasol ha surgido como una estrategia que permite la consolidación de esta élite híbrida que conocida como la "tecnoburocracia" que combina las habilidades técnicas con las habilidades políticas. [18] La existencia y probable fortalecimiento a futuro de esta élite tiene importantes implicaciones para el carácter del sector público. La alianza entre tecnócratas y reformadores sociales implica que el sector público continuará persiguiendo objetivos (políticamente determinados) que quizás contradigan la eficiencia económica y fiscal. Para que el ala eficientista del Estado pueda profundizar la reforma económica y mantenerse en el poder tendrá que seguir canalizando -mediante los pronasolistas- recursos selectivos del Estado para compensar a los más necesitados. Cualquier élite estatal posee una tendencia natural a proteger y expandir su campo de acción discrecional. Inclusive aquellos líderes que asumieron el poder con un claro mandato de disminuir el poder económico del Estado probablemente se mostrarán renuentes a sacrificar sus márgenes de discrecionalidad política, o mejor dicho, a sacrificar al Pronasol.

PRI y Pronasol: ¿aliados o contrincantes?

"Erosionan más al régimen los defensores de la inmovilidad que sus críticos."
[19]

Revertir las victorias electorales del PRD fue, en un primer momento, una parte significativa de la agenda política del Pronasol. [20] Los resultados de las elecciones de 1991, que de manera legítima o no, parecieron renovar la hegemonía del PRI indican que ese objetivo ha sido en gran medida alcanzado. Como resultado, el Pronasol ha pasado de "robarle banderas a la oposición" a una etapa más pro-activa y constructiva. En lugar de desactivar a la oposición, el Pronasol promoverá una nueva forma de incorporación del sector popular. En esta nueva fase transformadora, el objetivo de los dirigentes de Solidaridad será el de fomentar la movilización y la participación a través de un modelo preventivo en el cual la élite extienda la participación antes de que ésta sea exigida de manera violenta, cooptando así a los nuevos participantes. [21]

Los Comités de Solidaridad han sido concebidos como organizaciones alternativas que podrían actuar de manera paralela (o incluso reemplazar) a la CTM o la CNC como vehículos de incorporación, organización y control. En palabras de un funcionario: "Los Comités de Solidaridad fueron diseñados para convertirse en células políticas (...) En México, a diferencia del resto de América Latina, estamos creando instituciones. Eso explica por qué nada como lo de Venezuela ha sucedido aquí". [22]

La delegación Alvaro Obregón en la Ciudad de México constituye un ejemplo revelador y un microcosmos de lo que Solidaridad ha logrado y lo que según el delegado del DDF, deberá reproducirse en todo el país. De 170 colonias contenidas dentro de la delegación, 140 han sido clasificadas como de "pobreza extrema". 400,000 habitantes carecen de

acceso a cualquier servicio público. Con la asistencia de Solidaridad (50 mil millones de pesos durante los últimos dos años), se han construido 56 kms. de drenaje y 50 kms. de agua potable. La delegación presume de tener 1,700 Comités de Solidaridad. [23] En julio de 1988 el PRI perdió en todos los distritos. En agosto de 1991 el PRI ganó en todos los distritos.

La clave del éxito de la delegación Alvaro Obregón parece residir en la relación que las autoridades han logrado establecer con los movimientos populares de la zona, como la ANAMUP y la CONAMUP. Las organizaciones no-gubernamentales que surgieron después del terremoto de 1985, y que acorralaron al PRI en las elecciones de 1988 se convirtieron en la base del Pronasol. Mediante Solidaridad, funcionarios gubernamentales penetraron dentro de las organizaciones y las transformaron en instrumentos de cambio para el gobierno. Las organizaciones autónomas se volvieron un motor para la delegación. En la medida en que el Pronasol atendió algunas de las demandas populares, el problema político para el PRI fue resuelto. [24] El mismo esquema se ha extendido a nivel estatal, con importantes implicaciones para el PRI.

En la década de los treinta, la movilización de grupos populares fue fomentada como una táctica en la rivalidad entre élites en contienda: a los trabajadores y a los campesinos se les enfrentó contra la clase terrateniente. En la década de los noventa esta táctica ha sido resucitada. El equipo de Salinas utilizará a los desposeídos y a los movimientos urbanos populares como un peón y un contrapeso en una lucha por el poder y el patronazgo entre el ala "modernizadora" del Estado y las facciones "tradicionales" del PRI. De hecho el país parece estar presenciando una renovada "disputa por la Nación" entre Solidaridad y el partido oficial.

Conforme Pronasol ha desplazado las fuentes tradicionales de patronazgo, también ha generado divisiones y disrupción entre la élite política del país. Muchos pronasolistas se quejan de la falta de entendimiento que existe en diversas esferas del poder con respecto al programa. Lamentan que muchos delegados tan sólo colocan la etiqueta de Solidaridad sobre las obras públicas de siempre y reviven las prácticas patrimonialistas asociadas con el echeverrismo y Conasupo-Coplamar. Insisten en que Pronasol tiene un método distinto; que el Pronasol no organiza comidas multitudinarias sino pavimenta las calles con la asistencia de la comunidad. En los lugares donde Solidaridad ha tenido cierta eficacia, sus dirigentes enfatizan que ello se logró marginando a los líderes tradicionales del PRI, y que "Es más fácil contar con la oposición que con el PRI. Los líderes del PRI tienen miedo de que el PRI institucional se acabe". [25] Argumentan que para ganar la confianza de grupos populares tuvieron que "acorralar al PRI y barrerlo." Argumentan que la población votó por Solidaridad y Salinas. [26]

Por otra parte, los dirigentes del PRI señalan que a pesar de la creciente presencia y organización de Pronasol, Solidaridad por sí mismo no puede explicar la victoria electoral del PRI, y que Pronasol jamás podrá jugar a la política electoral o desplazar al partido. La dirigencia del partido insiste en que la ha recobrado su posición como una fuerza hegemónica debido a su habilidad para promover la movilización electoral. En las elecciones de agosto, el PRI experimentó con nuevas tácticas: desde el entrenamiento y la

designación de "promotores del voto" hasta cursos de oratoria para los candidatos. Según el PRI, el PRI ganó por su esfuerzo y no por su vinculación con el aparato benefactor de Solidaridad.

Estas interpretaciones en contienda sobre el peso político del Pronasol y del PRI simplemente revelan los contornos de lo que se ha convertido en una batalla por el poder y el patronazgo. Solidaridad ha generado conflictos institucionales de gran envergadura, sobre todo entre la federación y los estados. El control político del país tradicionalmente había residido sobre una red de clientelas estructuradas. De pronto arriba el Pronasol y etiqueta 30 por ciento o más de los recursos del gobernador o del presidente municipal para obras de Solidaridad, por lo que ha habido renuencia de parte de muchos gobernadores a participar en el programa. [27] Por la manera en la que fluyen sus recursos, Solidaridad tiende a borrar formas tradicionales de control político. [28]

Es evidente que el liderazgo del PRI se siente amenazado, ya que Pronasol parece funcionar como un partido paralelo, más vinculado a los intereses presidenciales que a los intereses del PRI. Los Comités de Solidaridad han comenzado a cobrar mayor dinamismo e importancia que las seccionales del PRI, y tienen la capacidad para establecer contacto directo con las autoridades de SPP que asignan los recursos públicos. [29] Durante la última asamblea del PRI, en septiembre de 1991, las bases del partido se opusieron a la sugerencia de cambiarle el nombre a "Partido de la Solidaridad". Pero durante las últimas campañas electorales el PRI de facto se transformó en eso. Quizás no sea coincidencia que el mismo número de personas -13 millones- que participaron en la Segunda Semana Nacional de Solidaridad votaron por el PRI durante las elecciones de agosto de 1991. O que un habitante de Chalco declare: "Votamos por el PRI, pero nuestro voto es por Solidaridad, es mejor que el PRI". [30]

Los priístas posiblemente tienen razón en preguntarse si el PRI será reemplazado por Solidaridad, en el momento en el cual la Presidencia decida que el partido ha cumplido su misión histórica y puede ser descartado. La exaltación de Pronasol por parte de Salinas podría formar parte de una estrategia deliberada de la élite estatal, una variante de la "paradoja ortodoxa" mediante la cual se utiliza al "viejo PRI" para crear al "nuevo PRI". Pero entonces, si Pronasol va a sustituir al PRI, ¿por qué se le ha vinculado tan explícitamente con el priísmo? ¿Y por qué al ex-dirigente del PRI se le coloca al mando de una Secretaría que encauzará las actividades de Pronasol en el futuro?

Los recursos de Pronasol son poco para aliviar la pobreza, pero mucho si se le dan al PRI. El Pronasol fue como una inyección de vitamina B12 a los rangos medios del partido oficial durante las elecciones de agosto. Los delegados de Pronasol son funcionarios del PRI un día y expertos en el combate a la pobreza otro día. Pronasol está creando nuevos cuadros políticos a través de los "líderes naturales" que organizan Comités de Solidaridad, pero después éstos se convierten en miembros y dirigentes del partido. Salinas ha hecho proselitismo para el PRI montado sobre el Pronasol, al igual que otros candidatos como Sócrates Rizzo. [31] El año electoral que se avecina probablemente será testigo de la elección de gobernadores del PRI que asuman el poder gracias a los recursos, las acciones, y la publicidad de Pronasol. De esta manera, se están

reconstruyendo los viejos esquemas de incorporación social y liderazgo pero con un tejido social distinto a pesar de lo contradictorio que esto parezca.

Esta amasiato PRI-Pronasol ha funcionado por el momento, pero podría enfrentarse a serios problemas en el futuro. El sector informal y los grupos urbanos populares con los que se vincula el Pronasol tienden a votar de manera pragmática. Apoyan a demócratas, dictadores, o populistas si estos atienden sus necesidades, y retiran su apoyo con la misma facilidad si se sienten desatendidos. [32] Mientras el PRI pueda continuar actuando como aparato de gestoría podrá obtener el apoyo de estos grupos. Pero este clientelismo renovado es un arma de dos filos. El patronazgo puede ganar votos y el intercambio de favores puede ganar apoyo político, pero el clientelismo nunca puede crear legitimidad. [33] El clientelismo desacredita a los partidos, a la clase política y al sistema. Al hacerlo, contribuye al cinismo y la despolitización de la población, que se cuestiona: ¿Por qué participar en la política si es tan sólo un intercambio corrupto de bienes y favores? El clientelismo favorece cuando los partidos son débiles; y debilita aún más a los partidos al minar la legitimidad. Cuando la legitimidad es limitada, los gobiernos son frágiles. Este es el riesgo que se corre al renovar el contrato al PRI como un aparato clientelar.

No parece haber respuestas claras sobre la turbia relación de Solidaridad con el PRI, o si Pronasol debilita o fortalece al partido. Quizás esta ambigüedad analítica refleja la ambigüedad política de Carlos Salinas con respecto al futuro del PRI. Como líder pragmático que es, en ocasiones parece buscar gobernar sin el partido, y en otras coyunturas le provee de cierto apoyo. Encuestas de opinión revelan que los índices de aprobación al PRI se encuentran veinte puntos por debajo de los índices de aprobación a Salinas. Bajo el efecto multiplicador de Pronasol, la popularidad del PRI no ha florecido tanto como la del presidente. Salinas mismo ha enfatizado en muchas ocasiones que no existen lazos formales entre Solidaridad y el partido. Entonces ¿quién/quienes son los grandes beneficiarios del programa? Indudablemente Salinas -y entonces, ¿para qué desea tanta popularidad? [34]

El presidente en su laberinto

"El presidencialismo es como una costumbre de nuestra alma -dijo Sala-. Llevamos ese sello de herrar en el corazón, en la sensibilidad. Peor aún: en la espina dorsal." [35]

Solidaridad se ha convertido en un vehículo para el fortalecimiento del poder presidencial en México, y el éxito del programa se debe en gran medida al activismo personal de Carlos Salinas. Pronasol ha sido caracterizado como un "testimonio a la audacia política" del Presidente, en la medida en que brincó por encima del PRI y el gobierno mismo para legitimar al régimen. Las acciones realizadas por el Pronasol han tenido un efecto político favorable para el PRI ya que "la población ha visto en Solidaridad el cumplimiento de los compromisos presidenciales". [36]

El presidencialismo renovado constituye uno de los ingredientes esenciales de la reforma mexicana. A la luz de la turbulencia reciente en Venezuela, por ejemplo, un funcionario argumentó: "Salinas está en las colonias populares por lo menos dos veces a la semana, y por eso es que el programa de ajuste en México ha sido tan exitoso. Carlos Andrés Pérez se pasaba semanas y semanas viajando por el mundo promoviendo las virtudes de la economía venezolana, y por eso fracasó". El liderazgo y los estilos eficaces de gobernabilidad son cruciales para la adopción de nuevos modelos económicos, y el estilo personal de gobierno de Carlos Salinas junto con las redefiniciones ideológicas que lo han acompañado explican por qué.

Para que un modelo económico se consolide, es indispensable que surja un consenso alrededor de ese modelo. [37] La construcción de coaliciones y la supervivencia política implican no sólo "comprar" a diferentes grupos, sino también movilizar el apoyo político. Una de las maneras para movilizar el apoyo es apelar a creencias compartidas -un "proyecto" que cautiva e inspira a la población. [38] Las ideas funcionan como un cemento que mantiene unidas a las coaliciones dispares. Las herramientas que se utilizan para obtener apoyo son ideológicas y simbólicas al igual que económicas. En este sentido, Pronasol ha funcionado como un recipiente en el cual se han mezclado ideas, inspiración, liderazgo, y las cualidades no cuantificables que motivan a la gente a creer y a actuar. Solidaridad se ha convertido en la "metáfora social" de los noventa -o por lo menos del sexenio salinista.

Cuando a pesar de la defensa apasionada del Pronasol durante el Segundo Informe de Gobierno, la Oficina de Comunicación Social de la Presidencia descubrió que 78 por ciento de la población no conocía el programa, el Presidente del Grupo Bacardí fue contratado para diseñar una campaña multimillonaria de difusión. [39] Y más claramente que nunca, Solidaridad emergió como el concepto clave del gobierno en el Tercer Informe de Gobierno. Lo que comenzó como un programa asistencial se ha convertido en un principio de gobernabilidad con ideología, organización, recursos, militantes, y objetivos que se extienden mucho más allá del alivio a la pobreza.

La retórica de Pronasol ha sido utilizada con objetivos estratégicos para justificar importantes virajes en la política económica y social, para delinear el nuevo papel del Estado, para promover la participación popular al margen del PRI, y para engrandecer la figura de Carlos Salinas. Las imágenes proyectadas por el Pronasol son retratos del Estado pre-salinista como una colección de actores egoístas, sólo interesados en extraer recursos de la sociedad. La privatización de ese Estado malévolos ha sido explicada como la transición necesaria de un Estado que se aprovecha de la sociedad a un Estado que colabora con la sociedad a través de Pronasol. [40] En un discurso reciente, el Presidente argumentó que la única acción que el Estado mexicano no puede abandonar es el combate a la pobreza. [41] La victoria del PRI -parcialmente inducida por Pronasol- fue comercializada por el equipo de Salinas como un genuino mandato que colocaba al PRI junto a democracias de partido hegemónico como Suecia, Italia y Japón. [42]

El andamiaje ideológico del Pronasol forma parte de un esfuerzo de la élite estatal por redefinir el "discurso revolucionario". Durante la era dorada de la sustitución de importaciones, la élite política elaboró numerosas justificaciones ideológicas para la propiedad pública y la intervención estatal en aras de la justicia social. Estas justificaciones en la actualidad han sido tachadas como las oxidadas armas de los "nuevos reaccionarios y sustituidas por una mezcla heterogénea de ideas bautizadas como el "liberalismo social". El viejo revolucionario es aquel que apoya el Estado propietario, grande, lazo, subsidiador, e ineficiente. El nuevo revolucionario, por el contrario, proclama las bondades del Estado solidario, pequeño, adelgazado, que canaliza los recursos de manera fiscalmente responsable a quienes más lo necesitan.

Finalmente, la relación simbiótica entre el presidencialismo y el Pronasol despierta la vieja pregunta sobre el impacto del presidencialismo sobre la política del país. El presidencialismo acendrado es tanto la clave del éxito del ajuste económico como su talón de Aquiles. La concentración del poder permite la discrecionalidad eficaz, pero conlleva el riesgo de la arbitrariedad. El presidencialismo refuerza el personalismo a expensas de la construcción de instituciones. [43] No existe ninguna garantía de que el sucesor de Carlos Salinas tenga el talento o la visión como para administrar el Pronasol y sus metáforas de manera tan eficaz. En las manos equivocadas o en el contexto inapropiado, el vasto poder discrecional que Pronasol le ha otorgado a la silla presidencial podría conducir a la erogación de renovados flujos del erario público, que podrían poner en jaque a la reforma económica misma. En tiempos políticos difíciles, como los que se avecinan durante la contienda presidencial, la tentación de pasar de la compensación selectiva y fiscalmente responsable a las transferencias masivas y populistas podría ser irresistible.

En el filo de la navaja

"Nada puede hacerle más daño a este país que la verdad (...) Somos un jorobado pero hace un siglo un cojo y algún día un ser normal, a condición de que sigamos haciendo poco a poco, lo que hemos hecho hasta ahora ocultar nuestra joroba, decirnos que hemos nacido para otra cosa, a ponernos en el lugar de los seres normales, el de la historia realizada." [44]

El Pronasol refleja las demandas con frecuencia contradictorias de la estrategia económica y la supervivencia política. Las reformas encaminadas a fortalecer han conducido a la venta de empresas paraestatales, la promoción de la transparencia en las transacciones económicas, y el fin de las regalías welfaristas a elementos privilegiados de la vieja coalición. Pero al mismo tiempo, la necesidad de controlar los recursos públicos para los pagos compensatorios como el Pronasol dicta la necesidad del intervencionismo estatal, fuertes dosis de presidencialismo y discrecionalidad, y el diseño de un nuevo esquema ideológico que mantenga unidos a estos factores en contienda.

Este tipo de tensión entre la estrategia económica y el control político puede ser mantenida durante largos períodos de tiempo -como lo ha demostrado el caso japonés- mientras haya crecimiento en la economía. [45] El éxito de la reforma mexicana, una

mezcla híbrida de neoliberalismo y neopopulismo, dependerá de su capacidad para promover el desarrollo económico. Si hay crecimiento, entonces el Estado puede seguir compensando de manera selectiva (a través de Pronasol) a algunas de las víctimas de los recortes presupuestales y del desempleo que pueblan el sendero luminoso de la reforma neoliberal.

Pero en los vaivenes del ajuste, el reto político es tan importante como el reto económico. [46] En el viraje de la sustitución de importaciones a la economía de mercado, la élite estatal se enfrenta a viejas coaliciones establecidas y sus aliados potenciales (aquellos grupos que se benefician de las nuevas reformas) aún no están plenamente consolidadas. La muerte política puede encontrarse entre ambos flancos. Las coaliciones preexistentes - como el PRI- aún gozan de legitimidad entre ciertos sectores de la población. Para el equipo salinista será una tarea herculeana deshacerse de ellas, y quizás opté por no hacerlo del todo. Pronasol, mientras tanto, permite sobrevivir este impasse y le provee de un margen de acción a la élite salinista.

Por ello, el dilema a futuro será el de mantener el equilibrio precario entre el crecimiento económico y los pagos compensatorios, entre la construcción de nuevas coaliciones y la destrucción de viejas alianzas, entre las nuevas élites políticas y la vieja guardia, entre el fortalecimiento del gobierno y el debilitamiento del PRI, y entre las dos polaridades que Albert Hirschman ha definido como "acumulación" y "distribución". Y este acto de malabarismo debe llevarse a cabo con un mínimo de insatisfacción popular. Para lograrlo, Pronasol ha sido y continuará siendo fundamental. Lo que Carlos Salinas tiene a su favor en este momento son las expectativas. Para los miles que aplauden al Presidente cuando inaugura obras públicas, Pronasol representa la esperanza de mejores condiciones de vida. [47] La esperanza es la materia prima de los votos. Pero la esperanza incumplida también es la materia prima de las revueltas -y si Pronasol ofrece más de lo que puede cumplir, los sucesores de Carlos Salinas quizás descubran que las calles de "la región más transparente del aire" pueden asemejarse a las de Caracas, y que tal vez México no sea tan excepcional después de todo.

CITAS:

[*] Una versión resumida de este trabajo fue presentada en el seminario "Mexico's National Solidarity Program (Pronasol): a preliminary assessment", realizado el 25 de febrero pasado en el Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.

[**] Instituto Tecnológico Autónomo de México y Universidad de Princeton.

[1] "Democracy Isn't Always Enough to Repel Attempted Coups", The New York Times, 9 de febrero, 1992.

[2] "Carlos Salinas de Gortari: Mensaje ante legisladores en Querétaro", La Jornada, 6 de febrero, 1992.

[3] Héctor Aguilar Camín, *La guerra de Galio, Cal y Arena*, México, 1991.

[4] John Waterbury, *Subject to Innumerable Delusions: The Public Sector and the Reform Process in India, Egypt, Mexico and Turkey*, (borrador).

[5] El término "coalición distributiva", fue acuñado por Mancur Olson, en *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, 1982.

[6] Para estudios que explican el cambio en la composición de coaliciones tradicionales como resultado de cambios en el modelo de desarrollo véase Joan Nelson (comp.), *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Washington: Overseas Development Council, 1989.

[7] Stephan Haggard señala que éste es un factor común entre los países que experimentan con nuevos modelos de desarrollo. Véase *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca: Cornell University Press, 1990, p. 4.

[8] Como lo ha señalado uno de los ideólogos de Solidaridad el contexto en el que surge el programa es: "(...) una economía política que asume restricciones fiscales claras y de larga duración y, que por ello, incorpora criterios de eficiencia muy estrictos. De aquí se derivan problemas complicados de organización y administración estatal, así como toda la gama de desafíos provenientes de una explosión de reclamos como la que supone la alta marea de democratización e irrupción ciudadana que inunda al país desde hace una década". Rolando Cordera Campos, "Solidaridad y su problemática", *Suplemento Política*, *El Nacional*, 5 de septiembre, 1991.

[9] De acuerdo a un economista mexicano que prefirió mantener el anonimato: "Solidaridad tiene un sesgo urbano en favor de aquellas personas con ingresos relativamente más altos (que aquellos en pobreza extrema) que votan y que han sido apretados por la crisis de los ochenta", "Mexico's Anti Poverty Program Brings Political Dividends", *Financial Times*, (mimeo).

[10] Según Edward Gibson, la estrategia de minimizar la clase social como factor organizativo es crucial para la supervivencia de movimientos políticos conservadores. Dado que su base de apoyo es tan estrecha, se ven obligados a forjar alianzas policlasistas, pero basándose en la "solidaridad" o "la nación" como factor de unión entre grupos dispares. Véase "Conservative Parties and Democratic Politics: Core Constituencies, Coalition-Building, and the Latin American Electorat Right", trabajo presentado a la XVI Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, abril 4-6, 1991, Washington, D.E.C.

[11] Para un argumento similar véase Mario Zepeda, "El Pronasol, la política y la pobreza (tejiendo en el taller de Penélope)", *Memoria*, CEMOS, octubre 1991.

[12] Entrevista confidencial con la autora, 14 de febrero, 1992.

[13] Salvo la Secretaría de Educación Pública, ninguna otra dependencia de la administración pública central tiene un presupuesto tan alto como el asignado en 1992 al Pronasol. Carlos Acosta, "El Pronasol creció tanto que engendró ya una Secretaría", Proceso, 806, 13 de abril, 1992.

[14] Héctor Aguilar Camín, La guerra de Galio, Cal y Arena, México, 1991.

[15] Entrevista confidencial con la autora, 17 de febrero, 1992.

[16] Miguel Angel Granados Chapa, "Plaza Pública", La Jornada, 22 de noviembre, 1991.

[17] Entrevista confidencial con la autora, 21 de enero, 1992.

[18] Miguel Centeno y Sylvia Maxfield, "The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite", Journal of Latin American Studies, (en prensa).

[19] Héctor Aguilar Camín, La guerra de Galio, Cal y Arena, México, 1991.

[20] Véase Denise Dresser, Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program, Current Issue Brief, La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, 1991.

[21] Esta estrategia presenta importantes similitudes con las formas tempranas de incorporación del sector popular. Véase Ruth Berins Collier, "Popular Sector Incorporation and Political Supremacy: Regime Evolution in Brazil and Mexico", en Sylvia Ann Hewlett y Richard Weinert (comp.), Brazil and Mexico: Patterns in Late Development, Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1982.

[22] Entrevista confidencial con la autora, 14 de febrero, 1992. En los comentarios controversiales de José Alberto Lozoya, ex-Secretario Técnico del Gabinete de Política Exterior también resaltan las intenciones movilizadoras que acompañan al Pronasol: "Pronasol ha multiplicado el potencial y la autogestión de los sectores populares de una manera colosal (...) hizo temblar a todo el sistema, porque la izquierda perdió su clientela tradicional y los burócratas que eran los intermediarios de las decisiones y los beneficios están perdiendo sus empleos", El Universal, 9 de septiembre, 1992.

[23] Según declaraciones del delegado del DDF, Oscar Levín Coppel.

[24] Observaciones basadas en una gira por la Delegación Alvaro Obregón, febrero 1992.

[25] Durante una gira por la delegación Alvaro Obregón, un dirigente de Pronasol explicó que para llevar obras de Solidaridad a la zona, su equipo tuvo que enfrentarse a la lideresa tradicional del PRI, quien habla establecido una alianza con las fuerzas más conservadoras del gobierno ciudadano.

[26] Véase "El Pronasol atrae más sufragios que el mismo PRI en Chalco", La Jornada, 18 de agosto, 1991.

[27] La prensa mexicana ha reportado conflictos sobre la asignación de recursos entre el gobernador de Oaxaca, Heladio Ramírez y el delegado del Pronasol Carlos Villalba, y entre la gobernadora de Yucatán, Dulce María Sauri y el delegado del Pronasol Carlos Sobrino, entre otros. Véase "Centralismo de Facto, Violación al Federalismo", El Financiero Informe Especial, Núm. 91, 7 de febrero, 1992.

[28] Entrevista confidencial con la autora, 21 de enero, 1992.

[29] Carlos Ramírez, "Indicador Político", El Financiero, 21 de agosto, 1992.

[30] "El Pronasol atrae más sufragios que el mismo PRI en Chalco", La Jornada, 18 de agosto, 1991.

[31] La Jornada, 30 de julio, 1991.

[32] Carol Graham, "Parties and Grass Roots Organizations in Chile, Bolivia, and Peru: Poverty Alleviation and Democratic Consolidation", trabajo presentado a la XVI Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, abril 4-6, 1992, Washington, DE.C.

[33] Scott Mainwaring, "Clientelism, Patrimonialism, and Economic Crisis: Brazil Since 1979", trabajo presentado a la XVI Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, abril 4-6, 1991, Washington, DE.C.

[34] Esta pregunta ha sido formulada por Federico Reyes Heróles, "De la debilidad al liderazgo", Este País, Núm. 6, septiembre de 1991.

[35] Héctor Aguilar Camín, La guerra de Galio, Cal y Arena, México, 1991.

[36] Declaración hecha por el coordinador de asesores de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de SPP, Gerardo Huerta, "Las acciones de Pronasol fueron políticamente favorables al PRI" La Jornada, 25 de septiembre, 1991.

[37] Peter A. Hall, The Political Power of Economic Ideas, Princeton: Princeton University Press, 1989.

[38] Véase Kathryn Sikkink, Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina, Ithaca: Cornell University Press, 1991.

[39] Véase Ciro Gómez Leyva, "Solidaridad gratuita en todas las pantallas", Este País, Núm. 7, octubre 1991.

[40] "En Puerta la Recuperación Económica del Nuevo México; Reforma Estatal para las Mayorías: CSG", El Financiero, 35 de octubre, 1992.

[41] La Jornada, 4 de noviembre, 1991.

[42] "CSG: Discurso frente a los miembros del Consejo Político Nacional del PRI" Epoca, Núm. 14, 9 de septiembre de 1991.

[43] Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America", Latin American Research Review, Volume XXV, Núm. 1, 1990.

[44] Héctor Aguilar Camín, La guerra de Galio, Cal y Arena, México, 1991.

[45] Para análisis del caso japonés véase Kent Calder, Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan 1949-1986, Princeton: Princeton University Press, 1988.

[46] Waterbury, Subject to Innumerable Delusions: The Public Sector and the Reform Process in India, Egypt, Mexico and Turkey, (borrador). p. 41.

[47] Sergio Sarmiento, "Solidarity Offers Hope for Votes", El Financiero Internacional, 30 de septiembre, 1991.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

INDICE ANALITICO: Para Discutir el Pronasol

AUTOR: José Luis Piñeyro [*]

TITULO: El Pronasol: ¿Nueva Hegemonía Política?

ABSTRACT:

El sexenio de Miguel de la Madrid antecedente del Estado solidario fue especialmente severo en la reducción del gasto social. La magnitud de tal deuda y las condiciones políticas específicas de falta de credibilidad electoral en que Salinas de Gortari asciende al poder lo llevan a reconocer una realidad pavorosa: la existencia de 44 millones de mexicanos pobres de los cuales 17 se encuentran en condiciones de pobreza extrema.

TEXTO:

El teatro de operaciones

Casi se completa una década de estrategia económica neoliberal impuesta "a sangre y fuego" a los sectores trabajadores de México; más la imposición no ha sido mediante grandes dosis de violencia física directa. Se usó el reducido excedente de la ideología de la Revolución Mexicana y la estrategia política gubernamental de desmantelamiento, división y atomización de las centrales obreras, campesina y popular oficiales y del movimiento sindical independiente. [1] Buscaremos anotar algunas ideas que nos permitan aproximar el fenómeno de la brutal modernización económica acompañada de paz social, el cual para nosotros hoy apunta hacia el surgimiento de una nueva hegemonía política, o al menos de un consenso pasivo de los gobernados.

Los malabarismos ideológicos del equipo gobernante actual para dar continuidad pero a la vez romper con el Estado revolucionario asombraron a estudiosos propios y extraños. Se habló de la necesidad de sustituir al Estado populista (benefactor, paternalista y asistencialista) por uno moderno (racional y corresponsable). El Estado solidario y no propietario: reduce al mínimo la propiedad de las empresas estatales y paraestatales, corresponsabiliza a la población con organización "autónoma", participación y trabajo en la construcción de obras de beneficio social (escuelas, hospitales, carreteras, etc.) Ya no se otorga más de arriba a abajo paternalistamente, se corresponsabiliza a los beneficiados, dice la propaganda oficial.

El sexenio de Miguel de la Madrid antecedente del Estado solidario fue especialmente severo en la reducción del gasto social. Aunado a los estragos de su política económica (aumento del desempleo y subempleo, reducción de más del 50% de la capacidad adquisitiva del trabajador promedio, eliminación de cientos de pequeñas y medianas industrias y comercios, etc.) [2] se reducen drásticamente los beneficios a los trabajadores vía salario indirecto: servicio y subsidios públicos a la salud, alimentación, vivienda lo

cual se suma a la deuda social ya acumulada. [3] La magnitud de tal deuda y las condiciones políticas específicas de falta de credibilidad electoral en que Salinas de Gortari asciende al poder lo llevan a reconocer una realidad pavorosa: la existencia de 44 millones de mexicanos pobres de los cuales 17 se encuentran en condiciones de pobreza extrema. Todo significaba una peligrosa, pesada y explosiva herencia social y política. Desarmar la bomba de tiempo o al menos controlarla requeriría de una táctica política inteligente y eficaz.

La modernización era la estrategia global. Para el plano económico, la táctica implicaba una mayor reducción y saneamiento del gasto público, venta de empresas paraestatales y pago puntual de la deuda externa. Para el plano político-social la táctica era más complicada.

Resultaba urgente para el frente político ganar legitimidad para la institución presidencial, el partido de gobierno y el conjunto del sistema representativo; para la retaguardia social era necesario confrontar al "creciente ejército urbano de pobres" [4] no corporativizados, los cuales eran o podían ser apoyo para la oposición, focos potenciales de violencia o simplemente sectores incapaces de incorporarse productivamente al proyecto de modernización económica. A los campesinos luego de décadas de abandono, y ahora convertidos en un lastre premoderno económico y político, resultaba impostergable refuncionalizarlos como base de apoyo político-electoral y como apoyo al proyecto de desarrollo capitalista convirtiéndolos en mano de obra barata para obras de desarrollo regional o de infraestructura rural. La tarea no era sencilla. Gran problema era cómo legitimar un proyecto de modernización que hasta ese momento sólo había significado un importante deterioro de los niveles de vida de la mayoría de la población. Cómo legitimarlo cuando depauperados sectores medios urbanos y fracciones importantes de la "inteligencia" nacional cuestionaban la hasta entonces regla de acero del juego político: el no respeto al voto. ¿Qué hacer?, ¿cómo abrir válvulas de escape al vapor popular?

Michael Dziedzic, militar y académico norteamericano, sostiene que existen válvulas o condiciones estructurales que permiten amortiguar las presiones económicas y políticas de la población mexicana marginada. [5] Las demandas económicas populares son amortiguadas, según el autor, por dos colchones: la unidad familiar y la economía subterránea. La familia ampliada, sobre todo en tiempos de crisis, funciona como una mini-institución de beneficencia frente a emergencias, carencia de empleo, enfermedades, etc. El patrimonio y los contactos familiares son los primeros recursos para paliar urgencias y carencias. La otra válvula son las ocupaciones de la economía informal. La última década tal tipo de empleos o servicios han proliferado como hongos en las ciudades y si bien no son productivos, sí contribuyen al ingreso individual o familiar. Las presiones políticas las absorbe otro colchón: la cultura política mexicana. Para el autor mencionado, la nuestra es una con grandes ingredientes de pasividad, conformismo, apatía y abstencionismo.

Sin embargo, Dziedzic considera, en lo cual concordamos, que "los colchones" tienen límites: el patrimonio familiar no es infinito, la economía informal tiene un mercado

determinado que se estrecha conforme bajan los niveles de vida de la población, asimismo los rasgos de nuestra cultura política no son inmutables.

Efectivamente, los "colchones" aludidos tienen limitaciones, que después de tocar fondo pueden generar situaciones violentas o conflictivas.

La conciencia de tal hecho le impone al gobierno de Salinas dos necesidades; por un lado la de paliar la pobreza extrema, ya que su magnitud la había transformado en un obstáculo para lograr un crecimiento económico autosostenido y en una amenaza latente a la convivencia ciudadana y a la paz social, al decir de un lucido asesor presidencial. [6] Por otro lado, ante la urgencia de construir un nuevo consenso el gobierno se plantea la necesidad de transformar las actitudes tradicionales de la cultura política nacional, buscando construir una legitimación "moderna" que sirva de sustento ideológico al proyecto global de modernización. Paradójicamente: se requerían actitudes más activas que vinieran a constituir el nuevo consenso pasivo de los gobernados. Dentro del contexto socio-político y económico reseñado surge el Programa Nacional de Solidaridad.

El Pronasol y sus objetivos

El Pronasol se instituye en diciembre de 1988 por acuerdo presidencial. Nace teniendo como objetivo central explícito el de elevar el nivel de vida de los mexicanos en pobreza extrema, del mismo se desprenden tres metas particulares:

1) Mejorar las condiciones de vida de los grupos de campesinos, indígenas y colonos populares; 2) Promover el desarrollo regional equilibrado, y crear las condiciones para el mejoramiento productivo y los niveles de vida de la población y 3) Incentivar y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales. [7] La estrategia de Pronasol tiene como población-objetivo a la integrada por aquellos grupos poblacionales que no satisfacen los mínimos de bienestar; específicamente los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos, los trabajadores agrícolas migratorios y las colonias populares urbanas. A nivel general el Pronasol es concebido como "el eje de la política social del Estado Solidario". Representa una estrategia social de articulación de la modernización económica y la modernización política "para acceder a la modernización del México del siglo XXI".

La pretensión gubernamental es darle al programa un carácter permanente y no sexenal, que brinde satisfactores a los habitantes en extrema pobreza, en cuatro rubros: alimentación, educación, salud y vivienda. Se presenta y anuncia como un programa político de igualdad y justicia social pero no de corte partidista ni electoral.

A nivel particular se postula el fomento a la creación de una cultura solidaria, no populista, estructurada alrededor de cuatro principios básicos: respeto a las iniciativas individuales y comunales, plena y efectiva participación; corresponsabilidad de los participantes, transparencia y honestidad en el uso de los recursos. Cuatro principios que son como vacuna antipopulista, añadiríamos.

Durante sus tres años de vida las críticas al Pronasol han sido variadas y constantes: programa electorero, presidencialista, populista, corporativo para pobres, clientelar, etc. Veremos adelante como todas se entrelazan.

El Pronasol y sus efectos preventivos

Una primer crítica que vale la pena detenerse es la que apunta que sólo es un programa con intenciones de paliar situaciones sociales potencialmente explosivas en ciertas regiones rurales y en ciertos barrios de determinadas ciudades. Allí donde ya se perdió toda esperanza de mejoría, los estallidos podrían ser de oposición política espontánea o de oposición organizada y hasta armada. Ambas circunstancias cabe subrayar representan un problema potencial de seguridad nacional interna.

Por tanto resulta impostergable adoptar medidas económico-políticas preventivas para evitar o disminuir las medidas represivas. La respuesta gubernamental a dicha crítica ha sido no mencionar tal función preventiva del Pronasol ni la existencia de regiones con fuerzas sociales centrífugas, argumentando que las acciones de Pronasol las orienta solamente objetivos de "igualdad y justicia social".

Algunos analistas cercanos al gobierno sí reconocen el carácter preventivo del Pronasol al afirmar que "promueve la doble lógica de recoger por un lado los apoyos (traducidos entre otras cosas, en votos) que devienen de sus acciones, y por otra parte en organizar y hacer partícipes a estos grupos cuyas necesidades podrían tornarse en conflictivos problemas sociales". [8] Otro estudioso acepta la situación a medias al enfatizar: "Hasta ahora, lo que predomina en la interpretación pública de Solidaridad, es que se trata de una iniciativa del gobierno hacia unos contingentes depauperados que podrían devenir 'peligrosos'. De lo que se trataría es de sustituir esta visión por otra que hace depender el éxito del programa de varios motivos, incluido el de seguridad, un programa para y desde la sociedad independientemente (sic) de que sus principales receptores sean los grupos sociales afectados y en desventaja". [9] El reconocido analista citado acepta la función preventiva de violencia del Pronasol y descubre la otra cara de la dominación política: el consenso. Hacer creer al pueblo depauperado (y hasta a sectores medios y dominantes) que el Pronasol surge de y es de la sociedad civil y, no, que proviene y es fundamentalmente del gobierno, del conjunto del nuevo "Estado solidario". El Pronasol pretende crear una nueva hegemonía basada más en el consenso que en la coerción. Recomienda el escritor citado que la función del programa debe pretender ser principalmente consensual: "de toda la sociedad."

Sin tantos recovecos teóricos y matices el militar norteamericano, como todo buen militar, nos alerta sobre la primera precondition para una rebelión de masas populares en México ella "podría ser la percepción general de que un desarrollo evolutivo pacífico era imposible; forzándolas, así, a escoger entre un cambio violento o ninguno". [10] La pérdida total de la esperanza en un futuro mejor es muy peligrosa en política y más para la ideología neoliberal donde un componente básico del cemento ideológico lo integra

precisamente: la certeza de un porvenir superior en medio del presente y "provisional" teatro de guerra económica, amargo pero necesario y "realista."

El PronaPRI y las elecciones

Otra acusación al Pronasol apunta que conforma un programa electoral o electorero. Una y mil veces la presidencia y los funcionarios del programa lo han negado, argumentando que es apartidista y que puede incorporarse cualquier persona u organización independientemente de su filiación ideológica o partidaria. Antes mencionamos a alguien que reconoce la "doble lógica del Pronasol". Vamos a las contundentes cifras. El Pronasol tuvo un presupuesto de 1.6 billones de pesos para 1989, de 3.1 billones de pesos para 1990 y de 5.1 billones para 1991. "Casualmente" de enero a junio de 1991 Pronasol gastó 1.5 billones de pesos que a decir de un alto funcionario del Programa "significaron así el doble en términos reales, de lo invertido en igual lapso el año precedente". [11] Mes y medio después se efectuaron las elecciones para diputados y senadores federales de agosto de 1991 donde arrasó el PRI. Tan evidente fue el nexo Pronasol-elecciones que los Gráficas 1, 2, 3 y 4 muestran de forma contundente numerosas obras y servicios "vistosos" y sobre todo propios de campaña electoral: alcantarillado y agua potable, escuelas rehabilitadas, electrificación de zonas rurales y urbano-populares, infraestructura carretera construida y reconstruida, y miles y miles de títulos de propiedad de predios urbanos entregados. [12]

Todas las obras fueron (construidas o entregadas) de enero a agosto o septiembre de 1991 y algunas duplicaron su volumen en comparación a los programas del Pronasol (y gobierno federal y estatal según el caso) realizadas a lo largo de todo el pasado año de 1990. Al detenernos rápidamente en las gráficas vemos que de 20,000 mil escuelas rehabilitadas realizadas en 1990 se pasó al cuádruple, a 80,000 mil escuelas programadas para rehabilitar en 1991 hasta agosto del mismo año. Si del total de escuelas proyectadas se cumpliera por cualquier causa técnica o política con el 50% (40,000 mil) de la meta establecida aún así representaría un 100% más de escuelas respecto al año anterior (Gráfica 1). Las obras de agua potable y alcantarillado pasaron de 358 inauguradas en zonas urbanas populares en 1990 a más del doble: 925 obras, igualmente hasta el mes de agosto en 1991. Para el medio rural las cifras de las mismas obras arrojaron un aumento considerable de 1,623 sistemas de agua y alcantarillado en 1990 a 1,985 sistemas en 1991 (Gráfica 2). La dotación de servicios eléctricos mostró avances impresionantes.

Gráfica 1. Programa Nacional de Solidaridad. Educación[H-]

Gráfica 2. Programa Nacional de Solidaridad. Agua Potable y Alcantarillado. Metas 1989-1991[H-]

Durante el bienio 1989-1990 se cubrió a 2,252 colonias populares y 4,781 comunidades rurales, hasta septiembre de 1991 se electrificó a 1,005 colonias y 4,323 comunidades de la misma categoría (Gráfica 3). Por último, la red carretera dio saltos evidentes de 4,036 kilómetros construidos en 1990 se pasó a 5,415 kilómetros hasta septiembre de 1991. La preferencia por los caminos nuevos y "lucidores" lo evidencia el que la reconstrucción y

conservación de los mismos fue menor y mayor los nuevos caminos (Gráfica 4). El impacto electoral de todas las obras reseñadas en las conciencias del electorado resulta obvio a pesar que los voceros gubernamentales lo negaron sistemáticamente.

Gráfica 3. Programa Nacional de Solidaridad. Inversión y Metas de Electrificación[H-]

Gráfica 4. Programa Nacional de Solidaridad. Infraestructura Carretera. Metas 1989, 1990 y 1991[H-]

El Pronapopulismo y el consenso pasivo

Para sorpresa o enojo de los funcionarios del Pronasol una crítica más lo presenta como un programa neopopulista. Intenta, vía los comités de Solidaridad crear una nueva estructura corporativa, es decir, coptar a los pobres, mejor dicho a los miserables del campo y las ciudades, en esta organización de base comunitaria y de ser posible incorporarlas al PRI, con vistas no sólo a las pasadas elecciones, sino con miras al proyecto de renovación del partido de gobierno.

Queda claro, cómo las críticas al Pronasol han ido en varias direcciones que al final convergen o se complementan: se trata de construir un consenso mínimo y pasivo, y de ser posible generar una nueva hegemonía duradera para facilitar el tránsito acelerado de la modernización económica capitalista. Esta es la apuesta máxima del gobierno y del Estado "solidario": lograr una dominación política estable; la dominación temporal, efímera y gelatinosa es la apuesta mínima. [13]

Después de las elecciones federales de 1991 el gobierno de Salinas de Gortari parece haber logrado (vía Pronasol entre otros medios) un consenso mínimo para proseguir la feroz modernización económica capitalista. Algunos hombres de gobierno hablan de hasta una hegemonía renovada.

Nuestra proyección futura sobre el renovamiento consensual del presidencialismo y del sistema político es corroborada mediante una visión en positivo y otra en negativo por dos personajes políticos. Ricardo Valero, diputado federal del PRD considera a las elecciones de 1991 como un retroceso para la transición a la democracia en México. Agrega que los temas a discutir durante la próxima legislatura federal tienen que ver con:

"...la disputa por el sentido, rumbo y alcance de la modernización del país. El propósito gubernamental es evidente: las elecciones de 1991 tuvieron, entre sus objetivos, crear las condiciones para una adecuación legal e institucional del proyecto neoliberal en curso de aplicación. Primero fue el ajuste estructural exigido por los organismos financieros internacionales. La desregulación y la privatización de las actividades económicas son el eje para descargar el déficit de las finanzas públicas como para obtener recursos que permitan sostener, entre otros, los gastos de programas populistas y clientelares como el Pronasol. Al mismo tiempo que representan un abandono de las obligaciones y compromisos sociales del Estado, esos programas reditúan ventajas en distintos campos, incluso en el político". [14]

Por su parte, Enrique González Tiburcio, Secretario del Consejo Consultivo del Pronasol, después de lanzar loas a los logros de la nueva política social del Estado solidario y a las crecientes y multimillonarias cantidades de pesos de la misma concluye: "... Solidaridad integra las energías de una sociedad activa que permite introducir en las prácticas burocráticas y administrativas un nuevo aliento en el quehacer de las instituciones. No se trata de trasladar toda la responsabilidad a una sociedad revitalizada. Se trata de reclamar una nueva síntesis entre instituciones públicas, y este momento social que Solidaridad representa". [15] Síntesis, o nuevo pacto social entre el gobierno y una renovada sociedad civil, depauperada, muy depauperada, pero eso no importa. Neopopulismo presidencialista y monopartidismo autoritario moderno, dos lecturas en positivo y negativo de la nueva realidad social. Realidad que no es estática ni predeterminada pero que parece que va durar, que "llegó para quedarse" como se dice va permanecer y vivir el Pronasol más allá del sexenio actual como la hegemonía que pretende lograrse, recrearse después del sexenio del Estado Solidario. [16]

CITAS:

[*] Profesor-investigador del Depto. de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[1] Ver: Rosa Albina Garavito y Augusto Bolívar (coordinadores), México en la década de los ochentas: la modernización en cifras, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México D.F., 1990. En especial: Rosa Albina Garavito, "Así les fue a los trabajadores" y Eduardo Pérez Haro y Miguel Angel Romero, "Básicos y mínimos de bienestar", pp. 251-364.

[2] Para una excelente síntesis de los proyectos políticos alternativos (tecnocracia, reformismo de izquierda, y los de derecha) de Estado y sociedad durante el gobierno de De la Madrid consultar: José María Calderón, "La ruptura del colaboracionismo de clases y transición a la democracia" en: Testimonios de la crisis: La crisis del Estado de Bienestar, Siglo XXI, México D.F., 1988, pp. 90-140.

[3] El perfil del gasto social del gobierno de De la Madrid podemos ubicarlo con estadísticas oficiales y no oficiales. Usemos las primeras que nos informan que en 1987 las tres principales instituciones de asistencia social [la Secretaría de Salubridad (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)] dedicaron una proporción menor de su presupuesto a la atención curativa que en 1984. Esta disminución fue para SSA de 57.6 a 39%, el IMSS de 50.8 a 46% y el ISSSTE de 34.1 a 29.8% (A:178). Indica la misma fuente que la atención preventiva se mantuvo muy baja con un ligero aumento para el caso de la SSA. Todo ello representó miles de consultas menos así como de curaciones, hospitalizaciones, exámenes médicos. etc. para una cantidad de personas nada despreciable. Piénsese que sólo la SSA pretendió dar servicios médicos a 30 millones más de personas de consulta externa en 1983 para pasar en 1988 al supuesto o real aumento de cobertura médica de 32 millones de personas (B:308).

La alimentación popular no mejoró para nada. De 1981 a 1989 el consumo anual de productos básicos por habitante descendió, el de frijol de 25 a 14 kilos, el de arroz de 7.3 a 2.9, el trigo de 60 a 49 e incluso el maíz pasó de 245 a 142 kilogramos (C:136). El presupuesto destinado a la educación en 1988 fue de 4 billones de pesos o sea 64% menos que en 1984 (A:236). Baste señalar que el gasto educativo en relación al gasto total ejercido sólo representó el 11% en 1981 y en 1987 bajó más: a 6.5% (A:238). Podríamos seguir incorporando cifras oficiales y no oficiales y análisis más finos que detecten las exageraciones gubernamentales sobre supuestos avances en salud (B:300-315), o bien complementar la visión sobre las condiciones de vida de la población en términos de carencias de vivienda, agua potable y efectos de la contaminación ambiental, etc. A) Banco Nacional de México, Estudios Sociales, México Social 1988-1989: Indicadores Económicos, Aeio S.A., México D.F., 1989. B) Sergio de la Peña, "Niveles de bienestar, 1982-1988", en: James W. Wilke y Jesús Reyes Heróles González Garza (coord.), Industria y trabajo en México, UAM, México D.F., 1990. C) Ariel Vite Torres, "Solidaridad, una política de y para la Sociedad" en: El Nacional, El Libro del Año 1991, El Nacional, México D.F., 1991.

[4] Tte. Cor. Michael Dziedzic, "Mexico: Converging Challenges", Adelphi Papers # 242. Published by Brassay's, London, 1989, pp. 50.

[5] Tte. Cor. Michael Dziedzic, "Mexico: Converging Challenges", Adelphi Papers # 242. Published by Brassay's, London, 1989, pp. 42-46.

[6] Carlos Tello. "Revisión de la inequidad" en: Cuadernos de Nexos, Núm. 8, marzo de 1989.

[7] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a la Pobreza: Lineamientos Programáticos, El Nacional, México D.F., 1990, pp. 15.

[8] Ariel Vite Torres, "Solidaridad, una política de y para la Sociedad", en: El Nacional, El Libro del Año 1991, El Nacional, México D.F., 1991, pp. 135.

[9] Rolando Cordera Campos, "Solidaridad y su problemática" en: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a Debate, El Nacional, México D.F., 1990, pp. 144.

[10] Tte. Cor. Michael Dziedzic, "México: Converging Challenges", Adelphi Papers # 242. Published by Brassay's, London, 1989, pp.64. La Segunda precondition advierte el militar-académico norteamericano es una consecuencia de la primera ya que para "prevenir el cambio, el régimen estará competido a depender mucho más en su aparato represivo. Las tácticas específicas de policía estatal no sólo pueden ser repugnantes y por lo mismo venerar resistencia, ellas también podrían no ser suficientes para sofocar la disidencia. La capacidad del ejército para conducir operaciones más allá de regiones localizadas es limitada. Además a ningún establecimiento militar le agrada desempeñar funciones policiales, esto podría provocar una división entre las élites civiles y militares." Ibid., pp. 64. Subrayado nuestro. El carácter preventivo del Pronasol lo evidencia el

razonamiento anterior y descubre costumbres políticas y carencias estructurales del régimen y del Estado mexicano: 1) la hegemonía política estatal ha estado más cargada y conformada con el consenso que con la represión, si bien siempre han existido dosis constantes y variables de la misma y de autoritarismo. 2) El tamaño, organización y armamento de la milicia estatal es insuficiente para operar en varios teatros de guerra dado el tamaño de la población y el territorio. 3) La milicia nacional por su tradición histórica, su origen social popular y su ideología nacionalista no sólo no le agradan las funciones policiales sino tampoco las coercitivas. Respecto a estos tres aspectos en especial los dos últimos consultar nuestro ensayo: "Presencia militar nacional y en la capital" en: Pablo González Casanova (coord.), D.F.: Gobierno y Sociedad Civil, El Caballito, México D.F., 1989.

[11] Enrique González Tiburcio, "Pronasol: hacia una nueva síntesis" en Cuadernos de Nexos, Núm. 166, octubre de 1991, pp. XI.

[12] Un poco más de una semana antes de las elecciones el presidente Salinas repartió a lo largo del país en tres días casi 290 mil escrituras en colonias populares. Uno más uno, 5 de agosto de 1991, p. 1.

[13] Sobre la polémica respecto a las formas y contenidos de la hegemonía ver Agustín Cueva, "El fetichismo de la hegemonía y la estructura real del imperialismo" en: Cuadernos Políticos, Núm. 45, 1986. Atilio Boron y Oscar Cuéllar, "Apuntes críticos sobre la concepción idealista de la hegemonía", Programa de Maestría en Sociología, Documento de trabajo, Universidad Iberoamericana, 1986. Y Julio Labastida (coord.), Hegemonía y alternativas políticas en América Latina, Siglo XXI Editores, México D.F., 1986.

[14] Ricardo Valero, "PRD: Agenda para la LV Legislatura" en Cuadernos de Nexos, Núm. 166, octubre de 1991, pp. X.

[15] Enrique González Tiburcio, "Pronasol: hacia una nueva síntesis" en Cuadernos de Nexos, Núm. 166, octubre de 1991, pp. XII.

[16] Sobre los diferentes contenidos y avances, limitaciones y proyecciones del Estado Solidario consultar: Gaceta de Solidaridad, comunicación quincenal del Programa de Solidaridad, y Gente Solidaria, suplemento de El Nacional, véase en especial los números del año de 1991.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

SECCION FIJA: Análisis de Coyuntura

AUTOR: Luis Méndez, Miguel Angel Romero, Augusto Bolívar [*]

TITULO: Solidaridad se Institucionaliza

ABSTRACT:

Indudablemente que cuando enfrentamos la tarea de evaluar las actividades de Solidaridad, la primera dificultad que se nos presenta es precisar los alcances y la profundidad que adquiere este programa. ¿Qué es?, ¿cuántos recursos moviliza?, ¿cuántos programas lo integran?, ¿de qué instrumentos dispone?, ¿qué tiene de novedoso?, ¿cuáles son sus alcances?, son sólo algunas de las interrogantes a las que es necesario dar respuesta.

TEXTO:

Un primer paso en nuestra comprensión del tema, consistiría en definir qué es Solidaridad. Existen varias maneras de hacerlo, anotemos sólo dos: "Solidaridad, hoy, es la capacidad de la población para expresarse sin retórica, es la participación organizada de las comunidades, la movilización de los hombres y mujeres, tanto como capacidad de detección oportuna de los problemas a enfrentar ... también (es) el establecimiento de formas de trabajo con responsabilidad compartida, que sin esperar concesiones paternalistas y proyectos tutelares invierte y construye para responder demandas de los propios actores y promotores del cambio". [1]

"Solidaridad es sumarse a la causa de otros, es compartir propósitos y esfuerzos por el beneficio común. Solidaridad está en la raíz misma de la fundación del Estado y de la identidad nacional; en las tradiciones y valores que hemos recibido de nuestros antepasados y ha forjado lo más sólido de nuestra historia e instituciones". [2] Como podrá observarse, a Solidaridad la definen, de manera oficial, antes que como programa tradicional de gasto social, como una política que impulsa la creación de nuevas relaciones sociales, las cuales se integran al menos por los siguientes elementos: diálogo, organización, detección de programas, nuevas formas de trabajo, rompimiento con el paternalismo, identidad nacional y recuperación de valores nacionales.

Si esto es así, cometeríamos un error si nuestro análisis no incorporara esta perspectiva y se quedara únicamente en el tradicional recuento estadístico de gasto-inversión. Solidaridad se plantea, antes que nada, como un programa articulador de nuevas relaciones sociales y esto se confirma con la elaboración de sus cuatro principios fundamentales:

1. Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades.

El primer principio hace alusión al respeto que los funcionarios responsables de Solidaridad tienen de la manera en que la población se organiza. A lo largo del país se pueden encontrar múltiples formas comunitarias de organización, de acuerdo con la intención de este principio, Solidaridad no fuerza a la población pobre de este país a adoptar formas diferentes a las tradicionales. [3]

2. Plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa.

Los beneficiarios directos de las obras a realizar son los responsables directos del diseño, ejecución, toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de los proyectos y, en ocasiones de aportar dinero, materiales y trabajo para la realización de las obras.

3. Corresponsabilidad.

Cada una de las obras que se realizan a partir de Solidaridad, requieren de la firma de un convenio en el cual las partes sociedad-gobierno, fijan con precisión a que se comprometen.

4. Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

En este punto resaltan dos cuestiones centrales: en primer lugar, la necesidad de mantener un manejo transparente de los recursos, para lo cual se cede a la sociedad el control de los mismos (por eso afirman que existe una verdadera contraloría social). En segundo lugar, la necesidad de que los recursos puedan ser ágilmente utilizados, terminar con la burocracia y centralismo que impiden la toma rápida de decisiones.

Los Comités de Solidaridad

¿Cómo participa la sociedad? A través de la conformación de Comités de Solidaridad (CS) De acuerdo con versiones oficiales existen dos tipos de CS.

En el primero, que podemos llamar de base, los integrantes del CS son elegidos en asambleas públicas, mediante el voto directo con participación de todos los beneficiados de la acción. Su función, consiste en coordinarse con las autoridades gubernamentales y los demás sectores sociales para definir qué hacer; como llevarlo a la práctica; en cuánto tiempo; a qué costo; con qué calidad; y cómo se recuperarán y reinvertirán los apoyos financieros que se proporcionan.

Los CS de base se integran con un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y los vocales adicionales con responsabilidad específica que la comunidad decida elegir. Sus tareas consisten en promover la participación social en las acciones relacionadas con el Programa; convocar a la asamblea para analizar asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos a realizar; coordinar los trabajos y aportaciones a que se comprometieron los miembros de la comunidad, y tomar parte en la vigilancia al cumplimiento de los compromisos por las partes involucradas.

En segundo lugar, existen los CS que se conforman a parte de la convocatoria que las autoridades municipales emiten y presiden, teniendo además, un peso importante en la definición de las obras sociales a realizar y de los demás elementos complementarios del programa. Conviene mencionar la posibilidad de la existencia de varios CS por municipio presididas por Presidentes Municipales. [4]

Aunque en el papel cada una de las acciones que Solidaridad lleva a cabo deberá tener como contraparte la conformación de un CS, en la realidad, parece que no ocurre así puesto que varios de los programas van dirigidos a beneficiar a una persona en particular y no requiere de vigilancia por parte de los integrantes del CS. Tal es el caso del programa de Regularización del Suelo Urbano o de los Fondos para la Producción que se le entregan a campesinos pobres, por mencionar sólo algún ejemplo. En el caso de los programas que sí requieren la conformación de un CS -la gran mayoría-, se han detectado cuando menos tres orígenes:

- a) Aquellos que se conforman a partir de estructuras preestablecidas.
- b) Los que perteneciendo a otras formas organizativas, organizan su CS con la finalidad de obtener los recursos que Solidaridad proporciona. Es decir, tienen la capacidad de desdoblamiento o camuflaje.
- c) Por último, aquellos para quienes es la primera experiencia organizativa.

No se puede asegurar con precisión el número de CS que existen con cada una de las características señaladas. Pero su diferenciación no es de ninguna manera una cuestión inocua. Al contrario, su precisión puede ayudar a responder interrogantes claves para el futuro político mediato e inmediato de este país.

En la actualidad, los CS tienen como reto fundamental encontrar caminos y respuestas que les permitan mantener la permanencia de su organización. También sobre este punto es necesario conocer la lógica con que funciona Solidaridad.

En general, los programas de Solidaridad pueden dividirse en dos grandes rubros: los de vida efímera -realizar la acción y caducar- y aquellos que tienen permanencia.

En el primer caso, se encuentran la inmensa mayoría de los Programas y, debido a ello, existen quienes afirman que no hay razón alguna para suponer la permanencia de los CS después de que se realizó la obra. Es decir, la vida de los CS termina cuando la obra se entrega, porque después ¿cómo mantener su existencia?

La segunda opción, vida permanente de los CS, solamente los podemos situar a partir de la instrumentación de programas de alimentación y abasto -que ponen en práctica el DIF y CONASUPO- y quizá los CS que se generan a partir de Escuela Digna. Sin embargo, cabe apuntar que la continuidad tiene sentido o se explica, sólo si se logra politizar y educar a los integrantes de esos CS. Y aquí se encuentra el primer problema. Porque no

es novedosa la instalación de lecherías ni la política asistencial que el DIF desarrolla, y sin embargo, durante muchos años han venido demostrando poca efectividad política y escasa capacidad de movilización incluso para lo más elemental: emitir un voto a favor del partido oficial.

Si éste ha sido su comportamiento, la pregunta obligada a responder sería la siguiente: ¿qué elementos nuevos existen para que ahora sí sea posible su politización a favor del PRI o de cualquier otra instancia?

Lo dicho hasta este momento sirve para poner en duda la aseveración de que, desde Solidaridad, se ha construido un "nuevo piso social" capaz de ser la base a partir de la cual se reestructure, por ejemplo, el Partido Revolucionario Institucional. Esto sin dejar de reconocer la importancia coyuntural que este programa ha adquirido en procesos electorales y sin menospreciar la generación de expectativas que ha creado en gran cantidad del electorado.

Llegado a este punto, ya es posible inferir el origen de los 80,000 CS que en forma oficial se asegura que existen a nivel nacional. En dicha cifra se contempla el total de CS que se han conformado en lo que va del sexenio, lo que no significa que existan en estos momentos y mucho menos que puedan ser la base de sustentación de un nuevo partido, sobre todo porque existen antecedentes en los cuales se abultan los datos.

Respecto a la generación de un nuevo tejido social, conviene mencionar que Solidaridad ha mostrado una evolución en su forma de operar, pues en sus inicios, 1989, no existía la conformación de Comités de Solidaridad como requisito previo para disponer de recursos y se establecían convenios con organizaciones ya constituidas, que en gran medida pertenecen a la denominada izquierda social no adherida al cardenismo (núcleos que ahora se organizan alrededor del PT principalmente y que sostenían una orientación maoísta). Pero también se destinaban grandes cantidades de recursos a los sectores pertenecientes al PRI, como son la ex CNOP y la CNC. [5]

A partir de 1990 se observa una modificación sustancial en la manera de operar de Solidaridad. Los recursos se manejan preferentemente a través de los gobiernos municipales, [6] se solicita la conformación de un Comité de Solidaridad y pasa a un segundo plano la concertación con organismos pertenecientes a la izquierda social. Es decir, la promoción de Comités de Solidaridad data de sólo dos años atrás. Tiempo que parece insuficiente para construir organizaciones sociales de nuevo tipo en todo el país.

Recursos

A lo largo de cuatro años, Solidaridad multiplicó por cuatro los recursos de que dispuso. Así, "en 1989 contó con un presupuesto de 1.7 billones de pesos de aportación federal y 832,929 de los estados". [7] En la actualidad (1992), Solidaridad cuenta con 6.8 billones de pesos para inversión, tal y como se observa en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Programa de Solidaridad[H-]

Sin embargo, existen algunas incongruencias entre los rubros que se fijan en el presupuesto -para los cuales Solidaridad cuenta con dinero- y las acciones que se reportan. Entre estas últimas se afirma la realización de acciones a través de los siguientes programas: salud; educación -con cuatro vertientes: construcción de nuevos espacios educativos, escuela digna, niños en Solidaridad y apoyo al servicio social-; alimentación y abasto; servicios básicos -agua potable, alcantarillado y electrificación-; urbanización; vivienda; tenencia de la tierra; infraestructura carretera y de caminos; mujeres; apoyo productivo-cafeticultores, pescadores ribereños y pequeña minería; comunidades indígenas -fondos regionales para el desarrollo de los pueblos indígenas, jornaleros agrícolas-; fondos de solidaridad -para la producción y municipales-; y, programas de desarrollo regional. [8]

Por otra parte, Solidaridad da cuenta de un sinnúmero de acciones para las cuales no tiene recursos económicos propios, más bien, se apropia de lo que realizan otras instituciones. En este caso se encuentran las 1'225,000 entregas de escrituras que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) entregó hasta finales de 1991 (Ver Cuadro 2). [9]

Cuadro 2. Regularización del Suelo por Corett[H-]

O también las acciones que el DIF o la CONASUPO -con sus filiales-, vienen desarrollado en cuanto al abasto y alimentación. Por ejemplo, se asegura que durante 1991 Solidaridad aportaría 32.9 mil millones de pesos para contribuir a garantizar el abasto y la alimentación, mediante la apertura de 1,238 tiendas, la operación de 2,722 lecherías y la instalación de 400 cocinas populares. Sin embargo, como fácilmente puede observarse en el presupuesto para 1992, Solidaridad no cuenta con recursos para alimentación y abasto. Y lo que es más grave aún, se afirma que en la ejecución del gasto, CONASUPO y el DIF no consultan a Solidaridad sobre la forma en que debe emplearse (Ver Cuadro 3) [10]

Cuadro 3. Programa Nacional de Alimentación y Abasto[H-]

Por otra parte, un número importante de acciones que Solidaridad afirma realizar, ya se venían instrumentado en años anteriores y con instituciones establecidas. De nuevo el ejemplo de las lecherías LICONSA sirve de ilustración, lo mismo ocurre con las acciones de CORETT, o los recursos que se destinan a través de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD). En todos los casos, se trata de acciones, instituciones o recursos que se encuentran establecidos previamente a Solidaridad.

Esta diferenciación se considera importante porque también existe la otra cuestión: acciones que Solidaridad pone en marcha y de alguna manera son innovadoras en nuestro país.

Si se desglosa cada una de las acciones que ejecuta cada programa, es posible percibir la repetición o superposición de las mismos, pues en varios se repite la acción a realizar, lo

cual dificulta la construcción de estadísticas que permitan conocer con precisión el total de acciones Solidaridad ha instrumentado. Puede ser que ello explique la ausencia de información sistematizada sobre las actividades que realiza Solidaridad.

Así, por ejemplo, existe un presupuesto para drenaje -rubro 11-, y al mismo tiempo, el programa Fondos Municipales para Solidaridad -rubro 8- puede, a través de los proyectos de bienestar social, realizar obras de drenaje. O, por citar otro caso, el Programa Fondo de Solidaridad para la Producción, puede aplicarse, una vez recuperado el préstamo o parte de él, en obras de drenaje. Es decir, la acción de introducción de drenaje es flexible con el propósito de cumplir compromisos específicos, sin embargo, ésta se realiza a través de varias vertientes, con lo cual, en ocasiones, es difícil precisar el total de acciones y recursos que se destinan a este problema (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Programa Nacional de Desarrollo Urbano[H-]

Cuadro 5. Fondos de Solidaridad Para la Producción Agrícola[H-]

El gasto social que ejerce Solidaridad puede analizarse desde la perspectiva que lo compara con el gasto social a nivel nacional.

Así, durante 1992 se programó un gasto social equivalente a 61 billones de pesos, de los cuales 6.8 billones corresponden a Solidaridad (poco más de una décima parte) y el resto se divide entre educación, salud, desarrollo urbano y vivienda que ejercen otros organismos. Este gasto social se divide a su vez, en gasto corriente y de inversión. [11]

El primero representa el mantenimiento tan sólo de la infraestructura para atención de aspiraciones sociales (educación, salud, servicios públicos) lo cual no significa ninguna disminución de los indicadores de pobreza, en este aspecto se gastarán 40 billones de pesos. El rubro realmente importante se observa en los montos (21 billones) que se destinan a nueva inversión y de los cuales le corresponden el 30% a Solidaridad: ésta es realmente la dimensión que tiene el programa. Así la conclusión es absoluta: si se canalizan a través de este programa una parte considerable de recursos para combatir la extrema pobreza. Y, lo más importante, se trata de recursos frescos y con una enorme flexibilidad para ejercerlos, lo que la hace atractiva para cualquier grupo con aspiraciones de poder.

Cuadro 6. Giras de CSG. Sector Beneficiado[H-]

Como establecimos desde el inicio de este artículo, Solidaridad se define, o lo definen, principalmente como un articulador de nuevas relaciones sociales, ahí se encuentra lo novedoso de su aporte. Pero también es, o debería ser, un atenuador de la pobreza. Hasta el momento no es posible evaluar el aporte de Solidaridad en esa dirección. Sin embargo, al margen de Solidaridad existen indicadores que muestran la caída en el nivel de vida, uno de ellos es el comportamiento salarial. [12]

Sin embargo, es posible construir algunos indicadores a partir de datos indirectos. Así, por ejemplo, tomando como base la información proporcionada por la Dirección de Estudios Municipales, adscrita a la Secretaría de Gobernación, fue posible detectar los municipios que fueron incluidos en Solidaridad y que recibieron apoyos a partir de este programa, sin que se pueda precisar el monto de lo asignado. La información del número de municipios que recibieron apoyo de Solidaridad, se cruzó con los municipios que COPLAMAR consideraba marginados y el resultado fue el siguiente: de 459 municipios que recibieron apoyos, solamente 196 se consideraban marginados en 1982, es decir, el 58% de los municipios no corresponde a zonas de extrema pobreza. Este dato es muy relativo porque, como lo anotamos, carecemos de indicadores que nos muestren la inversión en cada uno de los municipios, lo que probablemente altere o relativice algunas conclusiones. [13]

Por otra parte, un dato que también tuvimos que construir fue el saber cuáles son los municipios más importantes y significativos para Solidaridad, además de algún indicador que permitiera detectar cuál es el sector -de entre los pobres- mayormente beneficiado con el programa. Lo único que se nos ocurrió fue realizar un seguimiento de la mayoría de discursos presidenciales y rescatar de entre ellos, aquellos en donde se entregaran obras, se establecieran compromisos o simplemente se reunieran para discutir los alcances y significados de Solidaridad. El resultado es importante; en el lapso comprendido entre el 2 de diciembre de 1988 al 18 de enero de 1992, el presidente Carlos Salinas de Gortari realizó reuniones de trabajo, entregó obras o se comprometió a iniciar trabajos de Solidaridad en un total de 177 municipios.

Pero el dato más revelador tiene relación con el sector beneficiado. En efecto, de un total de 254 reuniones analizadas, se tuvieron los siguientes resultados: el 57% del total fueron con el movimiento urbano-popular, el 27% con el campo, el 7% todos los sectores, 5% indígenas y el resto otros sectores.

Estos resultados tienen muchas lecturas y pueden cruzarse con varias otras informaciones. Entre otras cuestiones que se pueden inferir, se encuentra el hecho de que la preocupación por los sectores pobres es mucho mayor en las zonas urbanas que en las rurales y es muy bajo el número de reuniones con los sectores indígenas.

Esto puede ser entendible por varias razones: la población se concentra principalmente en las ciudades y demandan cada día mayor atención; existe un interés de recomponer las zonas marginadas de las ciudades para evitar posibles conflictos sociales que pongan en peligro la paz social; son un sector determinante a la hora de elegir gobernantes, por mencionar sólo alguna hipótesis.

Alcances

Solidaridad es un programa de características únicas si se le compara con programas similares existentes en otros países. En algunas naciones con problemas de pobreza y marginación, se aplican programas similares. Por ejemplo en Centroamérica, Venezuela o Perú. Sin embargo, a diferencia de México, fundamentalmente están diseñados para

canalizar recursos del Banco Mundial o de la ONU. En México, el programa ha adoptado características propias, una de ellas es la referente al gasto social destinado a Solidaridad, cuestión que ha permitido al coordinador nacional del mismo asegurar que este programa es el más grande del mundo; [14] la otra, se refiere a la nueva relación social que se viene gestando con su ejecución y que abarca los siguientes aspectos: la relación Estado sociedad; un nuevo tejido social capaz de sustituir los antiguos liderazgos y las anteriores formas de organización política derivadas del modelo sustitutivo de importaciones, así como estructuras de organización y participación política diferentes.

Conducción operativa

Solidaridad como ningún otro programa nacional gubernamental, concentra en su seno a decenas de ex-militantes de izquierda quienes desde la década de los setenta vienen realizando esfuerzos de organización en los sectores pobres de este país. Esta situación pudiera tener una doble explicación: por un lado, expresa el pragmatismo con que actúa el actual gobierno mexicano, quien al llevar a cabo un programa de ataque a la pobreza, decide dejarlo en manos, precisamente, de los sectores que mejor conocen a la población pobre del país porque durante toda su vida han trabajado con ellos; por el otro, puede expresar un acuerdo de largo alcance entre algunos sectores del gobierno actual, quienes coincidirían en la apreciación de la necesidad de apoyarse en estos sectores -los ex militantes de izquierda- para crear nuevos liderazgos que eventualmente vinieran a sustituir a los tradicionales.

Solidaridad y el PRI

Mucho se especuló en los primeros meses del presente año acerca de la necesidad de reformar al PRI. Los alcances de la misma no estaban aún definidos: "se podría intentar un cambio superficial que no incluya reformas sustanciales a su actual estructura y continuar ejerciendo el poder político a través de arcaicos mecanismos", [15] o bien intentar una reforma de gran alcance que "concluyera en la renovación del PRI: reformas estatutarias trascendentes; nueva declaración de principios, nuevos liderazgos, nuevo registro, nuevo nombre y nueva relación con el gobierno, entre otros puntos importantes". [16]

En estas dos opciones Solidaridad, o mejor dicho la estructura organizativa que ha creado, jugaba un papel destacado. En algún momento se llegó a pensar que la transformación del PRI significaba desde su cambio de nombre hasta la cooptación de los 80 mil Comités de Solidaridad que se afirman existen constituidos. Ya se vio que no fue así, sin embargo, en la refundación anunciada por Genaro Borrego, se propone fundar el Movimiento Popular Territorial para incorporar a las fuerzas populares a los fines del partido y abrir espacios a los nuevos liderazgos naturales que surgen en la lucha por la calidad de la vida.

Es decir, la red de organización que se ha generado a través de Solidaridad, o mejor dicho, una parte de ella, tiene la posibilidad de convertirse en un sector dentro del PRI, con los compromisos y prerrogativas que ello conlleva. La intención es clara, se trata de

continuar avanzando en el fortalecimiento de la estructura territorial, como una de las estrategias más confiables para consolidar la recuperación de votos del PRI, manifestada en agosto de 1991.

Ahora, la estrategia se finca en la potencialidad que adquiere el voto urbano; las grandes masas pobres de este país se convierten en el objetivo político, se trata de organizarlas, educarlas y cooptarlas. De entre ellas parece hurgar el gobierno mexicano para encontrar los nuevos liderazgos llamados a reemplazar a los sectores tradicionales del partido.

A manera de coda

Sin querer restar importancia al papel que Solidaridad ha jugado en el actual sexenio, conviene realizar algunas precisiones que permitan observar con mayor objetividad los alcances del programa. En general, la primera gran conclusión tiene que ver con el reconocimiento de que Solidaridad ha tenido muchos usos o, si se prefiere, a servido para muchas cosas; ha logrado mantener una imagen pública que le otorga mucho más atributos de los que realmente posee. Esta característica es la que explica, en parte, el éxito enorme que ha tenido durante las coyunturas electorales.

Más que resolver de origen el problema de la pobreza extrema, Solidaridad ha servido para generar expectativas entre la población. En este sentido, cabe afirmar que la gente confía en que algún día, a través de este programa, el gobierno les resolverá -o ayudará a hacerlo- alguno de sus problemas más sentidos.

En algunos momentos, Solidaridad ha servido de contenedor social y ha evitado que sectores o movimientos sociales que de "manera natural" pudieran simpatizar con el PRD, se acerquen a él. Este "uso" de Solidaridad funcionó con claridad en algunos lugares estratégicos de la zona norte del país, cuando sectores pertenecientes al Partido del Trabajo recibieron recursos para impulsar sus programas.

CITAS:

[*] Profesores-Investigadores, Depto. de Sociología, UAM-A.

[1] Carreño Carlón, José, Prólogo de Solidaridad a Debate, El Nacional, 1991, p. 15.

[2] Rojas, Carlos, "Solidaridad en México", en Solidaridad a Debate, El Nacional, p. 21.

[3] Rojas, Carlos, "Solidaridad en México", en Solidaridad a Debate, El Nacional, p. 30.

[4] Rojas, Carlos, "Solidaridad en México", en Solidaridad a Debate, El Nacional, pp. 32-38. Toda la información de la manera en que se organizan y funcionan los CS se tomó de esta obra.

[5] Ver: Moguel, Julio, "El Programa Nacional de Solidaridad, ¿para quién?", Cap. 10 del libro Los Nuevos Sujetos Sociales del Desarrollo Rural, Cuadernos de Base Núm. 2, edit.

Fundación Interamericana, p. 285. "Algunos recursos del Pronasol han sido canalizados a zonas o áreas donde domina la oposición política al PRI. Sin embargo, si democráticos como el de Juchitán (en el estado de Oaxaca) han sido beneficiados de manera importante de esos recursos se ha canalizado a través de los mecanismos corporativos tradicionales (los organismos sociales controlados por el gobierno), lo que urge ha impedido en gran medida que se cumplan los objetivos planteados. En 1990, CNOP del estado de Durango fue beneficiada con el 75% del presupuesto para Pronasol en esa entidad, a pesar de su limitada capacidad para poner en marcha los proyectos. Para el mismo año en Oaxaca. la CNC recibió alrededor del 60% de estos recursos."

[6] Ver: Moguel, Julio, "El Programa Nacional de Solidaridad, ¿para quién?", Cap. 10 del libro Los Nuevos Sujetos Sociales del Desarrollo Rural, Cuadernos de Base Núm. 2, edit. Fundación Interamericana, p. 281.

[7] Ver: Moguel, Julio, "El Programa Nacional de Solidaridad, ¿para quién?", Cap. 10 del libro Los Nuevos Sujetos Sociales del Desarrollo Rural, Cuadernos de Base Núm. 2, edit. Fundación Interamericana, p. 280.

[8] Rojas, Carlos. "Solidaridad en México", en Solidaridad a Debate, El Nacional, pp. 40-63.

[9] Ver: Programa Nacional de Solidaridad, Cuarta Jornada, Jueves 12 de Septiembre, en particular el apartado referente a Urbanización.

[10] Ver: Programa Nacional de Solidaridad, Cuarta Jornada, Jueves 12 de Septiembre, en particular el apartado referente a Alimentación y Abasto.

[11] Ver el artículo de Fernando Peón Escalante que aparece en este mismo número.

[12] Esta es una preocupación del que podemos llamar sector crítico de Solidaridad. En este número de El Cotidiano, en particular Julio Moguel muestra, en su artículo, marcado interés por el tema.

[13] Los datos de Coplamar fueron tomados de Necesidades esenciales de México, Vol. 5, Siglo XXI, México 1982, p. 302.

[14] Ver en especial la entrevista concedida por el Ing. Carlos Rojas a la revista Este País.

[15] Ver el Análisis de Coyuntura del Núm. 40 de El Cotidiano.

[16] Ver el Análisis de Coyuntura del Núm. 40 de El Cotidiano.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

INDICE ANALITICO: Estudios de Caso

AUTOR: Eduardo Pérez Haro [*]

TITULO: Alimentación y Política Social

ABSTRACT:

El Estado mexicano se refuncionaliza bajo una nueva política social, que apunta a remontar la obsolescencia de los esquemas corporativos con los que se compró la inmovilidad del período de la industrialización, pero asimismo, se establece un plano de corresponsabilidad que se coloca por encima del contenido contestatario del discurso que asistió al movimiento popular de las últimas décadas.

Este es el nuevo paradigma, en el que Solidaridad promueve un tejido social, orientado a la rearticulación de la unidad nacional que se demanda ante esta coyuntura de mayor interdependencia de las economías. La cohesión de las diferentes regiones y sectores sociales del país, constituyen la fórmula necesaria conveniente para resguardar la soberanía en estos tiempos de la llamada globalización de la economía mundial.

TEXTO:

Introducción

Entre las necesidades del pueblo mexicano, la alimentación ocupa un lugar prioritario que requiere de la mayor atingencia por parte de la política social del Estado.

Existe un problema alimentario identificado por la desnutrición y sus secuelas en la salud. Sin embargo, su solución no es fácil pues la producción de alimentos se enfrenta a la dificultad de superar sus limitaciones estructurales, en el marco de la mayor competencia que le obliga la apertura económica y en general la modernización del sector.

No obstante, el Programa Nacional de Solidaridad ofrece una perspectiva de participación social, que finca una base sólida para incorporar a la sociedad rural con un papel fundamental dentro de la estrategia de reactivación del sector, y de manera muy especial en la producción de alimentos básicos.

En esta misma lógica, cabría considerar el eslabonamiento de los programas de abasto, que contando con un importante sustento popular, hoy en día, se encuentran al margen de la nueva línea en que se despliega la acción social del gobierno mexicano.

Luego entonces, el problema cifrado por la desnutrición, debe ser atendido bajo una estrategia sistemática, en donde la sociedad rural y las instituciones del Estado vinculadas

al sector, combinen voluntades y capacidades desde la producción de alimentos hasta su distribución, en el marco de la nueva política social encabezada por Solidaridad.

A la exposición de este axioma conformado por el problema alimentario, la producción de alimentos y la articulación de los programas de abasto dentro de la nueva política social, se orientan las siguientes líneas.

El problema alimentario: desnutrición

No hace mucho durante el pasado ciclo de la zafra, tuve oportunidad de estar cerca de los jornaleros cortadores de la caña del estado de Morelos. En esa ocasión, pude constatar junto con otros representantes de diversas instituciones de gobierno, una gama de privaciones entre los jornaleros y sus familias, que por supuesto desbordan las llamadas necesidades básicas de educación, salud, alimentación y vivienda, abriéndose un espacio a la promiscuidad, a la pérdida de la seguridad individual y colectiva, al juego de violaciones físicas y morales, etc. Pero entre ese espectro de pobreza los cortadores manifestaron que el acceso al maíz y otros víveres era su necesidad más apremiante.

Tómese esta referencia como ejemplo de lo que sucede entre amplios y diversos sectores de la población nacional. Otros indicadores podrán respaldar esta percepción para alejarla de cualquier contenido anecdótico. El fenómeno de la desnutrición y sus efectos sobre los problemas de fecundidad en la madre y las debilidades del sistema inmunológico de los niños al nacer, así como la muerte de menores de cinco años o las deficiencias del desarrollo de aquellos seres que se logran, han sido suficientemente fundamentadas por diversos estudios de investigación directa realizados por el Instituto Nacional de la Nutrición, la Secretaría de Salud y otros organismos de reconocida capacidad técnica. [1] Los índices que sobre el particular se han obtenido, se colocan a grandes distancias de los parámetros recomendables que han sido establecidos por los organismos internacionales autorizados. [2]

En la presentación de estas evaluaciones, baste por el momento citar algunas cifras que pueden ilustrar la dimensión del problema: según datos del Anuario Demográfico de la Organización de las Naciones Unidas, en México de cada mil niños nacidos vivos mueren 38, mientras que en los países desarrollados es de menos de diez y en naciones como Panamá es de 23 por mil, Costa Rica 17 por mil o Cuba 13 por mil. Más aún, la Encuesta Nacional sobre Fecundidad y Salud de 1987, que se dio a conocer en julio de 1989 por la Secretaría de Salud, establece tasas diferenciales de mortalidad entre las áreas urbano y rural, entre las regiones norte y sur del territorio nacional e incluso entre las poblaciones de diferentes tamaños: la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años en el período 1977-1987 que vivían en poblaciones de menos de 2,500 habitantes fue de más de cien defunciones por cada mil, mientras que en las áreas metropolitanas fue de 31 por cada mil.

Los llamados indicadores antropométricos dan cuenta de las deficiencias del estado nutricional de la población: en México, el 42% de los menores de 5 años registra bajos pesos para la edad, de los cuales el 43% se localiza en la región sureste del país, mientras

que el 37.5% de esta misma población presenta deficiencias de talla para la edad. Adicionalmente se podrían señalar otros efectos de la desnutrición como es el abatimiento de los niveles de aprendizaje y desempeño, tanto educativo como laboral, sin embargo, consideramos que no es necesario abundar sobre estos indicadores para demostrar los deterioros que se generan entre la población de menores ingresos como consecuencia natural de la subalimentación.

Otra línea de observación sobre el problema alimentario que se registra entre estos segmentos de la población nacional, son los índices de disminución de los consumos per cápita de los alimentos de la canasta básica, que han sido mostrados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en las Encuestas de Ingreso-Gasto de los Hogares y las realizadas por el Instituto Nacional del Consumidor (INCO). Según este último, entre junio de 1985 y febrero de 1988 el consumo per cápita de huevo en los estratos de población formal-bajo e informal-bajo disminuyó de 46.3 grs. a 35.5 grs. y de 46.5 grs. a 26.9 grs., respectivamente; en este mismo sentido, el consumo de azúcar pasó de 33.1 grs. a 24.2 grs. y de 26.3 grs. a 19.6 grs., respectivamente. Por lo que hace al consumo de granos básicos, [3] el maíz pasó de 245.2 kg. en 1981 a 142.4 kg. en 1988; en el mismo lapso, el consumo per cápita del frijol pasó de 25.5 kg. a 14.2 kg. Sin mayores referencias empíricas, valga por el momento la anotación de las agudas características que registra el deterioro alimentario que se padece por las mayorías de nuestro país, para establecer un punto de partida en la reflexión.

La producción de alimentos en la reactivación del sector agropecuario y la nueva política social

El fenómeno que subyace a esta problemática cifrada por la desnutrición y sus secuelas, es, sin lugar a dudas, la pobreza. Atacar de raíz esta situación presupone una estrategia viable en la generación de riqueza y esquemas de distribución más equitativos.

El proyecto de modernización que se dirige a recuperar el crecimiento de la economía mediante la vinculación de México a las principales corrientes de producción y comercio internacional, se asume en combinación con una decidida política social que incluye a todos los mexicanos, en su consecución y en la participación de sus resultados. Esta es la gran responsabilidad de Solidaridad. [4]

Acorde a esta estrategia, el sector agropecuario debe reactivarse como generador de riqueza y eficiente productor de alimentos. Sin embargo, el papel impuesto al campo mexicano en el desarrollo histórico de nuestro país, ha concluido en una acentuada diferenciación productiva, regional y social, que exige por igual tratamientos diferenciados, o mejor dicho, esquemas compensatorios al encuentro de desigualdades que frente al mercado no son reconocidos como tales.

Pero ¿cómo responder a estas disparidades, deficiencias, e imperfecciones de la estructura de producción y comercio de alimentos? ¿Cómo resolverlas en el marco de la apertura que significa la eventual suscripción del TLC? ¿Cómo al fin y al cabo asegurar

el acceso generalizado a los básicos alimenticios? Son preguntas cuya respuesta ya se ha perfilado en los últimos meses, pero aún hay lugar a medidas complementarias.

La reactivación económico-productiva del sector agropecuario, ciertamente debe contar con la libertad comercial de los factores de la producción, y en ello confluyen las recientes modificaciones al Artículo 27 Constitucional y su Ley reglamentaria, asimismo, la apertura con Estados Unidos y Canadá, y la modernización de las instituciones de fomento, etc., pero la falta de rentabilidad de toda agricultura y la muy particular limitación de nuestros recursos naturales; los rezagos tecnológicos y la descapitalización de gran parte de las áreas de explotación, requieren de una estrategia debidamente articulada en tiempo y lugar, que además de la inversión privada y el apoyo gubernamental, asegure bajo mecanismos de amplia participación social la puesta en juego de todas las fuerzas productivas del sector, que por supuesto incluye a prácticamente todos los miembros de la sociedad rural.

En ello habrán de combinarse nuevas y más eficaces formas de organización social con decididas líneas de apoyo económico y técnico del Estado, pero además, deben cubrirse los vacíos de conocimiento y actuación, sobre los procesos productivos con efectiva viabilidad ante la cambiante condición de la demanda internacional y nacional. Y muy especialmente, cubrir la ausencia de mecanismos de confluencia de las pequeñas producciones, y la creación de sociedades para la transformación y comercialización en la escala requerida por las nuevas condiciones de la competencia internacional.

Hasta donde sabemos, no existe un análisis preciso sobre los impactos regionales, productivos y sociales que resultan de los cambios constitucionales y de la eventual firma del TLC. El juego de oportunidad y la capacidad de respuesta, es sumamente diversa entre los productores nacionales, y en ello no puede haber improvisación que disperse el apoyo estatal y mucho menos que se aventuren las posibilidades de las comunidades rurales.

La expectativa de inversión y empleo que presupone el TLC para la economía mexicana, no se cumple en tiempo y condiciones para el sector agropecuario, por el contrario, en éste habrá de darse una depuración productiva, que en su expresión social significa la liberación de amplios contingentes de trabajadores y sus familias. Estas, sólo podrán arraigarse bajo una eficaz política de Estado, que en este caso puede entenderse como actividad de fomento productivo pero que por sus características es, y debe asumirse como política social en sentido estricto. El nuevo movimiento campesino y Solidaridad, apuntan y deben consolidarse en esta dirección.

Los productores pobres del sector rural nacional y sus pequeñas explotaciones, pueden reordenarse de acuerdo a las tendencias de cambio en el patrón de cultivos, siempre y cuando, respondan a las nuevas condiciones del mercado. No se trata de reeditar las empresas colectivas, se requiere de fórmulas que sin trastocar la naturaleza de la producción familiar, den lugar a la suma de sus resultados para constituir una condición competitiva en la escala necesaria.

Asimismo, se requiere de resolver, seguramente en sociedad con el capital privado y el apoyo de los fondos de Solidaridad para el desarrollo de empresas productivas, las condiciones de transformación y comercialización, en donde este último eslabón de la cadena se sobreponga a los esquemas de intermediarismo tradicional, haciendo posible en su caso, los mecanismos de representación pagados por comisión según los volúmenes operados.

Aunque expuesto en sus términos más generales, esta vía puede articular a los pequeños productores en una estrategia competitiva que resguarde la soberanía nacional en materia alimentaria al lado de las grandes explotaciones en la reactivación del sector. Pero cómo garantizar su consumo y el de los pobres de las zonas urbanas en lo que hace a los básicos de la alimentación, ésta es la otra cara del problema.

Los Programas de Abasto en el marco de la nueva política social [5]

El gobierno mexicano dispone de un considerable volumen de recursos para apoyar la comercialización y el abasto de productos básicos. [6] CONASUPO y sus Filiales, asumen prácticamente por entero esta línea de actuación del Gobierno Federal. El Programa de Tortilla Subsidiada bajo el funcionamiento de la tarjeta magnética, el Programa Social de Leche y el Programa de Abasto Rural y a Zonas Populares Urbanas constituyen las acciones fundamentales de esta política.

Para el presente año, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), incluye al Programa Social de Abasto dentro del Sector Desarrollo Social en el formato correspondiente al Resumen Sectorial del Gasto Programable. Esta presentación presupuestal, constituye un abierto reconocimiento de las acciones de abasto popular de alimentos como componente orgánico de la política social del Estado mexicano.

El rubro presupuestal que tradicionalmente se refería como Comercio y Abasto, ahora sólo se presenta como Sector Comercio con lo cual podemos suponer el desprendimiento de las funciones de abasto. Pero veamos, ¿qué importancia puede tener este hecho desde la perspectiva de la política social?

Cuando el esquema de la política social presupone la participación comunitaria, como elemento estructurador del ejercicio del gasto público, se pone de manifiesto una concepción sobre la necesidad de potenciar el tamaño de los recursos, a través de un entrelazamiento paralelo con las fuerzas y formas de organización de los propios núcleos de población, creándose una nueva base social como elemento definitorio de la Reforma del Estado.

El Estado mexicano se refuncionaliza bajo una nueva política social, que apunta a remontar la obsolescencia de los esquemas corporativos con los que se compró la inmovilidad del período de la industrialización, pero asimismo, se establece un plano de corresponsabilidad que se coloca por encima del contenido contestatario del discurso que asistió al movimiento popular de las últimas décadas.

Este es el nuevo paradigma, en el que Solidaridad promueve un tejido social, orientado a la rearticulación de la unidad nacional que se demanda ante esta coyuntura de mayor interdependencia de las economías. La cohesión de las diferentes regiones y sectores sociales del país, constituyen la fórmula necesaria conveniente para resguardar la soberanía en estos tiempos de la llamada globalización de la economía mundial.

Ciertamente no hay mayor pérdida de la soberanía, que la incapacidad para satisfacer las necesidades básicas de la sobrevivencia de un pueblo, o la de vivir la desarticulación y la falta de participación directa en el carácter y orientación del proyecto de desarrollo nacional. En este sentido, observaremos que la nueva política social que presupone el Programa Nacional de Solidaridad, se dirige consecuentemente al cumplimiento de las premisas que surgen ante la coyuntura, sin apartarse de los intereses históricos del movimiento popular. Podría decirse, sin embargo, que estos supuestos sobre los que se erige Solidaridad en la práctica no se corresponden, pues aún se ejerce un uso de los recursos públicos orientado al funcionamiento clientelar-corporativo del partido de Estado. Nos parece que el motor que impulsa estos cuestionamientos, hace perder de vista las posibilidades reales que ofrece el sólo hecho de que el Estado mexicano, levante este discurso y abra esta perspectiva ante los retos que le significó la crisis económica y los conflictos políticos de las décadas pasadas. [7]

Efectivamente, habría que evaluar y más que eso vigilar la consecuencia práctica de esta nueva política social del Estado, pero precisamente en ello no vemos mejor fórmula que el despliegue permanente de la organización social y la movilidad productiva de los grupos emergentes, que hoy caracterizan una nueva fisonomía de la sociedad mexicana.

Solidaridad apuesta a una reorganización global de la sociedad civil, pero su extensión y consolidación dependen de los ritmos, que vayan marcándose por el propio avance de los núcleos sociales. Más aún, este proceso, tiene que combinar con las formas tradicionales de la política social, que no pueden ser suplantadas por un discurso, sino solamente por la fuerza que representa una nueva manera de hacer las cosas por parte de la sociedad y del Estado.

Precisamente, cuando observamos las modificaciones a los formatos del Gasto Programable del Presupuesto Público, en el sentido de reagrupar los Programas de Abasto dentro del Sector Desarrollo Social, nos colocamos ante una perspectiva de profundización de la nueva política social, que se aleja de una mera modificación de los rubros del Gasto público para dar lugar a una revaloración del sustento social que acompaña en gran medida a los programas de leche, tortilla y abasto a zonas marginadas del campo y la ciudad. O al menos así quisiéramos entenderlo.

Las transferencias y subsidios del gobierno en apoyo al poder adquisitivo de las clases populares, habrá de replantearse ante los cambios en las estructuras de producción y en la propia composición social que devienen del modelo de apertura económica y desregulación de la actividad estatal, pero al fin habrán de mantenerse e incluso revigorizarse en algunos casos. Sin embargo, lo que resulta importante destacar, es que los términos de transparencia y focalización alcanzados, por ejemplo, en algunos

programas sociales de abasto, no agotan el propósito ni las posibilidades de la política social del Estado.

El alto grado de penetración que representan más de 300 Consejos Comunitarios, que respaldan la operación de las tiendas DICONSA en más de 20 mil núcleos agrarios y zonas populares urbanas, representa una red de interacción y convergencia entre la sociedad civil y el Estado, que debe articularse de manera más eficaz al quehacer general de Solidaridad.

Conclusiones

El reordenamiento orgánico institucional que se apunta en la constitución de la nueva Secretaría de Desarrollo Social, establece un nuevo plano de coordinación de la política social en su sentido más amplio. Las formas tradicionales y las nuevas, tienen que correlacionarse en una perspectiva más integral de la estrategia de movilización social, y lo decimos muy particularmente para la atención del problema alimentario, y en su expresión general, para resguardar el alto contenido de justicia y democracia que debe imprimirse al proyecto nacional.

La reactivación del sector agropecuario, la soberanía alimentaria que en mucho depende de las condiciones de producción y comercialización de granos básicos, y la seguridad en el abasto de los alimentos de primera necesidad para el conjunto de la población, son factores directamente relacionados que en el marco de la apertura como elemento ordenador de la estrategia de crecimiento económico de México, deben resolverse con el concurso de todos los mexicanos en el marco de la organización y participación social que enarbola Solidaridad.

CITAS:

[*] Profesor titular de la Coordinación de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES), Fac. de Economía, UNAM.

[1] Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural, Instituto Nacional de la Nutrición (INN) Encuesta de seguimiento Alimentario de la población de Escasos Recursos, INCO, México, 1988. Encuesta de Ingresos y Gasto de los Hogares, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), México, 1990. Encuesta Nacional de Salud, Secretaría de Salud, México, 1988.

[2] Organización Mundial de la Salud (OMS), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etc.

[3] "El Combate a la Pobreza": Lineamientos Programáticos, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, México, 1990, p. 38.

[4] "Si bien es cierto que aumentando el empleo... crearemos los medios estructurales para revertir la inequidad y la creciente concentración del ingreso, necesitamos

complementarlos con este Programa de Solidaridad Social". Salinas de Gortari, Carlos, "Discurso de Toma de Posesión"; 1o. de Diciembre de 1988, Revista de Comercio Exterior (BANCOMEX), Vol. 38, Núm. 12, México, diciembre, 1988.

[5] El papel del Estado en la comercialización merece un tratamiento desagregado alrededor de la problemática de los precios y subsidios en el marco del TLC, que por el momento no tiene lugar, debido al tratamiento que en este caso nos interesa de la producción y del consumo de alimentos desde la perspectiva de la política social.

[6] El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) consigna 1.8 y 2.6 billones de pesos para 1991 y 1992 respectivamente. Estos montos no incluyen las transferencias al Sector Comercio, que Conasupo ejerce en la Comercialización Agropecuaria, tan sólo comprende los programas sociales de abasto con subsidio directo. Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), Tomo 1, Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), 1992.

[7] Solidaridad significa, en primer lugar, una rectificación de la política del Estado ante la sociedad mexicana. Durante la época de crisis el Estado mexicano, se vio en la necesidad de aplicar una política de contención de la organización popular. Vizcaíno, Alvarez Rogelio, "La sociedad civil a la cabeza del cambio", Suplemento Gente Solidaria, El Nacional, México, 6 de abril, 1992.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

INDICE ANALITICO: Estudios de Caso

AUTOR: Luis Hernández Navarro [], Fernando Celis Callejas**

TITULO: Pronasol y la Cafecultura [*]

ABSTRACT:

¿Quién ha cubierto las funciones de financiamiento, acopio y comercialización que antes realizaba Inmecafé? Una parte del antiguo financiamiento es hoy ocupado, con otras modalidades, por Pronasol. El acopio y la comercialización han sido organizados, en parte, por las organizaciones sociales autónomas que han crecido y madurado en la coyuntura de libre mercado. Pero, otra parte, la mayoritaria, ha sido cubierta tanto por los antiguos "coyotes" que han vuelto a hacer acto de presencia en las comunidades como por las grandes compañías transnacionales que han pasado a operar directamente en un terreno en el que antes lo hacían a través de intermediarios.

TEXTO:

La quiebra de la cafecultura nacional

Durante años la cafecultura nacional fue una de las ramas agrícolas capaces de tener un funcionamiento "sano": mantuvo un ritmo sostenido de crecimiento, compitió con éxito en los mercados internacionales proporcionando al país divisas extranjeras de manera significativa (casi 600 millones de dólares en el ciclo 1988-1989), amplió su planta productiva y agroindustrial, desarrolló nuevas tecnologías y proporcionó recursos económicos a amplias capas de productores.

Esta situación comenzó a cambiar drásticamente a partir del ciclo 1987-88. Además de sufrir fenómenos climatológicos adversos que provocaron una baja en la producción del grano (sequías, aguaceros y heladas), el sector tuvo que enfrentar tres hechos de enormes consecuencias: la política de estabilización económica, la ruptura de las cláusulas económicas de la Organización Internacional del Café en julio de 1989, y la reestructuración del Inmecafé y su retiro de las funciones de financiamiento, acopio y comercialización. Las consecuencias de estos factores sobre los ingresos de los productores han sido dramáticas. En ese lapso de tiempo los precios del grano han disminuido en más de un 60% (Ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Variación Promedio Mensual 1988-92. Bolsa del Café de NY.[H-]

La política de estabilización económica afectó severamente al sector. Como el incremento en los niveles de inflación fue cinco veces mayor que la paridad cambiaria, los productores disminuyeron sus ingresos por quintal exportado. Asimismo, se encontraron simultáneamente con altísimas tasas de interés y el virtual congelamiento del

precio de venta del café molido y tostado en el mercado nacional. Los costos de producción y de financiamiento se hicieron mayores y no pudieron ser cubiertos por el precio final del producto. Ello se vio agravado por el incremento en los precios de fertilizantes y otros insumos.

La ruptura de las cláusulas económicas de la OIC en junio de 1989 fue una medida beligerantemente apoyada por las representaciones norteamericana y mexicana. En el marco de un desajuste real entre producción y consumo, pesó enormemente en la decisión de poner fin a un sistema de cuotas la irritación de ambos países. En el caso del vecino del norte, por la existencia de un doble mercado; en el de nuestro país, por tener cuotas restringidas de exportación teniendo café de calidad. México almacenaba existencias por alrededor de 2 millones 200 mil sacos, que costaban financieramente unos 33 millones de dólares anuales. La ruptura desplomó de inmediato los precios del aromático. Si éste se encontraba en una banda de 130-140 dólares las 100 libras, pasó a colocarse en un promedio de 70. El mercado libre permitió a los exportadores mexicanos colocar rápidamente sus existencias. Sin embargo, la decisión de la ruptura no significó necesariamente un beneficio para el país. Efectivamente se dejaron de pagar los costos financieros del almacenamiento de los inventarios, sin embargo, debido al precio que se vendió el grano, dejaron de entrar al país 65 millones de dólares extras de haberse vendido en la antigua banda de precios.

Durante años Inmecafé fue el principal instrumento estatal para intervenir en la cafecultura. Fue fundado en 1958 para defender y mejorar el cultivo, beneficio, industrialización y comercio del café mexicano, tanto en el país como en el extranjero. A partir de 1973 modificó ampliamente sus operaciones, pasando a jugar un papel clave en el proceso de organización, financiamiento, acopio y exportación del sector, transformando el esquema de intermediación productivo-comercial que existía hasta entonces. [1] Sin embargo, desde 1989 comenzó un cambio estructural en el Instituto para: "desincorporar en forma acelerada la participación del Estado en las funciones de acopio, financiamiento y comercialización del café y lograr en forma paralela la autogestión campesina en el sector. Estos objetivos se realizarán en un período de tres ciclos. Para ello, se requiere la concertación con los gobiernos de los estados para hacer efectivas las siguientes acciones: liberación del mercado interno y la desincorporación de las actividades del Instituto [...] Inmecafé restringirá su participación en el financiamiento, acopio y comercialización a la producción de los productores marginados, con base a la colocación previa del producto y a precios acordes con el mercado internacional. Se procederá a la venta de los beneficios e instalaciones de almacenamiento para que los productores minifundistas estén en condiciones de vender su café pergamino y se pondrán en venta las empresas filiales de torrefacción Cafemex y Dicamex". [2] La reestructuración del Inmecafé ha tenido profundas consecuencias en los términos de la relación entre pequeños productores de café y el Estado.

Pequeños productores de café e intervención estatal (el esquema Inmecafé)

Del café viven cerca de 2 millones de personas que cultivan poco más de 560 mil hectáreas. México es el cuarto exportador mundial del grano, y el segundo en su variedad

arábica. Según el censo de noviembre de 1989 -uno más actualizado está levantándose en este momento- (Ver Cuadro 1) poco más de 179 mil productores tienen hasta 2 has. y producen poco más de 2 millones 300 mil quintales; más de 73 mil productores tienen entre 2 y 5 has. y cosechan casi 2 millones y medio de quintales; cerca de 18 mil 500 cafeticultores tienen entre 5 y 10 has. donde producen más de millón 273 mil sacos; y, poco más de 4 mil 900 productores poseen más de 10 has. y producen casi millón y medio de sacos. Estamos pues, ante una estructura productiva altamente polarizada, donde más del 70% de los productores poseen menos de 2 has. pero sólo produce poco más del 31% de la producción nacional.

Cuadro 1. Datos Básicos de la Cafeticultura Nacional. Distribución de Productores. Areas Cultivadas y Producción por Entidad Federativa y Tamaño del Predio. (Noviembre de 1989)[H-]

Esta concentración de recursos productivos abarca otras áreas de la economía. El sector privado acopió el 90.4% del café producido, y es propietaria de las tres cuartas partes de la planta beneficiador existente, así como de casi la totalidad de la industria torrefactora y solubilizadora. Evidentemente controla la mayor parte de los recursos financieros disponibles para la comercialización del grano.

La intervención del Inmecafé en el proceso de financiamiento, acopio y comercialización del grano a partir de 1973 creó un peculiar esquema de relación entre los productores, el mercado y el Estado. Este esquema tenía como eje organizativo básico las Unidades Económicas de Producción y Comercialización (UEPC). El Instituto definía a estas organizaciones como "empresas de cafeticultores minifundistas, que se organizan con el objeto de resolver problemas relacionados con la producción, industrialización y comercialización del café, así como aquellas que tienen que ver con el desarrollo integral de las comunidades cafetaleras". [3] En los hechos, las UEPCs eran los instrumentos comunitarios para otorgar "anticipos para labores de cultivo con el propósito de evitar la venta de cosechas a intermediarios. Este anticipo en la práctica constituye un crédito de habilitación o avío y se otorga en fertilizante o en efectivo; el productor compromete en garantía parte de su cosecha, lo que le ha permitido al Inmecafé índices de recuperación superiores al 90%, así como captar café para su comercialización". [4]

La organización de las UEPCs fue promovida por el Inmecafé a través de promotores. Estos partían de la existencia de "peligros y vicios que es necesario impedir y combatir en el trabajo de organización: la manipulación de los campesinos con pretexto de resolver sus problemas; el paternalismo consciente e inconsciente que coloca al campesino en un plano de inconformidad y los conduce a la pasividad y el conformismo". [5] El promotor, además de organizar las UEPCs las visitaba unas dos veces al año. En los hechos, su función se limitaba a dar y recuperar el crédito.

Los créditos otorgados por Inmecafé tenían como destinatario al grupo no a individuos aislados. Las UEPCs, aunque sin figura jurídica eran en los hechos una sociedad de crédito en la que el conjunto de socios eran responsables solidarios para cubrir sus deudas. La venta del café al Instituto era condición para obtener crédito. Estos se

cobraban en un plazo de entre seis y ocho meses, con una tasa del 10% anual, inferior a la que cobraba la banca de fomento. En los hechos, el crédito, además de dotar recursos para fertilizar permitía la subsistencia del productor hasta el momento de la cosecha.

El Inmecafé tuvo en sus orígenes altas tasas de recuperación de los créditos otorgados. En sus inicios (1973-1974) otorgó 34 millones de pesos como anticipos; en los dos ciclos siguientes repartió 145 y 183 millones de pesos respectivamente. El Instituto recuperó el 99 y 85 por ciento de los anticipos entregados en los primeros ciclos. [6] Estas altas tasas de recuperación partían del hecho de que el productor garantizaba el pago con producto que luego el Inmecafé comercializaba. Este crédito, sin embargo, era sólo de avío, a corto plazo y no permitía incrementar la productividad de las plantaciones. Asimismo, resultaba insuficiente para realizar las labores necesarias para el cultivo. Pero, además, los créditos llegaban con retraso para sufragar los gastos de los trabajos agrícolas. En ese contexto el "programa de créditos del Instituto no eliminó la razón de ser del comerciante-prestamista". [7] Las UEPCs fueron copiadas, en algunos lugares, por caciques. "La estructura de poder regional se sumó a la estructura puesta en pie por el Inmecafé; sólo en aquellos lugares donde aquella se había debilitado el Instituto impuso su control". [8] Sin embargo, su inserción entre los pequeños productores organizados era un hecho indudable. A finales de 1976, 78 mil 252 cafeticultores estaban organizados en 2 mil 111 UEPCs.

La presencia del Inmecafé en el acopio y comercialización del grano permitía además, un cierto control sobre el precio del grano en su fase de acopio en el mercado interno. Esto se tradujo en un nivel de ingresos del pequeño productor relativamente más alto, y en la posibilidad de colocar una parte de su producción por afuera de los "coyotes" tradicionales.

Su intervención en el medio, estaba, sin embargo, lejos de ser idílica. Prácticamente desde 1982, los productores organizados autónomamente protagonizaron significativas movilizaciones en contra del Inmecafé. Este representaba la política gubernamental y regulaba el precio del grano. Los campesinos querían mejores precios, pero también que los créditos llegaran a tiempo, que su producto se pesara bien y se castigara menos. Deseaban una Institución más eficaz y menos burocrática. Querían un Instituto menos comprometido con los caciques y más relacionado con los campesinos. La lucha siguió año tras año. En el camino constituyeron importantes organizaciones regionales que acopiaban, beneficiaban y comercializaban directamente su producto. Así, cuando a comienzos de la administración de Salinas de Gortari se anunció el adelgazamiento del Instituto y la desaparición de algunas de sus funciones, la mayoría de las organizaciones autónomas o bien aplaudió la medida o bien guardó prudente silencio. Casi nadie pidió su permanencia. [9]

Los hilos se sueltan

La reestructuración del Inmecafé implica que esta Institución ha dejado de ser el instrumento regulador de la cafecultura nacional. Este hecho ha provocado en el sector una profunda convulsión. Primero, porque la reestructuración, en lugar de realizarse

paulatinamente se efectuó de manera brusca, sin un modelo claro de lo que debería de ser un nuevo esquema de relación entre Estado, productores y mercado. Segundo, porque se procesó en el momento en el que se rompieron las cláusulas económicas del Convenio de la OIC y el precio se derrumbó dramáticamente. Y, tercero, porque la reestructuración misma se llevó a cabo en una situación de inestabilidad institucional del Inmecafé.

En la primera mitad del sexenio el Inmecafé tuvo cuatro directores distintos. Dos de ellos pasaron a ocupar posiciones políticas: uno, fue postulado como candidato a diputado por el PRI. El otro pasó a dirigirlo. Tal movilidad de funcionarios responsables no garantiza, ni remotamente, continuidad en las políticas hacia el sector. Pero más allá de este desajuste interno, provocado por los cambios en los mandos administrativos, el centro de sus actividades en esos tres primeros años de la actual administración estuvo orientado no a la elaboración de una política cafetalera nacional sino a tratar de instrumentar los mecanismos para deshacerse de sus viejas funciones y transferir sus instalaciones de acopio y beneficio.

El retiro del Inmecafé del "campo de batalla" del financiamiento, acopio y comercialización no fue acompañado del diseño de un modelo que definiera las funciones de las distintas instituciones que intervienen en el sector. Así, el Inmecafé, el INI, el Pronasol, la SARH, el INCA, la SRA, Banrural, Bancomext y los gobiernos de los estados siguieron trabajando en la cafeticultura pero prácticamente sin coordinación entre sí, y mucho menos, sin un proyecto de trabajo unificado. Fue hasta el 6 y 7 de abril cuando cerca de 200 funcionarios de la mayoría de estas instituciones se reunieron en el "Seminario de Análisis para la Integración de una Política Nacional de la Cafeticultura", con el "objetivo central de elevar el nivel de coordinación de los programas institucionales hacia la cafeticultura, creando las bases programáticas para formular una política nacional hacia el subsector". [10] El Seminario produjo un abanico de diagnósticos y propuestas de políticas y acciones interesante, pero impresionista y desarticulado. Un año después, sigue sin haber una política cafetalera nacional articulada (lo que no significa que no existan lineamientos de acción), y el conflicto interinstitucional se mantiene vivo, a pesar del señalamiento de la SARH de que era esta institución la responsable de coordinar al sector.

¿Quién ha cubierto las funciones de financiamiento, acopio y comercialización que antes realizaba Inmecafé? Una parte del antiguo financiamiento es hoy ocupado, con otras modalidades, por Pronasol. El acopio y la comercialización han sido organizados, en parte, por las organizaciones sociales autónomas que han crecido y madurado en la coyuntura de libre mercado. Pero, otra parte, la mayoritaria, ha sido cubierta tanto por los antiguos "coyotes" que han vuelto a hacer acto de presencia en las comunidades como por las grandes compañías trasnacionales que han pasado a operar directamente en un terreno en el que antes lo hacían a través de intermediarios. Como lo ha señalado José Juárez, dirigente de la Unión de Ejidos de la Selva, en Chiapas: "Hace dos ciclos se hicieron esfuerzos importantes en comercialización, pero no se pudo continuar por falta de recursos. La comercialización no te da para capitalizarte, te quedas sin nada, en el mejor de los casos no pierdes contablemente, pero quedas como empezaste. El año

pasado no pasamos de 16 mil quintales entre todas, frente a los 230 mil de hace dos años". [11]

La situación de los productores

Para los pequeños productores los problemas no terminan con los siniestros, la caída del precio o con la necesidad de comercializar a través de coyotes o trasnacionales. Tienen que ver, también, con las carteras vencidas, la falta de financiamiento, el derrumbe de productividad de sus huertas, la adquisición de la infraestructura que antes fue de Inmecafé y la posibilidad de avanzar en los procesos de torrefacción e industrialización.

Las carteras vencidas son enormes. Hasta el 30 de enero de 1991 Banrural los cafecultores tenían deudas con Banrural por \$77 mil millones de pesos. Al romperse la cadena de recuperación por acopio los productores quedaron debiendo a Inmecafé 18 mil millones de pesos. Durante el ciclo 89-90 los productores, sobre todo grandes, quedaron a deber a Fidecafé, más de 10 mil millones de pesos (Ver Cuadro 2). La deuda con la banca comercial es, sin embargo, mucho mayor que la que suman Banrural, Inmecafé y Fidecafé juntos.

Cuadro 2. Operación y Recuperación de Créditos del Fidecafé[H-]

La falta de financiamiento es también un grave problema. Banrural otorgó durante el ciclo 1990-91 créditos de avío para la producción por 51 mil millones de pesos para 70 mil 647 has. Esto representa el 18.4% de la superficie de los productores con más de 2 has. y menos de 10. Más del 80% de los productores de este rango se quedaron sin financiamiento. Por su parte el Pronasol financió 185 mil productores con 81 mil millones de pesos en sus programas de rejuvenecimiento, renovación y fertilización con montos de entre 200 mil y 400 mil pesos. La cifra es importante pero también insuficiente. En lo que se refiere a créditos para acopio, comercialización e industrialización, para el mismo ciclo Banrural ejerció 27 mil 200 millones de pesos. Pronasol redocumentó recursos en favor de algunas organizaciones por 20 mil millones de pesos. Se trata, también de recursos claramente insuficientes.

Esta restricción de recursos ha afectado la transferencia de la planta agroindustrial al sector social, de tal forma que "si bien se ha logrado iniciar la administración por el Sector Social del 70% de la planta agroindustrial del Inmecafé, los recursos para el acopio e industrialización que permitan una rentabilidad y consolidar este proceso, no fueron suficientes" [12] Años de precios bajos y falta de créditos han provocado el abandono de las labores culturales en las huertas y la falta de fertilización. Según el Director del Inmecafé existe "una reducción progresiva en los últimos tres años, en los rendimientos por hectárea y que para el presente ciclo, se estima registrarán un decremento del 20% respecto a los ciclos 86-87 y 87-88". [13]

Un nuevo esquema de intervención estatal en el sector

¿Qué papel juega Pronasol en este contexto? ¿Cuál es su función? ¿Ha provisto de un piso social básico a los productores? ¿Es efectivamente una "nueva forma de hacer las cosas"? ¿Es un instrumento para la Reforma del Estado?

La importancia que para Pronasol tiene el sector de la caficultura ha sido resaltada por su titular. Según el Ing. Carlos Rojas "Entre los proyectos productivos más importantes destaca el apoyo otorgado a los caficultores..." [14]

Pronasol comenzó a trabajar en el sector a través del INI desde finales de 1989, estableciendo un Programa de Apoyo a los Productores de Café, en las 12 entidades que producen el grano. [15] La primera acción institucional fue el apoyo a los caficultores afectados por la helada de diciembre de 1989 en los estados de Hidalgo, San Luis Potosí, Puebla y Veracruz. Allí se llevaron a cabo "acciones de rejuvenecimiento y renovación de cafetales, así como el apoyo para la siembra de cultivos básicos y se conformaron 919 Comités de Solidaridad". [16]

Más allá de esta coyuntura el sector cafetalero, es, de suyo, una población-objetivo de Solidaridad: 60% de los productores viven en condiciones de extrema pobreza. También el 60% de ellos son indígenas. Ello explica la estrecha relación que hay entre el Programa y el INI en la atención al sector.

Aunque en los comienzos del Programa las modalidades de apoyo a los productores variaron en muchos de sus aspectos prácticos respondieron siempre a dos características normativas básicas:

"1) Los recursos se debían destinar a los productores considerados en extrema pobreza y en algunos casos a las organizaciones cafetícolas locales y regionales que garantizaran transparencia en el uso de los recursos.

2) Los recursos (...) debían estar alejados de prácticas paternalistas y populistas por lo que serían recuperables en los plazos o períodos de tiempo que la naturaleza del programa, proyecto o actividad lo requiera y con ello garantizar un Fondo Revolvente de Solidaridad a los beneficiarios: organización y/o comunidad". [17] Para la aplicación de la primera política se construyeron más de 3 mil Comités Locales de Solidaridad (CLS), además de atender a algunas organizaciones locales y regionales.

En la aplicación de la segunda política hubo confusión. Como una parte sustancial de los recursos se canalizó a los productores afectados por las heladas de diciembre de 1989, los responsables se cuestionaron si la parte de estos destinados a la renovación y rejuvenecimiento de cafetales debía ser o no recuperable. Finalmente, decidieron que sí debía serlo, pero en los plazos definidos por las comunidades afectadas. En el caso de los recursos otorgados para financiar la siembra de básicos acordaron que estos se debían recuperar al fin de la cosecha respectiva. Finalmente, en el caso de los recursos destinados a apoyar la producción, el acopio y la comercialización del café se estableció que serían recuperados al término de la cosecha y comercialización del ciclo 90-91.

Pronasol e Inmecafé

Pronasol entra pues a cubrir una parte de las actividades abandonadas por el Inmecafé: la de proveer financiamiento para el apoyo a la producción. Las diferencias con el Instituto son, sin embargo, importantes. Primero, el Inmecafé otorgaba el crédito a través de las UEPCs, mientras que Pronasol lo hace por medio de los CLS. Segundo, Inmecafé otorgaba el crédito al grupo que se hacía responsable solidario de éste, mientras que Pronasol lo otorga a los individuos. Tercero, el Inmecafé cobraba el crédito en especie; Pronasol lo hace en efectivo. Cuarto, Inmecafé cobraba intereses por abajo de la banca de fomento; Pronasol no cobra intereses. En ambos casos los créditos cumplen la función de apoyar a la sobrevivencia del productor. Ambas instituciones crearon sus propias figuras asociativas sin personalidad jurídica y sin capacidad para contratar crédito por otras vías. Asimismo, ambas instituciones tienen en su primera fase de operación tasas de recuperación altas.

La primera interrogante que surge de esta apresurada comparación entre el trabajo de estas dos instituciones es ¿por qué Pronasol crea sus propias formas organizativas si ya existían organizaciones del sector, no sólo como UEPCs sino también como Uniones de Ejidos o Comunidades, SSS, cooperativas, Sociedades de Producción Rural, asociaciones agrícolas locales, etc... La respuesta está estrechamente relacionada con dos aspectos. El primero es la consideración negativa de muchos de los funcionarios del sector sobre las organizaciones de segundo nivel existentes: son cupulares o su funcionamiento es poco transparente. La segunda es la necesidad de dotar al Programa de una base social propia, con un perfil nuevo, distinto al de otros programas estatales de atención a la pobreza. Así, aunque algunas UEPCs que se habían transformado ya en SSS se convirtieron a su vez en CLS, muchas otras no lo hicieron.

La segunda tiene que ver sobre la conveniencia de manejar el crédito de manera grupal o individualizada. Evidentemente, el manejo colectivo del crédito implica, de entrada, costos de operación mucho menores que el manejo individual. La burocracia para otorgar, controlar y recuperar la operación individualizada del crédito es mayor que la colectiva. Pero, además, el manejo colectivo de éste, aunque permite algunos abusos individuales, obliga al grupo a desarrollar un conjunto de prácticas solidarias para cubrirlo adecuadamente.

La tercera tiene que ver con el pago en especie. Si el campesino puede pagar con grano será mucho más fácil recuperar el crédito que si hay que pagarlo en moneda. El pago en efectivo obliga al productor a vender como individuo su producción a quien la puede pagar de inmediato, es decir, al acaparador, y dificulta que el campesino busque "invertir" su café para incidir en procesos de comercialización con mayores volúmenes asociado con otros campesinos. Ciertamente, Pronasol -a diferencia de Inmecafé- ha abierto otra línea de crédito para poder transitar en este terreno, aquella que dedica recursos al acopio y la comercialización y que es otorgada a los Fondos Regionales de Solidaridad (FRS) y por su conducto a CLS y organizaciones de segundo nivel. Esta línea, empero dispone de pocos recursos (21 mil 145 millones de pesos en 1991) para los requerimientos del sector. Por lo demás, el hecho de que el crédito sea pagado en especie obliga a que quien lo

reciba sea productor. El pago del financiamiento -sin intereses- en moneda abre las posibilidades de que personas de la comunidad no ligadas a la cafecultura lo reciban. En el sentido inverso, la obligación del campesino de pagar el crédito en especie le coarta la libertad de venderlo a quien considere conveniente y, en condiciones de mercado favorable, limita sus posibilidades de capitalización.

Pronasol y el financiamiento

La cobertura del Programa a los productores cafetaleros ha crecido. En 1990 "fueron atendidos aproximadamente 187 mil productores minifundistas de dos mil 878 comunidades de 401 municipios distribuidos en los 12 estados productores de café. La superficie atendida en 1990 fue de 238 mil 334 hectáreas". [18] Para el período 1990-91 se otorgaron 91 mil 633 millones de pesos (Ver Cuadro 3), para atender los programas de Fertilización y Corte: 37 mil 568 millones de pesos, atención a Zonas afectadas por las heladas: 30 mil 416 millones de pesos, apoyo a Acopio y Comercialización: 20 mil 990 millones de pesos, y, otros: 2 mil 658 millones.

Cuadro 3. Instituto Nacional Indigenista Solidaridad. Programa de Apoyo a Cafecultores. Origen y Aplicación de los Fondos[H-]

¿Resuelven estos recursos las necesidades financieras de los pequeños productores? Evidentemente no. Si el costo promedio por quintal es de 170 mil pesos y los productores de menos de 5 has. producen 4 millones 818 mil 509 quintales, eso quiere decir que se requieren 819 mil 146 y medio millones de pesos para resolver los requerimientos financieros del sector. Es decir, habría que multiplicar por 9 los recursos que Pronasol destinó para el ciclo 91-92 para resolver las necesidades crediticias de los pequeños productores minifundistas del sector.

¿Cómo resuelve entonces el pequeño productor sus necesidades de crédito? Quienes pueden "dobletear" contratando crédito con Banrural o la Banca Comercial a través de una SSS o cualquier otra "cachucha" organizativa y "disfrazándose" simultáneamente de CLS, lo hacen. Quien no puede, o bien cae en manos del acaparador-prestamista o se financia con jornales fuera de su huerta o no invirtiendo en ella.

Uno de los instrumentos financieros con los que el sector cuenta es el Fidecafé. Este Fideicomiso se formó a partir de las aportaciones que los productores de café hicieron entre las cosechas de los años 82-83 al 86-87. Constituido en 1988 su objetivo era destinar recursos y "aquellos proyectos, programas y actividades necesarios y prioritarios para el desarrollo y el mejoramiento de la cafecultura, que propiciaran la mejoría de los niveles socioeconómicos de los agricultores mexicanos productores de café". [19] El patrimonio del Fideicomiso es, en la actualidad, de 323 mil millones de pesos. Sin embargo, tiene varios adeudos en su haber -deudas de Inmecafé y de grandes productores y la CNC- por cerca de 164 mil millones de pesos. (Ver Cuadro 4). El Fidecafé ha emprendido, desde su constitución, tres programas financieros básicos: 1) Apoyar la cosecha 89-90 con una recuperación del 50%; 2) Construir garantía del 100% ante

Banrural para el avío del ciclo 91-92 por 60 mil millones de pesos; 3) Un programa emergente para la cosecha 91-92 por 22 mil 500 millones de pesos.

Cuadro 4. Operación de Créditos y Recuperación por Organización[H-]

Al momento de redactar estas líneas existe un fuerte debate al seno del Fidecafé en torno a la propuesta de Pronasol de convertirse en el conducto institucional para canalizar 100 mil millones de pesos de ese Fondo. La propuesta ha sido rechazada, en un primer momento por los productores que consideran que ellos no tienen por qué financiar a Pronasol, y que además, quisieran que ese Fondo sirviera como garantía para contratar créditos más amplios.

Pronasol y la apropiación del ciclo productivo

Entre los objetivos expresos del Programa está el "Propiciar que los productores se apropien del control del proceso productivo de la cafeticultura, a través de una participación más activa y consciente en cada fase del proceso". [20] Esta propuesta, que recoge los planteamientos centrales de la lucha de las organizaciones de productores en los ochentas, choca, sin embargo, con un problema básico: el afán del Programa de concentrar la mayoría de los recursos en organizaciones que como los CLS no pueden emprender cabalmente proyectos de este tipo por un problema de escala. La tarea de controlar mercados regionales, construir empresas comercializadoras y torrefactoras, por ejemplo, sólo puede ser emprendido con éxito por organizaciones de segundo nivel u organizaciones nacionales. Si bien, hacia el ciclo 92-93 el Programa plantea comenzar a trabajar en este terreno, lo hace, cuando menos, tres años tarde. Las organizaciones que lo han recorrido en la actualidad lo han tenido que hacer prácticamente sin apoyo del Programa, e incluso, con la crítica de algunos de sus responsables.

Durante la primera fase del Programa, distintos funcionarios señalaron que el problema básico del sector se encontraba en la productividad. En un documento interno elaborado en la fase de despegue del Programa titulado "El Programa Nacional de Solidaridad Ante los Problemas de la Cafeticultura" se señalaba: "el Programa Nacional de Solidaridad deberá enfocar su atención sobre dos vías; apoyar la generación de alternativas productivas para aquellos campesinos que no tienen posibilidad alguna de incorporarse al mercado; y promover incrementos sustantivos en la productividad de los cafeticultores ubicados en zonas de alto rendimiento y óptima calidad del producto, intensificando los apoyos de organización, insumos, infraestructura o recursos financieros para lograrlo". [21] El mismo Director del Inmecafé señalaba en su informe del 13 de agosto de 1991 que "el reto del sector cafetalero mexicano está en alcanzar nuevos niveles de eficiencia y productividad en cada una de las actividades que conforman la cadena productiva (Ver Gráfica 2). [22] Esta "obsesión" por ubicar el incremento en la productividad como un problema fundamental de la cafeticultura parte tanto del planteamiento general del salinismo como programa de gobierno como de un hecho básico real: los bajos niveles de productividad en el sector. Sin embargo, pierde de vista que la descapitalización del sector -sobre todo entre los pequeños productores- es tal que hace prácticamente imposible remontar la situación. Máxime en una situación de contracción de los precios

del grano y con una estructura comercializadora monopolizada. Los costos de producción de un campesino oaxaqueño con una huerta de mil seiscientos cafetos por hectárea y una producción de 6 quintales son de 85 dólares las 100 libras. Si el precio en el mercado internacional está por debajo de los 70 dólares las 100 libras, ¿de dónde puede conseguir recursos para romper el círculo vicioso de la falta de productividad? (Ver Cuadro 5).

Gráfica 2. Evolución del Café Mexicano 1970-1991. (Superficie Cosechada y Rendimientos)[H-]

Cuadro 5. Costos de Cultivo de 1 Hectárea con una Densidad de 1,600 Cafetos y una Producción de Café de 6 Quintales[H-]

Pronasol: una aproximación crítica

¿Ha tenido éxito Pronasol en combatir la extrema pobreza en el sector? Un pequeño productor con dos hectáreas sembradas de café y una productividad de 5 quintales obtuvo durante el ciclo 89-90 el equivalente a 369 días de salario mínimo al año. Ese mismo productor obtuvo durante el ciclo 91-92 el equivalente a 195.23 días de salario mínimo al año. La respuesta a esta pregunta es evidente. No. Los pequeños productores de café son hoy más pobres que cuando el Programa comenzó a funcionar. Evidentemente esto no es culpa de Pronasol. Pero Pronasol no lo está evitando tampoco. Ciertamente, si Pronasol no existiera, si se hubiera dejado a los pequeños productores sin Inmecafé, sin crédito comercial y sin Pronasol las cosas serían peor. Pero, evidentemente no son buenas.

¿Se mantendrán los índices de recuperación de los préstamos de Pronasol en el sector? No, la excelente recuperación económica que existió en los ciclos 89-90 y 90-91 no existirá ya en el ciclo 91-92. Si el Programa recupera el 40% de los financiamientos será mucho. ¿Qué sucedió? La brutal caída de los precios del café en este ciclo -por debajo de los 70 dólares las 100 libras- cancela las posibilidades de una recuperación inmediata y amplia.

El hecho es sintomático porque muestra que las organizaciones de productores con problemas financieros graves, en las que algunos funcionarios del Programa querían encontrar falta de transparencia y manejos cupulares se tienen a partir de ahora con los Comités de Solidaridad. Muchas de esas organizaciones fueron buenos pagadores durante años, hasta que el derrumbe de los precios en el 89 los metió en un círculo de insolvencia y quiebra. Los CLS comenzaron a manejar crédito en un momento en el que el precio del café era bajo pero estable. Mientras el precio se mantuvo pagaron sus deudas. Hoy que vuelve a bajar será muy difícil que las cubran. Sin poner en duda que en algunas de las organizaciones regionales de productores hubo problemas de corrupción, el hecho debe servir como una llamada de atención para revalorarlas. La misma historia puede verse en muchas UEPCs. La "magia" pagadora de los Comités no proviene, en lo esencial de la metodología Pronasol -sin negar las virtudes que ésta tiene-, sino de la circunstancia en la que los CLS hicieron su aparición y funcionaron, hoy, la magia ha mostrado sus limitaciones.

¿Ha democratizado el programa de Pronasol el mundo rural? Difícilmente lo ha hecho. De entrada no ha fortalecido a las organizaciones regionales de productores que son -ellas sí- un factor clave en la democratización de sus regiones. Para que sus miembros accedan a los recursos del Programa han tenido que desdoblarse y actuar comunitariamente. El problema es que, en el medio rural, los mercados y los caciques actúan en la esfera de lo regional. Y es sólo en ese terreno que se les puede derrotar. Evidentemente el nivel comunitario es importante, pero no es definitorio. Para ello se requiere de fuerzas regionales estructuradas capaces de apropiarse del ciclo de producción, comercialización y abasto. En lo esencial, los Fondos Regionales de Solidaridad (FRS) no resuelven tampoco este problema, por más que permitan el surgimiento de nuevas direcciones campesinas. Como lo señala José Juárez: "Considerábamos al Pronasol un elemento importante para rearticular a las organizaciones. Más que verlo como chequera lo veíamos como una alternativa de nuevos espacios para establecer una nueva relación entre Estado y productores, sin dejar de lado la inyección de recursos y la capitalización de los productores. La esperanza la fincábamos en una nueva relación donde se tomara en cuenta a los productores para diseñar una política cafetalera regional, estatal y nacional que nos iba a permitir una alianza para desarrollar la actividad y superar los rezagos. Pero más se ha gastado el tiempo en cómo irnos a ayudar que en realmente ayudarnos". [23]

Estas limitaciones no significan que Pronasol no hace nada relevante en el sector. Nada de eso. El Programa es, efectivamente, un instrumento de sobrevivencia para muchos miles de productores. Pero no ha resuelto problemas de fondo de la cafecultura nacional. Algunos no son su responsabilidad directa. Otros sí lo son. Si quiere ser más efectivo debe reorientar su actividad. De entrada debe estructurar su intervención en el sector a partir de una plataforma de política cafetalera que resuelva los problemas de fondo. Ello implica que su acción debe estar articulada a una coordinación interinstitucional sobre la base de una clara definición del nuevo esquema de intervención que el Estado debe tener en sector rural. No basta hablar de Estado Solidario. Las solas fuerzas del mercado no ordenan nada. En esa lógica debe terminar su apoyo unilateral a instancias organizativas que como los CLS son una invención sexenal, para pasar a apoyar a las organizaciones regionales o nacionales capaces de intervenir en los terrenos de la comercialización y la torrefacción de manera adecuada. Donde no haya más instancia organizativa que los CLS estos seguirán funcionando. Pero donde se sobreponen a organizaciones probadas en el trabajo de años deben dejar de recibir apoyo.

CITAS:

[*] Los autores desean agradecer los comentarios y la información que sobre la cafecultura mexicana recibieron de Josefina Aranda, Gabriela Ejea, Arturo García, Sohelio Jaimes, José Juárez, Fidel Morales y Miguel Tejero. Parte de ella ha sido incorporada a este trabajo. Las opiniones expresadas son, sin embargo, nuestra responsabilidad.

[**] Asesor del INAH.

- [1] Para una visión más amplia de este proceso, ver: Luis Hernández, "Privatización y Concertación Social", en Cuauhtémoc González Pacheco (comp), La Modernización del Sector Agropecuario, IIE, UNAM, México, 1991.
- [2] Inmecafé, "Reestructuración del Sector Cafetalero Mexicano", mimeo, México, 1989.
- [3] Fausto Cantú, Aspectos jurídico-económicos de la cafecultura en México, Inmecafé, México, 1976.
- [4] "Bases para el cambio estructural del Instituto Mexicano del Café". Inmecafé, Mecanoescrito, marzo, 1989.
- [5] Inmecafé, Manual del Promotor, Gerencia de Organización de Productores, México, 1974
- [6] Inmecafé, Informe de Labores, 1975
- [7] Véase: Margarita Flores de la Vega y Arturo León López, "La Política del Inmecafé y la Sierra Mazateca (1973-1976), Comercio Exterior, Vol.29, Núm 7, México, julio de 1979.
- [8] Véase: Margarita Flores de la Vega y Arturo León López, "La Política del Inmecafé y la Sierra Mazateca (1973-1976), Comercio Exterior, Vol.29, Núm 7, México, julio de 1979.
- [9] La historia de esta lucha puede verse en: Gabriela Ejea y Luis Hernández, "Cafetaleros: la construcción de la autonomía", Cuadernos Desarrollo de Base No 3, México, 1991.
- [10] Memorias del "Seminario de Análisis para la Integración de una Política Nacional de la Cafecultura", Jalapa, 6 y 7 de abril de 1991.
- [11] Gabriela Ejea, "La Resistencia Cafetalera en Chiapas", en Campouno, Suplemento de Unos más uno, 23 de marzo de 1992.
- [12] Consejo Consultivo del Sector Social Para la Reestructuración del Inmecafé, "Financiamiento Integral de la Cafecultura del Sector Social", mecanoescrito junio de 1991.
- [13] Ing. Guillermo Funes, Informe del Director General, Inmecafé, mecanoescrito, 13 de agosto de 1991, México D.F.
- [14] Carlos Rojas, "Solidaridad en México", en: Autores varios, "Solidaridad a Debate", El Nacional, México D.F., 1991.

[15] Véase: Dirección de Desarrollo, "Programa de Apoyo a Productores de Café. Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de la Cafeticultura". Documentos de Trabajo, mecanoscrito, abril de 1991.

[16] Carlos Rojas, "Solidaridad en México", en: Autores varios, "Solidaridad a Debate", El Nacional, México D.F., 1991.

[17] Véase, Dirección de Desarrollo. "Programa de Apoyo a Productores de Café. Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de la Cafeticultura". Documentos de Trabajo, mecanoscrito, abril de 1991.

[18] Véase: Carlos Rojas, "Solidaridad en México", en: Autores varios, "Solidaridad a Debate", El Nacional, México D.F., 1991.

[19] En: Rafael Arellanes Caballero, "Fidecafé, opción para el desarrollo integral de la cafeticultura", en El Nacional, 6 de abril de 1992.

[20] Dirección de Desarrollo, "Programa de Apoyo a Productores de Café. Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de la Cafeticultura". Documentos de Trabajo, mecanoscrito, abril de 1991.

[21] Dirección de Desarrollo, "Programa de Apoyo a Productores de Café. Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de la Cafeticultura". Documentos de Trabajo, mecanoscrito, abril de 1991.

[22] El Programa Nacional de Solidaridad Ante los Problemas de la Cafeticultura, mecanoscrito, s/f.

[23] Guillermo Funes, Informe del Director General, Inmecafé, mecanoscrito, 13 de agosto de 1991, México D.F.

[24] Gabriela Ejea. "La Resistencia Cafetalera en Chiapas", en Campouno, Suplemento de Unos más uno, 23 de marzo de 1992.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

INDICE ANALITICO: Estudios de Caso

AUTOR: Armando Sánchez Albarrán, Francis Mestries Blanquet []**

TITULO: El Impacto del Pronasol Ante la Helada de 1989 en la Sierra Norte de Puebla (1989-1991) [*]

ABSTRACT:

El Programa Nacional de Solidaridad surge de la crisis de legitimidad del régimen, a partir de las elecciones de 1988. Encuentra su fuente de inspiración y de legitimación en la recuperación del movimiento de la sociedad civil que irrumpe sorpresivamente con nuevas redes espontáneas de solidaridad durante los sismos de 1985, y en las formas de intercambio no monetario de trabajo y de bienes practicadas por cientos de comunidades indígenas del país.

TEXTO:

Presentación

El propósito de este trabajo es el realizar una evaluación del impacto económico, político y social del Programa Nacional de Solidaridad en la zona cafetalera del municipio de Cuetzalan, Puebla, a partir de la helada de 1989 que azotó a la producción agropecuaria.

La Sierra Norte de Puebla y la situación actual de la problemática de la cafeticultura y en especial de la helada de 1989 ha sido estudiada desde diferentes ángulos de análisis. [1]

En la elaboración del presente artículo se recabaron entrevistas de informantes clave así como la aplicación de una cédula a una muestra representativa de 50 productores de café en seis comunidades cafetaleras pertenecientes al municipio de Cuetzalan afectados por la helada y beneficiados con los programas de Solidaridad. [2]

La región de la Sierra Norte de Puebla está limitada al norte por la zona del declive del golfo, al sur por los llanos de San Juan, al este por el estado de Veracruz, al oeste por el estado de Hidalgo y al suroeste por el estado de Tlaxcala. Cuetzalan significa lugar de plumas preciosas o lugar de los quetzales. Es una población tradicionalmente habitada por indígenas totonacas y nahuas desde los años de 600 a 900 d.C. La comunidad de Yahualichan es un centro ceremonial perteneciente a la cultura totonaca. Cuentan en la región con cincuenta y dos grupos de danzantes. Las danzas evocan adoración al sol (Dios) y a la luna (virgen).

La helada y la mecánica de operación del Programa Nacional de Solidaridad en el Distrito de Teziutlán

La helada del 23 y 24 de diciembre de 1989

Durante los días del 23 y 24 de diciembre de 1989 una helada azotó las zonas cafetaleras de Hidalgo, Veracruz, Puebla y San Luis Potosí. El total de hectáreas afectadas fue de 148 mil representando un once por ciento de la producción nacional. Varias instituciones oficiales como Inmecafé, Conasupo, SARH y Solidaridad pusieron en marcha programas emergentes en apoyo a los cafeticultores afectados. En la zona cafetícola de Cuetzalan fueron afectados unos 2 mil 500 productores de los cerca de 5,500 en la región. En la zona de Cuetzalan del total de las hectáreas 9,323.75 hectáreas salieron afectadas, aproximadamente.

Las migraciones: de productores a jornaleros y albañiles

Siendo el café la principal fuente de ingresos de los campesinos y jornaleros su actividad económica se vio fuertemente dañada. El 60% de la población económicamente activa salió o aún sale a trabajar fuera de la región. [3]

Los más afectados por la helada fueron los campesinos indígenas pobres de las comunidades. Para ellos sólo les queda la migración a Puebla o a la ciudad de México.

A pesar de los apoyos del Programa Nacional de Solidaridad casi la mitad de la población beneficiada sale a trabajar a la Ciudad de México o a Puebla (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Migraciones: Lugar de Trabajo, Ocupación y con que Personas Sale a Trabajar[H-]

La actividad a la que se dedican predominantemente es a la albañilería. La mayoría de los que salen a trabajar acuden con parientes cuando trabajan en la ciudad. La mayoría consiguen trabajo utilizando las relaciones recíprocas de tipo familiar.

El Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad surge de la crisis de legitimidad del régimen, a partir de las elecciones de 1988. Encuentra su fuente de inspiración y de legitimación en la recuperación del movimiento de la sociedad civil que irrumpe sorpresivamente con nuevas redes espontáneas de solidaridad durante los sismos de 1985, y en las formas de intercambio no monetario de trabajo y de bienes practicadas por cientos de comunidades indígenas del país.

El 6 de diciembre de 1988 se creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad. Los objetivos del programa son: mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas, y colonos populares; promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población, y promover y fortalecer la participación y la gestión de organizaciones sociales y de las autoridades locales. De acuerdo con un documento oficial se define la pobreza como aquel nivel social en el que no se satisfacen las necesidades mínimas. En

cambio, la pobreza extrema es la que no satisface ni siquiera el 60 por ciento de sus necesidades. [4]

Los programas principales de Solidaridad son:

- 1) Fondos de Apoyo a la Producción: vía las instituciones, y los comités regionales y locales de Solidaridad.
- 2) Fondos Municipales de Solidaridad: vía DIF y Conasupo.
- 3) Escuela Digna.

Del cien por ciento del presupuesto, del 75 al 80% de los recursos se destinan a servicios públicos y obras de bienestar social, un 17 o 18% a créditos de avío para los campesinos, y sólo 2 a 3% se dedican a proyectos productivos reales, que permitirían generar fuentes de empleo duraderas. Ultimamente, tiene que absorber buena parte de las carteras vencidas de Banrural, en su mayoría incobrables y a veces ni siquiera claramente identificables individualmente, destinando a limar la oposición a la reforma al Artículo 27 constitucional.

Comparación de los apoyos de Solidaridad en el distrito de Teziutlán con el resto de regiones del estado

La asignación de recursos del gobierno federal estatal obedece no sólo a criterios de pobreza extrema sino también a criterios de estabilidad política. Es decir, que los recursos que se distribuyen atienden a situaciones en donde existe mayor presencia de partidos de oposición.

Catorce municipios integran el distrito de Teziutlán. De ellos Teziutlán, Tlatlauquitepec y Zacapoaxtla concentraron un mayor número de votos. El PPS es la segunda fuerza política después del PRI con un 34.9%, en las elecciones locales para los ayuntamientos en 1989. Tradicionalmente los procesos políticos locales han sido predominio del control político y económico de los caciques locales. [5]

La Cooperativa Agropecuaria Regional Tosepan Titataniske ha minado la presencia política y económica de los caciques locales, aunque su principal finalidad es económica. Su radio de acción abarca ya unos 10 municipios en los municipios de Teziutlán, Zacapoaxtla y Cuetzalan. Otra fuerza política importante en la zona la constituye la agrupación campesina de "choque" Antorcha Campesina que se ha extendido a los municipios de Cuetzalan, Atempan y Zacapoaxtla. [6]

¿Cuál es la relación entre procesos político electorales y la asignación de recursos de Solidaridad? Se puede encontrar cierta coincidencia entre distritos con participación de oposición y la asignación de recursos de Solidaridad. Así, a los cuatro distritos electorales de Puebla, con fuerte presencia panista, se le destinaron 151,449 millones de pesos.

La relación de número de habitantes y municipios no coincide con el volumen presupuestal de Solidaridad. Así, en Puebla (con un sólo municipio y con presencia de oposición panista) que cuenta con una población de 1'054,921 habitantes (de acuerdo con los resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda de 1990) se le asignaron 151,449 millones de pesos. Mientras que, en el distrito de Cholula con un número de habitantes de 358,571 se le destinaron 633,140 millones de pesos, en cambio a Izúcar con una población de 241,575 personas se invirtieron 20,495 millones de pesos.

La historia política regional de los municipios de dicho distrito permite apreciar como en los municipios de Zacapoaxtla, Zaragoza, y Chiconcuautila fueron ganados por el PPS. Mientras que el PAN influyó en Teziutlán y el PPS en Atempan, Hueyanalco, Teteles de Avila, Xiutetelco, Hueyapan y Yaonahuac en 1988. Para las elecciones de diputados y ayuntamientos municipales en 1989 sólo Zaragoza fue ganada por el PPS mientras que el PPS logra cierta presencia en Zacapoaxtla, Teziutlán y Cuetzalan, el PAN en Chignaguapan y Xiutetelco, el PRD en Hueyapan. Lo anterior explica cómo la inversión de Solidaridad a dicho distrito fue de un 97.8% correspondiendo el resto a programas estatales.

Cuadro 3. Pregunta 11: ¿Después de la Helada Recibió Crédito del Programa Nacional de Solidaridad?[H-]

Apoyos de Solidaridad en las zonas cafetaleras

La distribución de los apoyos productivos en zonas cafetaleras por el programa de Solidaridad se realiza mediante el Instituto Nacional Indigenista. Este se encargó de levantar un padrón de productores afectados. El mecanismo para que las comunidades obtengan los apoyos es organizando comités locales de solidaridad coordinados de manera regional. Los apoyos se efectuaron sólo a quienes contaban hasta con dos hectáreas con bajos rendimientos, de 8 a 10 quintales por hectárea cultivadas de café. Es decir, los productores con más de esa cantidad no recibían ayuda. El crédito es entregado "a la palabra", sin intereses ni garantía prendaria, no depende del "filtro" de las presidencias municipales, es distribuido por los comités locales de Solidaridad, su recuperación permite crear un fondo revolvente que incrementa año con año el monto del crédito. [7]

Por esta vía se piensa continuar en 1992 canalizando unos 65 mil millones a 200 mil productores en doce estados, cifra superior a la población atendida posteriormente por el Inmecafé (190 a 150 mil campesinos), lo que representa alrededor de 325 mil pesos por productor. [8]

Los productores entregan su café a sus organizaciones sociales (uniones de ejidos, ARIC's, o comités locales de Solidaridad).

La cosecha del sector social se ha triplicado en un ejercicio, 90% de los productores devolvieron el crédito de un millón de pesos, y se apropiaron crecientemente de la

pergamización del café mediante el beneficiado húmedo que les abre más posibilidades de exportación. [9]

En cambio, en la Sierra Norte de Puebla, en donde impera el minifundio y la atomización de los productores en tierras erosionadas, a pesar de la presencia de una organización de gran peso político y económico como lo es la cooperativa Tosepan Titataniske, los montos arrojados han sido totalmente insuficientes (\$140,000/ha en la primera administración, 200,000/ha en el segundo año, vía el reciclaje de los fondos recuperados), y se asemejan más bien a subsidios que a la subsistencia. En efecto, se necesitan alrededor de un millón de pesos/ha, cuando menos, para llevar a cabo las labores de mantenimiento y rehabilitación de los cafetales, que no se recuperan aún totalmente de las heladas, por lo que las prácticas de chapeo y fertilización se han estado abandonando. [10]

El fondo revolvente ¿200 ó 60,000?

Al pagarse la primera administración de los 140 mil pesos en la modalidad de fondo revolvente se otorgaron unos 60 mil pesos suplementarios dando un total de 200 mil.

Labores culturales en maíz y frijol

Parte de los créditos fueron utilizados para la producción de maíz y frijol en las labores culturales.

La mayor parte de las familias se encuentran endeudadas independientemente de la composición familiar, los ingresos, la superficie o la utilización de jornaleros (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Relación, Composición Familiar-Deudas, Ingresos, Superficie y Jornaleros[H-]

De acuerdo con el indicador de composición familiar se observa que es en Tenango, con una economía agrícola de subsistencia, donde el número promedio de miembros de familia, los ingresos así como el número de jornaleros utilizados es mayor. En Yahualichan se puede observar que con una relativa alta composición familiar de 6.9 en promedio se tienen los más bajos ingresos, número de hectáreas y cantidad de jornaleros utilizados.

El rasgo común entre las familias de las seis comunidades es el hecho de estar endeudadas ya sea con Solidaridad, Banrural o Inmecafé.

Haciendo la pregunta de si recibió apoyo de Solidaridad y la siguiente de si no pudo pagar el crédito, podría explicar ¿por qué no? Se encuentra en primer lugar en que se utilizó el crédito y en segundo la situación precaria en la que se encontraban los productores.

La segunda respuesta da cuenta de cómo los productores perciben el problema. En algunos casos no recibieron crédito, en otros no pueden pagar, pidieron una prórroga o simplemente se encontraron en la imposibilidad de pagar (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Relación Crédito-Inversión y Producción Destino[H-]

A dos años del problema climatológico de la helada los productores de café han cambiado poco sus estrategias productivas.

El destino de la producción muestra como en Xilococho y Tenango la mayor parte de la producción se destina a la venta. En el resto de comunidades la mayoría, unas 34 familias, produce para autoconsumo y 16 combina entre el autoconsumo y la venta.

Como se sabe, Inmecafé dejó de comprar el café a los productores, en consecuencia a la mayoría de productores no les quedó otra que vender a los intermediarios (Ver Cuadro 5).

Cuadro 5. ¿A Quién Vende el Café y a Cómo lo Vende?[H-]

No todos los tipos de café alcanzan el mismo precio ya que éste varía dependiendo del tipo de café. El café cereza tiene un promedio de 500 pesos/kg mientras que el café escurrido y el oreado (pergamino) alcanzan el precio de 1,500 pesos/kg, en tanto que, el morteadado (oro) alcanza un precio de 17,500 pesos/kg. (Ver Cuadro 6).

Cuadro 6. ¿A Cómo lo Vende?[H-]

Las respuestas a la pregunta de ¿si la situación del café no mejora qué piensa hacer? cambian dependiendo de las diferentes situaciones: A manera de ejemplo en Tzicuilan el 40% opinó que van a migrar, el 20% que van a venderlo al precio que sea, el 20% que lo van a dejar de cultivar y el 20% restante que van a buscar otro cultivo. Respecto al apoyo obtenido para compra de fertilizantes tenemos que el crédito recibido se utilizó en obtener fertilizantes. Tres bultos tenían un apoyo de 140 mil pesos. En Xochicatlan el 75% de los productores recibió el crédito en fertilizantes y el 25% en dinero.

El Inmecafé y la SARH implementaron el programa de renovación de cafetales y el programa de cítricos. El apoyo para la construcción de viveros fue de 140 mil pesos por hectárea mientras que el programa de cítricos recibió poco interés por parte de los productores. En ambos casos la asistencia técnica fue ineficiente.

El Inmecafé implementó un programa para regularizar los terrenos a través de la SRA. El 80% de los 5 mil productores no disponen de los 180 mil pesos para conseguir el certificado de inafectabilidad. Solamente los productores con recursos económicos podrían obtener la regularización fácilmente.

Los comités locales de Solidaridad lograron conseguir un crédito a través de Banrural para comprar el café a 600 pesos el kilo de café cereza. Con esta medida los intermediarios foráneos y locales se vieron forzados a aumentar sus precios. La Conasupo

entregó despensas alimentarias con productos básicos a través del sistema DIF que depende de las presidencias municipales. El número asignado de despensas a Cuetzalan fue muy limitado.

La Cooperativa respondió a la helada de manera organizada transformándose en interlocutor del Estado. Ante la helada la Cooperativa echó a andar proyectos productivos como los destinados a rehabilitar los cafetales y aumentar los rendimientos de 12 quintales a 60 por hectárea. Un diagnóstico propio indicó que en la producción de café imperaba un exceso de sombra y muy pocas plantas por hectárea proponiéndose a la tarea de tratar de aumentar de 1,300 a 3,500 plantas.

Ante la baja en el precio del café se tienen proyectos de diversificación de cultivos como el de la nuez de macadamia, la planta de vainilla, el hongo comestible, la pulpa de café y el chayote. Al mismo tiempo se realizan estudios de comercialización y experimentos productivos. [11]

Proyecto de Desarrollo Integral de la Sierra Norte

La Tosepan logró, después de una fuerte movilización, obtener del presidente la asignación de mil millones de pesos de Pronasol para construir una carretera por la sierra. [12] El propósito de dicho proyecto es el de comunicar en tres años a todos los municipios con una carretera interserrana desde Zacapoaztla hasta Tehuantepec en Veracruz. La Cooperativa Tosepan se convirtió en interlocutor del gobierno para recibir apoyos económicos a cambio de participar con mano de obra y maquinaria. La cooperativa implementó un proyecto para empleo, rehabilitación de caminos y pavimentación de carreteras.

La organización se dio bruscamente en grupos o comités locales de Solidaridad en constitución de sociedades de producción con miras a la exportación de café. En la comunidad de Texochico se creó la Sociedad de Texochico de Producción Rural y en San Miguel Tzinacapan se constituyó la Sociedad de Producción Rural. Este tipo de organización es la que promueve el Inmecafé y con el cual se espera prescindir de la institución.

La extrema pobreza de los recursos: conclusiones

Los apoyos de Solidaridad a los productores resultaron extremadamente limitados e insuficientes. Sólo atendió a productores hasta con dos hectáreas y el monto asignado por productor fue muy reducido. El programa de cítricos tuvo un impacto muy limitado. La regularización de terrenos ocasionó problemas como la aparición de nuevos propietarios. El apoyo a la comercialización aunque muy necesario resultó frágil ya que si el banco no manda el dinero los intermediarios bajan el precio de compra.

En síntesis, el impacto de Solidaridad entre los campesinos pobres ha permitido en cierta medida mitigar la crisis que padecen, al subsidiar parcialmente su reproducción a niveles de subsistencia, aunque no se ha parado, la migración que sólo se contuvo limitadamente,

pero ha sido insuficiente para frenar el proceso de descapitalización que sufren y menos aún para abrirles alternativas de recapitalización vía la modernización técnica, la diversificación y la apropiación del proceso productivo.

Ante el problema de la helada los que menos aprovecharon los beneficios del Programa de Solidaridad fueron los campesinos pobres más desorganizados. Ellos se vieron en la necesidad de migrar a la Ciudad de México o a Puebla como principal estrategia de reproducción social, además de la diversificación de sus cultivos.

Posteriormente los comités locales de Solidaridad y las asociaciones de producción y comercialización lograron algunos beneficios puntuales del programa. Solamente la Cooperativa Tosepan dado su mayor grado de organización, de experiencia en la administración y gestión de proyectos productivos y asistenciales estuvo en mejores condiciones de sacar el mayor provecho a las bondades del programa.

Así, la instrumentación de las acciones se ha realizado significando un esquema innovador que fomenta la organización a partir de las bases, reconoce y permite la participación de las organizaciones sociales ya existentes, independientemente de su carácter autónomo e incluso opositorista.

Los criterios para la asignación de recursos de Solidaridad no sólo se basan en criterios de justicia social sino también en criterios de orden político, en el sentido de privilegiar a los municipios donde la hegemonía del partido oficial está amenazada o desplazada.

En términos más globales, se trata de la respuesta del estado neoliberal para aminorar los efectos sociales de sus políticas macro-económicas sobre los salarios, el empleo y los ingresos de los sectores más vulnerables, que son marginalizados por la desregulación comercial, la supresión de los subsidios al consumo y el desplome del gasto social.

El problema de la permanencia o no de los comités locales de Solidaridad y de las formas de organización autogestiva estará en función del grado de consolidación de las agrupaciones de productores, de la democracia interna en la toma de las decisiones así como en la transparencia institucional con la que se manejen los recursos, Solamente la mayor participación de la sociedad civil creará las condiciones para hacer coincidir verdaderamente los apoyos otorgados por el programa con las necesidades reales de las comunidades. Sin embargo, es prematuro predecir Si este tipo de organización sobrevivirá al cambio sexenal, Si servirá de trama a un futuro partido oficial renovado, O Si será semilla de un fortalecimiento de las agrupaciones autónomas y de la democracia local.

CITAS:

[*] En la aplicación de la cédula a productores de café participaron estudiantes de la UAM-A y de la ENEP-A en una práctica de campo organizada por el profesor Armando Sánchez con alumnos del área de Sociología Rural en agosto de 1991.

[**] Profesores-investigadores del Depto. de Sociología, UAM-Azcapotzalco. área rural.

[1] Destacan los trabajos que se abocan a dar cuenta de la dinámica de los grupos domésticos (Arizpe, L., Parentesco y economía en una sociedad nahua, INI-SEP, México, 1973), a los conflictos locales, luchas de clases y movimientos campesinos (Ramos-Magnon, C., "Movimiento campesino en la Sierra Norte de Puebla y Sierra Central de Veracruz", en *La lucha campesina en Veracruz, Puebla y Tlaxcala*, Ed. Nueva Sociología, México, 1984), o a los fenómenos políticos como el caciquismo y al poder local (Paré, L., "Caciquismo y poder político en México", Siglo XXI, 1977; Ocampos, G., "Relaciones de enfrentamiento como construcción social de una estrategia de poder local. Antorchistas, caciques y cooperativistas en Tuzamapan, Puebla", Tesis FLACSO, 1986). Análisis dinámico. Destacan los artículos y libros que dan cuenta de los antecedentes, desarrollo y evolución de la Cooperativa Agrícola Regional Tosepan Titataniske. En relación a la problemática actual del café, cuya importancia económica radica en que ocupa a más de una tercera parte de las exportaciones agropecuarias y le corresponde un cinco por ciento de las exportaciones globales, varios autores ya se han referido a los procesos de desincorporación del Inmecafé, así como al rompimiento de la cláusula de la Organización Internacional del Café (OIC) y por último a la polarización social en que se encuentran a los casi doscientos mil productores de este grano (Paré, L., "Adelgazamiento del Inmecafé o de los pequeños productores de café", en *Sociológica*, Núm. 13, 1990; CNOOC, "Las heladas y la falta de apoyo al campo", *Boletín Informativo*, Núm. 0, marzo, 1990; Hernández, L., "Nadando con tiburones: La experiencia de la CNOOC", en *Cuadernos Agrarios*, Núm. 1, México, enero-abril, 1991; Renard, C., "El comercio internacional del café", en *Cuadernos Agrarios*, Núm. 2, México, mayo-agosto, 1991). Por último, la especificidad de este tipo de programas ha sido analizada como neopaternalismo, mediación política o clientelismo político (Bartra, A., "Los campesinos y la extrema pobreza, 1989; Barajas-Sánchez, "La intervención del Estado en la industria azucarera: FIOSCER como caso de estudio", Tesis de licenciatura, UNAM, 1984).

[2] La aplicación de esta cédula se realizó del 14 al 18 de agosto de 1991 en las comunidades de Xilococho, Yahualichan, Tenango, San Miguel Tzinacapan, San Andrés Tzicuilan y Santiago Yancuitalpan.

[3] Otra de las razones que promovieron las migraciones fueron los bajos precios tanto para productores como para los cosechadores. Si en el ciclo 1988-89 los cortadores ganaban 300 pesos, en 1989-90 sólo obtenían de 150 a 200. Así si cortan 40 kilos diarios sólo obtienen 8 mil pesos (Paré, 1990, "Caciquismo y poder político en México", Siglo XXI.).

[4] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza*, El Nacional, México, 1990, p. 20.

[5] Paré, L., "Caciquismo y poder político en México", Siglo XXI, 1990.

[6] Ocampos, G., "Relaciones de enfrentamiento como construcción social de una estrategia de poder local. Antorchistas, caciques y cooperativistas en Tuzamapan, Puebla", Tesis FLACSO, 1986.

[7] Rosa Rojas. La Jornada, 2/02/92.

[8] Ariel Quintero, responsable del Fondo de Apoyo a los productores de café de PRONASOL (Conferencia en el Colegio de México, 18 de febrero de 1992).

[9] Ariel Quintero, responsable del Fondo de Apoyo a los productores de café de PRONASOL (Conferencia en el Colegio de México, 18 de febrero de 1992).

[10] Entrevista con Anastacio Aguilar, presidente de la Sociedad de Producción Rural de San Miguel Tzinacapan.

[11] Entrevista con Alvaro Aguilar asesor de Tosepan en las oficinas de 18 cooperativa el 17 de agosto de 1991.

[12] Alvaro Aguilar, asesor de Tosepan en las oficinas de 18 cooperativa el 17 de agosto de 1991.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

SECCION FIJA: Conflictos Obrero-Patronales

AUTOR: Luis Méndez, José Othón Quiroz []**

TITULO: Respuesta Obrera y Acuerdos Concertados [*]

ABSTRACT:

Al asumir Carlos Salinas de Gortari la Presidencia de la República, la realidad política del país imponía a su gobierno una serie de retos, producto de situaciones no resueltas en el sexenio anterior, cuya paulatina solución orientaría y marcaría límites a la respuesta obrera. [1] Sobre uno de estos retos hablaremos en el presente artículo: la necesidad de encubrir el conflicto capital-trabajo a través de una inflexible política de acuerdos concertados.

TEXTO:

Resulta pertinente comenzar aclarando que por acuerdo concertarlo entendemos una política gubernamental destinada a imponer las nuevas reglas flexibilizadoras en el mundo laboral, [2] por medio de un "acuerdo" entre los sectores sociales involucrados en el desarrollo y control de los espacios de trabajo.

Vale la pena precisar que los acuerdos concertados impulsados como recurso sustituto del tradicional conflicto obrero-patronal, nada tienen que ver con la política de concertación social establecida por el gobierno salinista a través del Pronasol y dentro del concepto de Solidaridad. Mientras esta última mantiene un marcado carácter asistencial y un preciso objetivo electoral y de corporativización de la reproducción, los primeros se constituyen como un esfuerzo por dejar atrás la política paternalista que le dio contenido a la relación laboral; expresan la voluntad empresarial de introducir a la fuerza de trabajo en los procesos productivos como una mercancía más de libre mercado, sin más protección que la otorgada por su relación directa con el capital, al margen de la mediación de centrales obreras, líderes profesionales, alianzas políticas con el Estado, contratación colectiva y marcos legales de protección. [3]

Bien podríamos afirmar que el acuerdo concertado es el resultado de la acción emprendida desde la autoridad laboral contra los derechos de los trabajadores a partir de 1983, acción que terminaría, entre otras cosas, descalificando y haciendo peligroso el uso del recurso de huelga en los conflictos establecidos contra el capital. [4] No sería incorrecto entonces señalar que la imposición de esta política expresa la debilidad de la respuesta obrera en los últimos diez años y manifiesta, por tanto, la magnitud de su derrota.

Las últimas experiencias del gobierno de Miguel de la Madrid, así como las primeras de la administración salinista, conducen a esta reflexión. La firma del Pacto de Solidaridad

Económica en diciembre de 1987, que no sólo se convirtió en un útil instrumento para combatir la inflación, sino también en eficiente recurso para desarticular la respuesta obrera y la organización sindical; [5] los significativos cambios de orientación político-sindical de algunos sindicatos nacionales, [6] y el ataque frontal del gobierno salinista contra dos fuertes bastiones del corporativismo sindical en México [7] -aunado, claro está, al largo proceso de debilitamiento de la respuesta obrera a lo largo de la década pasada- posibilitaron esta acción "conciliatoria" en la relación capital-trabajo.

El acuerdo concertado, entonces, no puede ser entendido como resultado de una acción premeditada, detallada y planificada con anterioridad desde la inteligencia oficial y con el asesoramiento empresarial -aunque como buen deseo, bien que existía- debemos concebirlo más bien como resultado de un proceso de lucha entre el capital y el trabajo que condujo a la creación de esta opción política, que busca imponer sin resistencia nuevas reglas en la relación laboral que favorezcan la eficiencia productiva.

De aquí la dificultad de marcarle una fecha de inicio a esta política de concertación obligada, lo que no nos impide señalarle el día 1 de mayo de 1990 como el momento en que adquiere un carácter más definitivo de acción institucionalizada. En efecto, en el tradicional mensaje a los trabajadores mexicanos, el Presidente de la República les demandó en 8 puntos la creación de nuevas formas de concertación con los empresarios; en 8 puntos se les exigía clara comprensión y disposición para incrementar la productividad:

1. Un sindicalismo fuerte y representativo con capacidad de interlocución.
2. Abandonar la estrategia de confrontación de principios de siglo.
3. Establecer fórmulas de cooperación entre los factores de la producción.
4. Preservar la alianza histórica del movimiento obrero con el Estado.
5. Respeto a la autonomía sindical desde el punto de vista político gubernamental.
6. Perfeccionamiento de las relaciones laborales con obligaciones tanto para empresas como para sindicatos.
7. Comprensión y disposición obrera para incrementar la productividad, bajar costos y coadyuvar a ganar mercados dentro y fuera del país.
8. Crear desde la empresa una cultura de modificación y comunicación que otorgue incentivos, aliente y premie el esfuerzo obrero. [8]

El funcionamiento del acuerdo concertado

Todo acuerdo concertado tiene, para los trabajadores, un origen de derrota. Las estadísticas al respecto son elocuentes: de enero de 1982 a diciembre de 1991, los

emplazamientos a huelga disminuyeron en más del 50%, las huelgas estalladas en 80% y el número de trabajadores involucrados en los estallamientos, 70% menos que en 1982. [9] De esta situación de debilidad, y de la urgencia por someter el trabajo a los nuevos dictados del capital -productividad y competencia-, surge desde 1989 la estrategia de no confrontación entre los actores involucrados en el desarrollo económico del país.

A partir de este momento, y como consecuencia de las particulares formas de solución a conflictos obreros de singular importancia por su significación política, [10] se definen tres grandes opciones sindicales frente a la concertación:

1. Sindicalismo de oportunidad.
2. Sindicalismo de confrontación.
3. Sindicalismo de concertación.

Al margen de ideologías, de concepciones y de formas de lucha o negociación, los sindicatos inscritos en cualquiera de estas tres opciones comparten el aislamiento y la condición de derrota que le es común a la clase obrera en México; comparten también el peso de la exigencia por concertar con el capital y, por tanto, soportan la urgencia de la reestructuración productiva: desempleo, reajustes, quiebras empresariales, topes salariales, recortes contractuales, etc. Sin embargo, a pesar de que los tres grupos se orientan en lo general a la modernización, las vías que escogen -o les imponen- son diferentes. Veamos:

Cuadro 2. Conflictos Colectivos. (Comparación de Período)[H-]

Sindicalismo de oportunidad. Agrupa a sindicatos pertenecientes a centrales obreras oficiales que, sin lucha de por medio, aceptan la nueva lógica del capital. Al margen de los intereses de las bases obreras, sus dirigencias, sujetas férreamente a las disposiciones dictadas por los liderazgos de las grandes centrales, aceptan las nuevas reglas que impone el capital y el aparato de Estado a cambio de la conservación de privilegios y cotos de poder. Sus diferencias con el capital tienen que ver en esencia con su existencia futura como poder político, esto es, las organizaciones que hacen suya esta opción podrán aceptar cualquier tipo de reestructuración capitalista que no altere los equilibrios de poder vigentes, equilibrios que rebasan con mucho su pequeño espacio sindical.

Impulsará incluso los nuevos estilos productivos, siempre y cuando el empresariado y el poder político no intenten -como seguramente pretenden- acabar con las grandes centrales obreras y sus líderes profesionales. En suma, se trata de negociar con los abanderados de la modernidad un espacio político para el corporativismo sindical; se pretende conciliar lo teóricamente irreconciliable: el autoritarismo y la rigidez de este modelo sindical con el liberalismo de los nuevos conceptos que rigen la relación capital-trabajo.

¿Qué ofrecen?, lo que por décadas han ofrecido y ejecutado eficientemente: un rígido control sobre los trabajadores, por tanto, se convierten en posibilidad de impulso a los procesos modernizadores, sin resistencia y, sobretodo, con muy bajos costos de

inversión... léase bajos salarios y recortes contractuales. Hablamos entonces de la real posibilidad, convertida en efectiva realización, de una reconversión productiva y laboral que, al no respetar los derechos más elementales de los trabajadores, adquiere el carácter de una reconversión salvaje.

El referente concreto de esta opción sindical es, sin duda, la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Desde su cúpula se impone a todos los sindicatos afiliados el uso de esta estrategia de negociación que, generalmente, pocas veces va más allá del emplazamiento a huelga, pero que frecuentemente se transforma en amenaza de huelga general. [11] Con estos recursos, apoyados en la fuerza que otorga ser vanguardia del sindicalismo nacional y parte importante de la estructura de poder en México, ha logrado mantener su hegemonía en los diez años que van de tránsito a la modernidad; ha permitido la reestructuración del capital sin que esto se convierta, todavía, en final de su existencia; por el contrario, en contra de lo pensado -y de lo deseado-, aparece hoy como opción de modelo sindical para la modernidad. [12]

Sindicalismo de confrontación. Agrupa a sindicatos que, por su tradición o por las circunstancias de su conflicto con la empresa o con el Estado, se negaron a aceptar como política impuesta el acuerdo concertado. Ante la evidente caída salarial, acompañada de las diversas formas que adoptó el capital para reconvertirse, escogieron como alternativa la de la confrontación; tensaron fuerzas y enfrentaron al capital y a la autoridad laboral con los tradicionales instrumentos de la lucha obrera: huelga, paros, marchas, toma de instalaciones, acciones directas en el proceso productivo, etc. Su origen varía: provienen de los diversos contingentes que en los años 70 conformaron la insurgencia sindical, [13] o bien, en algunos casos, de la disidencia al interior de sindicatos controlados por la CTM. [14] Los conflictos que establecen con el capital adquieren ciertas particularidades que los distinguen. El recurrir de inmediato a la confrontación, que por lo general terminaba en el estallamiento de huelga, estableció un diálogo de sordos con un empresariado que frecuentemente recurría al silencio ante la demanda de su trabajador; es más, que en no pocas ocasiones su silencio era parte de una táctica que buscaba obligar al trabajador a estallar la huelga para desgastar al movimiento e imponer así una serie de condiciones que tenían que ver con la reconversión de la empresa, y que iban desde el cierre de la misma hasta el recorte contractual, pasando por el tope salarial y el despido colectivo. Obviamente en estos conflictos, por más que se hablara de ella, la concertación estaba ausente. Los líderes sindicales y sus bases desconocían o no deseaban otra forma de negociar, mientras que los empresarios, por su parte, simplemente no estaban interesados en concertar. La intención presidencial de imponer el acuerdo concertado era entendida por ellos de una sola manera: sometimiento. En estas condiciones, la prepotencia empresarial -con el apoyo de la autoridad laboral- se dedicó primero a hundirlos para después obligarlos a aceptar sus condiciones. Por supuesto, en este proceso mucho tuvo que ver la condición de aislamiento de la lucha obrera y la ausencia de solidaridad efectiva en los conflictos. [15]

Cabe mencionar por último que, cuantitativamente, los conflictos establecidos por los sindicatos que escogieron esta opción ante la concertación, fueron mucho menores que los registrados por los sindicatos de la "oportunidad"; sin embargo, aunque inferiores en

número, encabezaron las batallas que, por su importancia y sobre todo por sus resultados, determinaron la posibilidad y el rumbo de los acuerdos concertados.

Este proceso de lucha condujo, a fin de cuentas, a un particular tipo de concertación, no la que resulta de un acuerdo entre las partes involucradas, sino la que se impone desde el poder y la fuerza, la amenaza, la represión y el no respeto a los derechos laborales de los trabajadores. Una concertación que muestra palpablemente la desventajosa correlación de fuerzas que existe entre los trabajadores, por un lado, y la empresa y la autoridad laboral, por el otro; una concertación que expresa también la falta de alternativas de este contingente obrero para adecuarse a la nueva situación. [16]

Sindicalismo de concertación. En su origen, al menos, los sindicatos que hacen suya esta opción vienen -por lo general y con diversos matices- de un sindicalismo de confrontación. Son sindicatos que vivieron la experiencia de sufrir la violenta imposición de las nuevas relaciones laborales y que después de esta experiencia deciden, desde su dirección, caminar por los rumbos de la concertación. Esto es, aceptar las condiciones que impone el capital -control total sobre los procesos productivos, decisión unilateral sobre la innovación tecnológica, movilidad del personal a juicio de la empresa, flexibilidad en la contratación, etc.- a cambio del respeto al empleo, a la subsistencia de la fuente de trabajo y a la permanencia de la organización sindical.

Hablamos en concreto del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana que, formando parte a inicios de los años ochentas de los contingentes del sindicalismo independiente, se transforma en los noventas en representante obrero del acuerdo concertado, tránsito que sólo puede explicarse a través de los enfrentamientos con el capital: la lucha por el control efectivo de los espacios de trabajo, en un entorno de modernización tecnológica y laboral; lucha que se decide a favor de la empresa por la parcial intervención de la autoridad laboral; lucha permanentemente interrumpida e intervenida a través de la requisa cada vez que el sindicato recurría al expediente de la huelga para presionar a la patronal; lucha obrera que pierde eficacia por su aislamiento y que empuja a la dirigencia sindical a buscar en la concertación tanto su sobrevivencia como su organización, así como la solución a la amenaza de desempleo que se cernía sobre el trabajador; lucha obrera convertida en opción sindical para la modernidad al constituirse, en 1990, con el gremio de telefonistas a la cabeza, la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (Fesebes).

Hablamos también del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), que de vanguardia de la oposición sindical a las políticas económicas dictadas por el gobierno y a la forma como se imponían en los espacios de trabajo las reglas modernizadoras, pasa a la aceptación de la política laboral impuesta por la administración de Carlos Salinas de Gortari, en busca de la conservación de la fuente de empleo, del contrato colectivo de trabajo y de la organización sindical, [17] abandonando su papel protagónico como abanderado del sindicalismo de confrontación. [18]

Y nos referimos, por supuesto, al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado el 18 de marzo de este año entre la SEP, el SNTE y los

gobiernos estatales. Los incumplidos y siempre pospuestos propósitos del proyecto de Revolución Educativa, creado por Jesús Reyes Heróles al inicio de la administración de Miguel de la Madrid. se ven ahora realizados al acordarse la federalización -entiéndase descentralización- de la educación básica, y en este proceso, la real posibilidad de terminar con el sindicato nacional, para desde ahí impulsar los nuevos proyectos educativos.

El gran obstáculo para la modernización de la educación, como la concebían al menos los dos últimos gobiernos, siempre fue el sindicato nacional; y éste, en su obstinación, en la defensa de sus privilegios, en la conservación de sus espacios, defendía también el carácter público de la educación. A partir de este momento, con la firma de este acuerdo concertado, todos los contenidos básicos del Artículo 30. Constitucional son susceptibles de cambio. Con todo y las corrientes democráticas al interior del SNTE, la concertación se impuso y seguramente cambiará, en el corto plazo, el carácter y la forma de la organización y la acción sindical en beneficio de un particular proyecto de educación que no comparte, en su mayoría, el trabajador magisterial... A cambio: una promesa salarial y una expectativa de carrera magisterial.

Estas tres acciones concertadoras, emprendidas desde tres grandes sindicatos nacionales cargados de tradición y pertenecientes a empresas e instituciones estratégicas -política y económicamente hablando- para el proyecto salinista de modernización, se han convertido en el modelo deseado de relación laboral, donde se abandonan los tradicionales instrumentos de lucha de los trabajadores en la negociación capital-trabajo, y se olvidan los afanes por controlar los procesos productivos; ante este nuevo comportamiento obrero, el empresario -o el gobierno según sea el caso- se compromete, no muy explícitamente, a la conservación del empleo y a la recuperación salarial.

A este modelo se integran paulatinamente los sindicatos concertados a través de la violencia laboral, aquellos cuyas dirigencias y bases se negaron a caminar por estos rumbos y fueron forzados a ello; [19] pero también los nuevos sindicatos que al nacer comparten este destino y las viejas organizaciones que desde la "oportunidad" consideran este modelo como viable.

Vale la pena precisar que esta ordenación de sindicalismo de oportunidad, confrontación y concertación, clasifica a las organizaciones de trabajadores sólo desde el punto de vista de su actitud frente a la concertación; otra perspectiva, que atienda más a la estructura orgánica e ideológica de los sindicatos, nos obligaría a otro tipo de clasificación. [20]

Los acuerdos concertados en 1992

Cuadro 9. Huelgas Estalladas Según Sector de Actividad. (Distribución Porcentual)[H-]

Reduciendo en un primer momento nuestro análisis a tan sólo el aspecto cuantitativo de la respuesta obrera, observamos en los cuatro primeros meses del año el mantenimiento de algunas tendencias generales que suponen la continuación de la política de acuerdos concertados impulsada desde el inicio del sexenio. Tal es el caso de los 1,623

emplazamientos a huelga registrados de enero a abril de 1992, que representan un 8% menos de lo consignado en el mismo período en 1989 (ver los Cuadros 1 y 3).

Cuadro 1. Conflictos Colectivos de Jurisdicción Federal. (Enero-Abril de 1992)[H-]

Cuadro 3. Comportamiento de los Conflictos. (Base 1989)[H-]

En cuanto a las causas que originaron estos emplazamientos, se refuerza la tendencia que los concentra en la revisión salarial y contractual: si en 1989 el porcentaje ascendía al 75%, en 1992 (enero-abril) alcanzó el 85%; se mantienen en ceros causas como solidaridad o cualquier otra que rompa con el esquema institucional impuesto a los conflictos (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Emplazamientos a Huelgas: Causas. (Distribución Porcentual)[H-]

Algunos cambios interesantes se muestran en los emplazamientos a huelga según sector de actividad: mientras el sector manufacturero los disminuye en 12 puntos porcentuales, el sector de transporte los incrementa en 11 (ver Cuadro 8). En relación a su ubicación geográfica, el D.F. continúa concentrando el mayor número de emplazamientos (29%); dos regiones, D.F. y México, el 45%; y tres estados más el D.F., el 64% (ver Cuadro 10). Y contrastándolos por agrupación obrera, observamos que la CTM concentró el 60% de los emplazamientos, y junto con las organizaciones que conforman el Congreso del Trabajo, el 86% (ver Cuadro 6).

Cuadro 8. Emplazamientos a Huelga Según Sector de Actividad. (Distribución Porcentual)[H-]

Cuadro 10. Emplazamientos a Huelga Según Entidad Federativa. (Distribución Porcentual)[H-]

Cuadro 6. Emplazamientos a Huelga por Agrupación Obrera. (Distribución Porcentual)[H-]

Por lo que respecta a las huelgas estalladas, reflejan un incremento del 43% en relación a 1989 (ver Cuadro 3).

La explicación:

1. Partir de 1989 significa partir del punto más bajo de la respuesta obrera desde 1982: 58% menos emplazamientos y 83% menos huelgas. Se sufren también en este año los efectos que sobre la respuesta obrera ejercía el PSE; se continúan con más fuerza las acciones reconvertidoras, traducidas en desempleo y recorte contractual, y se desbaratan dos importantes bastiones del corporativismo sindical (petroleros y maestros); pero sobre todo, pensamos que la rutina laboral en donde se generan los conflictos se vio seriamente interrumpida, en 1988, por la sacudida política que sufría el país, y en 1989, por el acelerado proceso de legitimación que se impuso como tarea prioritaria un gobierno que

nació con el estigma de la "ilegitimidad", [21] y en estas tareas que se convertían en "razón de Estado", no resulta exagerado suponer que desde el movimiento obrero oficial se haya acordado reducir al mínimo el número de conflictos: después de todo, este sindicalismo oficial, sinónimo del sindicalismo de oportunidad, necesitaba mostrarle al nuevo gobierno, por razones de sobrevivencia, su funcionalidad. ¿Cómo?, simple, como siempre, controlando al máximo la respuesta obrera. Esto explicaría, al menos en parte, el por qué de la inhibición en el uso de este instrumento a lo largo de este año.

Cuadro 11. Huelgas Estalladas Según Entidad Federativa. (Distribución Porcentual)[H-]

2. Desde 1990, comparado con 1989, se incrementa espectacularmente el número de huelgas. Podría pensarse -optimistamente- que era una respuesta a la imposición de la política de acuerdos concertados, sin embargo, el optimismo se esfuma al observar el acentuado carácter gremial de la "lucha" (ver Cuadro 5) y, en especial, el hecho de que la CTM y las organizaciones pertenecientes al Congreso del Trabajo concentraban más del 80% de las huelgas estalladas (ver Cuadro 7). En estas condiciones, resulta claro que el tal incremento en el número de huelgas sólo significaba el regreso a la ordenada rutina que calendariza los conflictos, abruptamente interrumpida en 1989 y que, salvo excepciones, dichos conflictos no reflejaban una lucha contra la forma en que se aplica la reestructuración capitalista en México. Además, vale la pena precisar que esta reflexión sobre los conflictos establecidos en 1992 entre el capital y el trabajo parte de una endeble base, de una exigua respuesta obrera que manifiesta su escaso peso cuando la comparamos con otros años de la década anterior y con el número de empresas y trabajadores involucrados. [22]

Cuadro 5. Huelgas Estalladas: Causas. (Distribución Porcentual)[H-]

Cuadro 7. Huelgas Estalladas por Agrupación Obrera. (Distribución Porcentual)[H-]

3. Podemos concluir entonces que, desde el informe cuantitativo de los conflictos, sólo accedemos a una información: el comportamiento en cifras del sindicalismo oficial; el control que ejerce sobre la respuesta de los trabajadores, su "oportuna" presencia en casi todos los espacios de trabajo, lo que nos permite confirmar el hecho de que la oposición sindical a la política laboral del régimen tiene un carácter más cualitativo que cuantitativo; o lo que es lo mismo, esta resistencia realmente proletaria a la ofensiva del capital es imperceptible a las estadísticas; debe ser, por tanto, directamente observada a través del conflicto mismo.

Esta respuesta, que transita de la confrontación a la concertación, no se advierte en las cifras elaboradas por la Secretaría del Trabajo; no alcanza sitio, pero, como ya lo expresamos, por la importancia política del espacio de donde parte, es la que marca el rumbo a la concertación.

Veamos:

En estos primeros cuatro meses de 1992, observamos, entre lo más destacado, la rutinaria y cansada respuesta del sindicalismo universitario. Una vez más se reúnen y acuerdan, a principios del año, integrar un frente común ante las revisiones contractuales; como en otros años, cada organización termina "negociando" por su cuenta. El deterioro sindical es evidente, sin respuestas ante las medidas modernizadoras adoptadas por las universidades, paulatinamente -contra su voluntad- están siendo "concertados", acción que podría llevarlos incluso a transformaciones sustanciales como organización sindical (ver Cuadro de Conflictos).

Recuadro 1. Conflictos y Concertación Obrero-Patronal, Enero-Abril 1992 (I)[H-]

Recuadro 1. Conflictos y Concertación Obrero-Patronal, Enero-Abril 1992 (II)[H-]

Para el caso de los dos grandes sindicatos abanderados de la opción concertadora, el SME acepta el tope salarial impuesto pero mejora sus prestaciones y conserva su contrato colectivo; la promesa de crear una nueva empresa que sustituya a la vieja Compañía de Luz y Fuerza del Centro, en liquidación, queda postergada; se mantiene la incertidumbre en cuanto a la conservación de la fuente de empleo, la organización sindical y el contrato de trabajo. Los telefonistas, por su parte, continúan actuando conforme a su política de no confrontación; la negociación -inmaculada, no ensombrecida siquiera por el trámite de un emplazamiento- se mantuvo en los cauces de hace tres años: ceder el control del espacio productivo a cambio del respeto al empleo y del mejoramiento del salario directo e indirecto, traducido en los hechos a nuevas formas, cada vez más perfeccionadas, de acuerdos para la productividad (ver Cuadro de Conflictos).

Por lo que respecta a los sindicatos que hoy transitan de la confrontación a la concertación, resaltan varios casos: el del sindicato de TAMSA en Veracruz, que no pudo evitar los planes reconvertidores de la empresa que comenzaron reduciendo turnos y terminaron con el cierre de la planta, con el consecuente despido masivo de trabajadores que, seguramente, serán recontratados bajo nuevas condiciones laborales; el caso de varias empresas del ramo textil, 55 huelgas estalladas, declaraciones de inexistencia de la autoridad laboral y, lo más sorprendente, una demanda de 55% de incremento salarial de la cual no se alcanza nada, esto es, huelgas levantadas con cero aumento salarial; el caso del sindicato de la industria azucarera, que continúa bajo la amenaza de recortes contractuales, despidos masivos y cierres de ingenios improductivos; y, en general, la continuada política de despidos de trabajadores en la búsqueda empresarial de la eficiencia productiva (ver Cuadro de Conflictos).

Como tendencia, la política del acuerdo concertado continúa imponiéndose; la respuesta obrera sigue, en el mejor de los casos, manteniéndose a la defensiva, la confrontación cede terreno a la concertación y las alternativas desde el trabajo, brillan por su ausencia.

Algunas consideraciones finales

Hoy resulta por demás clara la enorme dispersión que sufre el movimiento obrero organizado, su falta de alternativas, su sofocada respuesta y, ante el hecho, surge una

nueva discursividad empresarial a la que su base material no puede borrar su propuesta ideológica.

Desde el aparato de gobierno, desde las organizaciones patronales, desde las centrales obreras y desde la academia, se difunde la idea de que las nuevas relaciones que se inauguran en el mundo de la producción son potencialmente favorables para el bienestar económico del trabajador y para un más saludable rendimiento físico y psíquico de su trabajo, haciendo caso omiso de una realidad que enseña exactamente lo contrario, que contradice estos postulados al mostrar los métodos empleados y los resultados alcanzados en diez años de tránsito a la modernidad, que registra el hecho de que concertación no es acuerdo, sino debilidad de una de las partes involucradas y que, por tanto, modernización productiva, reconversión industrial o cambio estructural, no incluyen necesariamente como uno de sus resultados el mejoramiento económico del trabajador, sino que también pueden ser -y han sido- expresión de lo contrario: imposición salvaje de un nuevo modelo de organización laboral.

En este sentido, bien vale la pena recordar que en todo espacio de trabajo existe una profunda conflictividad económica, social, política y cultural, y que aún en aquellos centros donde parece que no ocurre nada -las empresas flexibles- resulta poco objetivo hablar de una clase trabajadora integrada dócilmente a la lógica del capital; hablamos, sí, de un trabajador colectivo sujeto y dominado por nuevas formas de relación laboral que han desequilibrado sus organizaciones sindicales y debilitado su presencia política en la sociedad; hablamos sí, de un movimiento obrero derrotado y disperso por la bien planeada ofensiva capitalista de los últimos diez años, incapaz de ofrecer alternativas viables que partan de sus propios intereses. Sin embargo, esto no nos autoriza a concluir apresuradamente que, como tendencia histórica, la clase obrera deje de ser polo de una contradicción que todavía define en lo esencial a la sociedad actual, y que su supuesta concertación con el capital signifique que de aquí en adelante los trabajadores -sin sindicato, claro- encontrarán dentro de los nuevos modelos establecidos su mejoramiento económico y social... Este derecho, como siempre, no se otorga, se gana en la lucha.

CITAS:

[*] Agradecemos a la compañera Norma Veloz investigadora de El Cotidiano, su apoyo estadístico y hemerográfico para la realización de este artículo.

[**] Profesores-Investigadores del Depto. de Sociología, UAM-A.

[1] Nos referimos a los retos derivados de los conflictos establecidos entre el capital y el trabajo; en especial a tres de ellos: 1. Dar sanción jurídica a las nuevas prácticas laborales hasta hoy realizadas con una profunda carga de ilegalidad; 2. Perfilar el sindicato de la modernidad; 3. Imponer una política de Acuerdos Concertados que comienza a desterrar el término de conflicto en la relación obrero-patronal.

[2] Nos referimos a la intención de sustituir la vieja práctica proteccionista que regía la relación laboral por otra, flexible, que regule el empleo, los salarios y la contratación en general.

[3] Ver Othón Quiroz y Luis Méndez, "Corporativismo, modernidad y autonomía en México", en Sociológica núm. 15, enero-abril de 1991.

[4] El Acuerdo Concertado es también expresión de un proceso señalado por el recorte a la contratación colectiva, el desempleo masivo y el cierre de fuentes de empleo. Es, a fin de cuentas, expresión sindical de una política de reconversión industrial iniciada en los años ochenta.

[5] Cuando los salarios comienzan a negociarse desde el PSE, no sólo las huelgas, sino también los emplazamientos, dejan de tener sentido, sobre todo cuando sabemos que casi el 9.0% de los conflictos tiene que ver con el salario y la contratación.

[6] Nos referimos concretamente al sindicato de telefonistas y de electricistas del SME; sobre todo de estos últimos, que pasaron de ser vanguardia de oposición a la reestructuración del capital, a concertadores dispuestos a aceptar las reglas impuestas por la nueva lógica empresarial.

[7] Nos referimos al desmantelamiento del poder sindical en Petróleos Mexicanos y a la desaparición de Vanguardia Revolucionaria en el SNTE.

[8] La Jornada, 1 de mayo de 1990.

[9] Porcentajes elaborados a partir de la información proporcionada por la STPS.

[10] Hablamos de telefonistas y electricistas del SME a partir de 1989 y de la característica que adopta el sindicato petrolero después del encarcelamiento de sus principales líderes en enero de ese año.

[11] Aunque esta estrategia se modifique ante la presión de las bases obligadas a radicalizarse, en este caso la estrategia tradicional, por fuerza, se combina con el estallamiento de huelgas imprevistas, que se salen del control de la propia CTM; en estos casos la central se encarga de reprimir directamente los conflictos (Tornel, Ford, Cervecería Modelo, entre otros). Este tipo de sindicatos y sus acciones, aunque formalmente estén dentro del sindicalismo de la oportunidad, realmente pasan a formar parte del sindicalismo de la confrontación.

[12] Según información proporcionada por la STPS, del total de emplazamientos a huelga registrados en lo que va del sexenio, el 70% se le atribuye a sindicatos afiliados a la CTM, y del total de huelgas estalladas, alrededor del 65%; esto es, aunque escaso, el recurso de huelga como instrumento de contestación corresponde en su mayoría a esta central obrera.

[13] El llamado sindicalismo independiente de los años 70 se integraba en lo general por tres grandes corrientes: la nacionalista-revolucionaria, encabezada en lo esencial por la Tendencia Democrática del SUTERM y el sindicalismo universitario; la autonomista, organizada en la Unidad Obrera Independiente a través de los sindicatos de las grandes empresas de punta, en especial de la industria automotriz, el sindicalismo cristiano de la pequeña y mediana empresa organizado en el Frente Auténtico del Trabajo, y a fines de la década de los 70, la concepción autonomista de Línea de masas, que iba a expresarse fundamentalmente en los sindicatos de la industria metalúrgica -Las Truchas y AHMSA- y en la lucha magisterial de la CNTE. La mayoría de los sindicatos que integraron estas corrientes optaron en los años ochenta por la línea de confrontación con el capital y, muchos de ellos, fueron sometidos con violencia a la concertación en el presente sexenio. Ver Othón Quiroz y Luis Méndez, "Corporativismo, modernidad y autonomía en México", en Sociológica núm. 15, enero-abril de 1991.

[14] Nos referimos en especial a los sindicatos de Cervecería Modelo, Cananea y de la Ford Cuautitlán.

[15] Según las estadísticas de la STPS, entre 1989 y 1991 no se registra un solo conflicto que tenga por motivo la solidaridad. Por lo general, la solidaridad de los trabajadores se reduce a la declaración, al apoyo económico y, en algunos casos, a plantones y marchas.

[16] En esta situación caben conflictos como los de AHMSA, Sicartsa, Cananea, Ford Cuautitlán, Cervecería Modelo, huelgas universitarias, CIVSA, Seguro Social, Tornel, azucareros, automotrices, entre otros muchos.

[17] El arma esgrimida por la dirección de la empresa para terminar con la lucha del SME tenía que ver con la característica de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro que, a raíz de la nacionalización de la industria eléctrica en los años sesenta, se le agregó el término mercantil de "en liquidación". La empresa y el gobierno amenazaron con hacer efectivo el término, acabando así con la empresa, con su sindicato y con su contrato colectivo, a través de la incorporación a la CFE.

[18] Mucho tuvieron que ver en este cambio de rumbo los pobres resultados de la huelga estallada por el SME en los primeros meses de 1987. Las elecciones para Comité Ejecutivo Nacional las perdió la dirigencia que optaba por la confrontación y los nuevos líderes decidieron incursionar por los caminos de la concertación.

[19] Nos referimos a sindicatos como el de Aeroméxico, Dina, Cananea, Sicartsa o AHMSA, entre otros.

[20] Pensamos que atendiendo a la estructura orgánica e ideológica y en su relación con la modernidad, los sindicatos pueden agruparse en cuatro grandes corrientes: 1) Sindicalismo corporativo (tradicional); 2) Sindicalismo blanco (de la modernidad); 3) Sindicalismo corporativo-empresarial (de la modernidad); y, 4) Sindicalismo nacionalista (tradicional).

[21] Ver Luis Méndez, Miguel Angel Romero y Augusto Bolivar, "Reencuentro con la legitimidad: dos años de gobierno de Carlos Salinas de Gortari", Revista Relaciones 4/1990, UAM-X, Departamento de Relaciones Sociales.

[22] Entre 1982 y 1991, los emplazamientos a huelga disminuyeron en un 56%, las huelgas estalladas en 80% y los trabajadores involucrados en las huelgas estalladas 70%; por otro lado, si comparamos el número de huelgas estalladas contra el número de unidades económicas de la mediana y gran empresa registradas en el censo de 1989, nos encontramos con que sólo el 1.15% estallaron huelga, y si la relación contempla también a los trabajadores involucrados, vemos que sólo el 1.5% de ellos, ubicados en la mediana y gran empresa, participaron en acciones de huelga.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

SECCION FIJA: Economía Nacional

AUTOR: Enrique Leff [*]

TITULO: El Manejo Sustentable de los Recursos Forestales Ante los Retos de un Nuevo Orden Económico y Ambiental

ABSTRACT:

Con su número especial de Junio, la revista El Cotidiano retoma y actualiza el debate iniciado hace veinte años, sobre la impostergable necesidad de transformar el orden económico dominante, con su carácter desigual y depredador, para construir una racionalidad productiva capaz de generar un desarrollo equitativo, sustentable y duradero. Este debate teórico y político ha generado un movimiento social, en el que las estrategias del ecodesarrollo se van arraigando en luchas y organizaciones de las comunidades rurales para la autogestión de sus recursos ambientales.

TEXTO:

En este tiempo se han agudizado los conflictos sociales derivados de la deforestación y se han legitimado los reclamos de los pobladores de los bosques y selvas del mundo sobre su patrimonio natural y cultural y sus derechos a beneficiarse de la autogestión de sus recursos forestales. Han surgido así vigorosos movimientos en diferentes regiones del mundo, entre los que destacan el movimiento Chipko contra la privatización de los bosques del Himalaya y de los sereingueiros de la Amazonia por desarrollar sus reservas extractivas, que llamó la atención mundial por la muerte de Chico Mendes a manos de quienes detentan los intereses por la explotación de los bosques tropicales del Brasil. México no podría ser ajeno a este movimiento, no sólo por sus riquezas forestales y la biodiversidad de sus selvas, sino por su numerosa población cuya sobrevivencia depende del manejo adecuado de dichos recursos.

El Cotidiano nos ofrece en este número un análisis colectivo de este proceso dentro de las nuevas condiciones que configuran el contexto económico, jurídico y político para el desarrollo del agro mexicano, con la nueva Ley Agraria y las reformas al Artículo 27 constitucional, y en la perspectiva que ha abierto el nuevo orden neoliberal para el uso de sus recursos forestales. La incorporación de México al Tratado Trilateral de Libre Comercio, y los efectos previsibles de la liberalización del mercado de la tierra y los recursos naturales representan nuevas oportunidades, pero también nuevos obstáculos al acceso, apropiación, control y gestión de las comunidades sobre su patrimonio de recursos, en las que se inscribe el aprovechamiento de los recursos forestales y de las selvas tropicales del país. Estos estudios abordan tanto el panorama de la competencia en el mercado mundial (particularmente con Estados Unidos y Canadá), como el potencial que encierra el manejo integrado y múltiple de los recursos. Se advierten allí las implicaciones negativas de una política de aprovechamiento de los bosques guiada por la

racionalidad del mercado, y las desventajas comparativas en las cuales México se abriría a una competencia de producción y comercialización de productos forestales con países que cuentan no sólo con una organización productiva más sólida, sino también con ecosistemas menos vulnerables y diversos que los de nuestro país.

El desarrollo de los recursos forestales en la perspectiva de la liberalización del comercio mundial no son del todo promisorias. No sólo por las desventajas de una planta productiva débil compitiendo con fuertes productores y exploradores de productos forestales, sino por las implicaciones de constreñir la conservación y manejo de nuestros bosques a los dictados de las fuerzas e intereses del mercado mundial. Ello imprimiría una presión hacia la homogeneización del uso del suelo para establecer plantaciones de especies comerciales de rápido crecimiento, que afectaría la biodiversidad de los bosques y las selvas tropicales de México. Ello también tendría serias implicaciones en la concentración de áreas de producción, en un país en el que según diferentes estimaciones, entre 70 y 86% de los bosques y selvas son propiedad de ejidos y comunidades indígenas o campesinas. En otras palabras, la importancia de los bosques mexicanos no radica sólo en sus ventajas comparativas para competir en el mercado mundial, sino en su oferta de recursos para mejorar las condiciones de subsistencia de los más de 17 millones de mexicanos que en ellos habitan.

La conservación productiva de los bosques y selvas mexicanas también habrá de contribuir a resolver los problemas ambientales globales del planeta, como el calentamiento de la atmósfera debido tanto a las tasas de deforestación, como a los efectos de la creciente concentración urbana, el incremento de la producción industrial y el uso exponencial de energéticos. El reto que se plantea es el preservar las funciones ecológicas de los bosques en los equilibrios hidrológicos y climáticos de la Tierra y mejorar el potencial de producción forestal de los trópicos, basado en sus particulares condiciones de productividad natural y regeneración, a través de prácticas sustentables de manejo integral de los recursos que permitan preservar su biodiversidad y satisfacer las necesidades fundamentales de sus pobladores.

Los importantes avances logrados por la Ley Forestal de 1986 en cuanto al fomento de la autogestión de los recursos agrosilvícolas por parte de las propias comunidades, pueden revertirse con el nuevo impulso que se da a la asociación de inversionistas en predios ganaderos, agrícolas y forestales con las reformas al Art. 27 constitucional: éstos podrían inducir nuevos procesos de concentración de la tierra y de inversiones destinadas a incrementar la producción comercializable, antes que a garantizar las condiciones de subsistencia de las comunidades rurales y contribuir a la preservación de su base de recursos naturales. La menor de las interrogantes que se plantea es sobre la posibilidad de generar empleos alternativos para la población rural que será expulsada de un agro modernizado con base en la concentración de tierras y capitales hacia ciudades que sufren ya altos índices de congestión y contaminación ambiental. Es posible prever que el efecto combinado de deforestación y emigración inducidas por este modelo generarán una presión creciente sobre tierras marginales y ecosistemas frágiles, empobreciendo aún más a la población rural y acentuando la pérdida de fertilidad de los suelos.

Como apunta Yolanda Lara Padilla, "tenemos frente a nosotros el nada despreciable reto de frenar la pérdida de 587 mil has. arboladas al año, resolver el problema para 21.5 millones de has. de bosques cerrados que no están bajo manejo forestal, y hallar una opción que permita el aprovechamiento del gran potencial que nos da esa gran diversidad natural que poseemos...".

Como argumentan varios de los artículos, no es el tamaño reducido de los predios (el minifundio, el ejido) lo que ha limitado las inversiones productivas en el campo, sino la política que ha incentivado la concentración de inversiones en una agricultura comercial altamente tecnificada y capitalizada, desestimulado el potencial de un manejo endógeno, integrado y sostenido de los recursos naturales de cada región sobre bases de un ordenamiento ecológico de las actividades productivas.

Tanto las prácticas tradicionales de manejo de los recursos en el trópico mexicano, como experiencias recientes, muestran el potencial que encierran esas estrategias de uso múltiple, no sólo para preservar la diversidad biológica y cultural (y por ende los equilibrios ecológicos y la equidad social), sino para dotar de empleos productivos, satisfacer las necesidades básicas y apoyar las aspiraciones culturales de las poblaciones, así como para generar excedentes comercializables. La economía de mercado ha dificultado en muchos casos el desarrollo de formas sustentables y autogestionarias de producción que aseguren la autosuficiencia de las comunidades así como la conservación de los recursos naturales, ya que los mecanismos de formación de precios no valoran los procesos económicos de largo plazo, así como tampoco los procesos de formación y regeneración de los recursos, ni los valores culturales, ni los derechos humanos de las comunidades.

Nuestra respuesta a los imperativos de la modernidad no debe limitarse a ajustar (forzar) las diversas condiciones ecológicas, culturales y sociales que determinan el aprovechamiento equitativo y sustentable de los recursos, a los principios de una racionalidad económica que tan sólo valora el patrimonio de recursos naturales y culturales en términos de un capital natural y humano, es decir, del valor de la fuerza de trabajo y de las materias primas que fijan los mecanismos ciegos del mercado. Nuestro reto, como se desprende de la fundamentación y del consenso argumentario de estos estudios, es desarrollar nuevas formas de articulación de una economía global sustentable con economías de autoconsumo fundadas en el mejoramiento del potencial ambiental de cada localidad, que resulten altamente productivas al tiempo que preserven la base de recursos naturales y la diversidad biológica de los ecosistemas.

Ello plantea la posibilidad de promover formas de asociación e inversión que transfieran una mayor capacidad técnica y un mayor potencial productivo a las propias comunidades, a través de procesos de congestión que mejoren las condiciones de vida de la población, que aseguren la sustentabilidad a largo plazo de los procesos productivos, pudiendo al mismo tiempo incrementar los excedentes comercializables. Se abren así nuevas oportunidades a los ejidos localizados en áreas forestales para establecer sociedades de producción y comercialización con inversionistas externos, siempre y cuando ello no

implique para las comunidades ceder sus derechos y capacidades para la gestión de sus recursos.

La complejidad y fragilidad de los ecosistemas tropicales que definen la vocación de los suelos, así como la heterogeneidad cultural de la organización social de los países tropicales del Sur, obligan a plantearse una estrategia diferente para el manejo de los recursos forestales, más que a competir en el marco de una producción homogénea fijada por las condiciones externas del mercado y el comercio mundial para la que menos del 30% de las áreas forestales del país tienen el potencial necesario. La conversión del uso del suelo para el desarrollo de la agricultura comercial, pero sobre todo el proceso de ganaderización al que se destinan unas 100 millones de has., han sido la causa principal de la deforestación y de la pérdida anual de más de 800,000 has. de bosques tropicales y selvas húmedas del país. Surge de allí la necesidad de replantear las estrategias de recuperación y uso sustentable del suelo, orientado hacia un manejo múltiple e integrado de los recursos naturales.

Los principios de la gestión ambiental y el manejo integrado de recursos plantean la posibilidad de construir una economía más equilibrada, justa y productiva, fundada en la diversidad biológica de la naturaleza y la riqueza cultural de la humanidad. Ello implicará la necesidad de legitimar los derechos y fortalecer políticamente a las comunidades, dotándolas al mismo tiempo de una mayor capacidad técnica, científica, administrativa y financiera, para la autogestión de sus recursos productivos, y para hacer viable el manejo productivo de la biodiversidad en un proyecto alternativo de modernización. Se abren aquí diversas posibilidades que van desde el manejo de reservas extractivas y del bosque natural, hasta el desarrollo de nuevas prácticas agrosilvo-ecológicas y de aprovechamiento múltiple e integrado de la selva tropical, con base en procesos de regeneración selectiva de sus recursos naturales y de cultivos diversificados. Eckart Boege nos muestra el enorme potencial de desarrollo para el autoconsumo y para el mercado mundial que ofrece el manejo productivo de los diversos y exuberantes recursos de la selva tropical, pasando de la agricultura itinerante tradicional a establecer parcelas fijas altamente productivas basadas en el uso múltiple e integrado de sus recursos.

La construcción de este potencial alternativo de desarrollo dependerá sin duda de la producción de tecnologías apropiadas para el manejo productivo de ecosistemas complejos y diversos y para el aprovechamiento múltiple de sus recursos, revirtiendo las tendencias dominantes a transformarlos en plantaciones y cultivos especializados de alto rendimiento en el corto plazo. Se abren así promisorias perspectivas para un desarrollo agrosilvícola fundado en el manejo integrado de recursos, apoyado en la ciencia moderna, generando medios de producción mejorados asimilables a las prácticas productivas de las comunidades rurales. Sin embargo, el control de las empresas de biotecnología sobre las cada vez más sofisticadas técnicas de ingeniería genética, ponen en desventaja a las poblaciones indígenas y campesinas frente a los grandes consorcios internacionales que cuentan con los medios científicos y económicos para apropiarse el material genético de los recursos que son patrimonio de los pobladores de las regiones tropicales.

Justamente, uno de los principales puntos de controversia y desacuerdo para la firma de la Convención sobre Biodiversidad en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro 1992, es la resistencia de los países del Norte (en especial de los Estados Unidos de Norteamérica) a transferir recursos técnicos y financieros en términos preferenciales a los países del Sur para preservar la biodiversidad del planeta y su insistencia en explotar los recursos forestales de los países subdesarrollados a su beneficio amparándose en los derechos de propiedad intelectual que les permitirían apropiarse los recursos naturales a través de las patentes sobre mejoras genéticas de los recursos vegetales. Por su parte, los países del Sur se resisten en razón a ceder el control sobre sus recursos a los mecanismos del mercado mundial, y a las cada vez más sofisticadas estrategias de dominación y dependencia que están desarrollando los países del Norte sobre la base del control del conocimiento científico, la propiedad de las innovaciones bio-tecnológicas y su poder financiero.

La crisis ambiental y de recursos se encuentra atravesada por poderes desiguales que defienden proyectos alternativos de desarrollo. Ante esta disyuntiva, los autores de estos estudios coinciden en la necesidad de reforzar el poder y las capacidades de las propias comunidades para emprender un desarrollo endógeno, fundado en un aprovechamiento de los bosques y de las selvas tropicales, bajo los principios de la autogestión comunitaria y el uso ecológicamente sustentable de los recursos naturales. Esta estrategia ha dejado de ser tan sólo una propuesta de académicos, intelectuales y grupos ambientalistas, para plantearse como una demanda de las comunidades rurales. Varios artículos recogen las experiencias de la puesta en práctica de los principios del ecodesarrollo por los propios productores del campo y los bosques, quienes han pasado ya a ejercer un control colectivo de sus recursos y a reorganizar sus prácticas productivas.

Desde fines de los años setenta, pero sobretudo en la década de los ochenta, el movimiento ambiental mexicano se ha venido arraigando en las comunidades rurales, al incorporar a sus demandas tradicionales por la tierra las de la autogestión de sus recursos naturales. Ello se refleja también en la organización de los productores forestales, que luchan por transformar el régimen de explotación de los recursos de las empresas concesionarias, por un nuevo modelo de apropiación de su patrimonio de recursos, de autogestión de la producción y comercialización, adquiriendo al mismo tiempo el control de los servicios técnicos forestales y generando un proceso de innovaciones técnicas a partir de las prácticas tradicionales de uso de los recursos.

En la puesta en práctica de estas estrategias de gestión participativa se avanza en la realización de un desarrollo alternativo en el que se va forjando Foto: Juan Manuel Hernández una nueva conciencia social y un conocimiento colectivo sobre el potencial que encierra el manejo ecológico de los recursos naturales, y la energía social que surge de los procesos sociales de autogestión productiva. Estos van rompiendo un largo proceso de explotación de los recursos y de las comunidades rurales como fuente de acumulación de capital, centralización política y concentración urbana, en revertido ya, llegando a umbrales críticos de equilibrio ecológico y tolerancia social que se reflejan en el incremento de la pobreza crítica y la degradación ambiental.

La Declaración del Foro Nacional sobre el Sector Social Forestal (Pátzcuaro, Michoacán, 5-7 de abril de 1992), reafirma así que las experiencias recientes de autogestión de los recursos forestales "han mostrado el papel insustituible de las empresas campesinas en el arraigo de 17 millones de mexicanos, en la generación de empleos y productos para el autoconsumo y la exportación, y para la conservación de la cubierta vegetal y la diversidad biológica." Desde esta constatación, está surgiendo una demanda de las comunidades al Estado para que reconozca los derechos de uso y usufructo de los bienes forestales a sus dueños y para que la nueva ley forestal les otorgue la responsabilidad y los derechos que les corresponden en el manejo de sus recursos.

De esta forma se avanza en la construcción de una racionalidad productiva alternativa, fundada en las condiciones ecológicamente sustentables de producción tanto como en criterios de equidad social y de identidad cultural, capaz de revertir los procesos de degradación ambiental y de generar beneficios directos para las comunidades responsables de la autogestión de sus recursos ambientales. Son los pobladores que habitan los bosques y las selvas tropicales donde se significa su cultura, donde se forjan sus solidaridades colectivas y se configuran sus proyectos de vida, quienes pueden asumir el compromiso de mantener la base de recursos como legado de un patrimonio histórico y cultural, y como fuente de un potencial económico para sus generaciones venideras. En este proyecto se inscriben los ensayos que publica este número especial de El Cotidiano, contribuyendo a un proceso cada vez más amplio de los países del Tercer Mundo en la defensa de sus recursos y en la construcción de un mundo más sustentable, justo y equilibrado.

CITAS:

[*] Coordinador de la Red de Formación Ambiental del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

SECCION FIJA: Economía Internacional

AUTOR: Yolanda Trápaga Delfín [*]

TITULO: El Comercio Agrícola Internacional más Allá de la Ronda Uruguay

ABSTRACT:

Es en la primera mitad de la década de los ochenta cuando los resultados de la generalización del esquema agrícola proteccionista arroja sus mejores frutos. El mundo se ve inundado de granos que no encuentran comprador y el antiguo dueño del mercado -los Estados Unidos- protesta enérgicamente viendo cómo sus antiguos protegidos, aquellos que se beneficiaron con un Plan Marshall o con cualquier otro plan de reconstrucción de posguerra patrocinado por los Estados Unidos, vienen ahora a exigir un lugar como iguales para vender sus excedentes.

TEXTO:

Introducción

La Ronda Uruguay pasará sin duda a la historia como una de las rondas más difíciles y complejas de la historia del Acuerdo General de Comercio y Tarifas (GATT). Iniciada en septiembre de 1986 debió concluir a finales de 1990, pero los profundos desacuerdos sobre la modalidades y tiempos para liberalizar el comercio agrícola han obligado a aplazar una y otra vez su desenlace definitivo. [1]

Un nuevo término para las negociaciones se fijó para el 18 de abril del año en curso, sin que se respetara tampoco este término para su conclusión. Y después del fracaso de la iniciativa de conciliación del presidente del GATT, A. Dunkel, lanzada a fines de diciembre pasado, las posibilidades de éxito que se pueden prever son inciertas.

Esta propuesta consiste, en lo relativo a agricultura, en una reducción de 20% de todos los subsidios a los agricultores que distorsionen el comercio para antes de 1999; la reducción en 36% de todos los subsidios a la exportación hacia finales de la década y la supresión en 24% del volumen total de las exportaciones subsidiadas para antes de 1999.

Un fracaso total de esta cumbre llevaría a un fortalecimiento de los mercados agrícolas regionales, profundizando la tendencia de creación de bloques comerciales, así como a una continuación de la guerra fría de subsidios que caracterizó a la década de los ochenta.

Una fórmula de compromiso -que es lo más probable, como lo revelan las negociaciones secretas llevadas a cabo en marzo entre la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos-, para salvar las negociaciones, permitirle mantener el esquema multilateral de los intercambios agrícolas reduciendo parcialmente el elevado costo que tiene para el erario

público mantener el actual sistema de subsidios agrícolas en Estados Unidos y la Comunidad Europea. Aunque por su mismo carácter este acuerdo no impediría que se avanzara en la consolidación de bloques agrícolas, ya que este proceso encuentra sus raíces más allá del GATT al responder a las interdependencias regionales creadas en los ochenta y a la recomposición mundial de fuerzas.

Por ello, más allá del posible acuerdo que se logre en abril sobre el comercio agrícola, el verdadero resultado de la Ronda Uruguay es la conclusión a la que han llegado sus miembros sobre la necesidad de crear un nuevo organismo multilateral sobre comercio que sea capaz de responder a los desafíos de la nueva configuración internacional.

Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea: recomposición de la hegemonía en los mercados agrícolas

Las negociaciones sobre la cuestión agropecuaria en la Ronda Uruguay del GATT tienen como sustrato el cuestionamiento del modo estructural de funcionamiento de la agricultura en los países industrializados. El meollo del debate no está en saber si Adam Smith tenía razón al concebir la economía funcionando sin la intervención estatal, sino en la recomposición de las hegemonías que se enfrentan en los mercados agropecuarios y cuyos agentes están lejos de querer modificar en aras de que actúe realmente la mano invisible.

Ninguna agricultura occidental funciona sin transferencias importantes decididas expresamente por las políticas agropecuarias, pero los casos más significativos son los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea.

Cuadro 1. Gastos Netos en Apoyo a los Precios y Actividades Agrícolas. 1984-1991. (Millones de Dólares)[H-]

La estructura de funcionamiento agrícola de los Estados Unidos se remonta al año de 1933 en que se expide la Ley de Ajuste Agrícola orientada a apoyar los precios de los productores, ya fuera manteniendo tierra al margen de la producción y/o mediante la captación gubernamental de los excedentes.

Esta es la base todavía de la intervención estatal en la agricultura estadounidense, la cual se efectúa a través de cuatro medios:

- apoyo a los precios, mediante compras gubernamentales de los productos del agro.
- pago a los agricultores cuando existe diferencia entre precios del mercado y precios de garantía establecidos por el gobierno.
- controles sobre la cantidad de superficie en producción.
- intervención comercial: controles a la importación (aranceles, cuotas, barreras sanitarias y fitosanitarias) y subsidios a la exportación. [2]

Esta política, pensada originalmente para garantizar un funcionamiento estable de la agricultura, tras la crisis de 1929-33, se concibe hoy como una forma de administrar los excedentes que produce permanentemente el campo.

Desde el año 1950 los Estados Unidos comienzan a acumular amplios excedentes agrícolas resultantes de la intervención directa estatal en esta esfera, lo que desemboca en la creación de mecanismos permanentes para canalizar la creciente producción sobrante hacia el extranjero, además de internamente por la vía de diversos programas de distribución gratuita de alimentos.

De ello nacen dos líneas fundamentales para realizar las transacciones comerciales con el resto del mundo: el subsidio a las exportaciones y el Programa de Alimentos para la Paz (PL 480), de 1954.

Son, entonces, los Estados Unidos, la nación más poderosa en aquellos lejanos cincuentas, quienes imponen al mundo un patrón de producción estructural de excedentes agropecuarios como la forma más adecuada a las necesidades de crecimiento sostenido, no sólo de la agricultura en ese país, sino como la modalidad de desarrollo capaz de respaldar el poderío industrial de cualquier nación que aspirara a ser de alguna manera hegemónica en el comercio internacional.

Este modelo de crecimiento basado en un proteccionismo productor de enormes excedentes en el agro se desenvuelve prácticamente en todos los países desarrollados e incluso en los llamados nuevos países industriales. Y de alguna manera podemos estar seguros de no encontrar un país industrialmente desarrollado que haya aplicado al agro los mismos criterios liberales que han hecho fracasar las agriculturas del Tercer Mundo y que hoy defienden los Estados Unidos a capa y espada.

Cuadro 2. Intensidad de la Protección Agrícola 1979-1988. (Equivalente de las Subvenciones en % de la Producción)[H-]

Es en la primera mitad de la década de los ochenta cuando los resultados de la generalización del esquema agrícola proteccionista arroja sus mejores frutos. El mundo se ve inundado de granos que no encuentran comprador y el antiguo dueño del mercado -los Estados Unidos- protesta enérgicamente viendo cómo sus antiguos protegidos, aquellos que se beneficiaron con un Plan Marshall o con cualquier otro plan de reconstrucción de posguerra patrocinado por los Estados Unidos, vienen ahora a exigir un lugar como iguales para vender sus excedentes. [3]

Hay que entender claramente la posición de los Estados Unidos. No están en contra de la producción agrícola proteccionista, sino de que los demás apliquen el mismo modelo y ello resulte en que los excedentes estadounidenses pierdan el mercado que les perteneció por décadas.

La bandera, entonces, es defender la producción por la vía de las ventajas comparativas. Y a ello responde exactamente la propuesta estadounidense de liberalización total a 10 años hecha en el GATT. Veamos qué hay detrás de esto.

Cuadro 3. Reservas de Granos en Estados Unidos. (Millones de Toneladas Métricas)[H-]

1. Producir sin subsidios a la exportación en el sector de cereales y oleaginosas, en donde ellos tienen amplias ventajas comparativas, donde cuentan no sólo con ventajas naturales en cuanto a la calidad y abundancia de recursos tecnológicos y naturales, sino en un punto que es fundamental para otros países: la baja proporción de la población agrícola (menos del 2% de la PEA). Lo que para los europeos es crucial, tratándose del 8% del total de sus productores, además de no tener las mismas condiciones naturales.

Argumentan solamente que los países que fueran afectados en sus ingresos tras la reforma multilateral verían compensadas sus pérdidas por menor volumen de ventas al subir los precios internacionales. Pero olvidan que el problema fundamental es además político y es sobre todo social. El futuro de 14 millones de agricultores europeos está por decidirse.

2. Los Estados Unidos expresamente en contra de la construcción de la autosuficiencia alimentaria de los importadores de sus productos, pues si la lograran no habría mercado internacional para los exportadores. Argumentan que ser autosuficiente es un planteamiento antieconómico si no se obtiene "naturalmente" sin protección del sector, cosa que ni ellos en sus mejores tiempos lograron así.

No hay que olvidar que todo este asunto tiene otra cara que ha servido de marco a los esfuerzos estadounidenses por tratar de controlar los mercados de granos una vez que surgió como potencia exportadora la CEE. Estamos hablando de los Acuerdos Internacionales de Mercancías (café, cacao, algodón, azúcar...) que desde hace 10 años se echan a andar como mecanismo, con resultados exitosos, para controlar el otro sector del comercio internacional, el de los mercados de productos tropicales.

En estas organizaciones, a diferencia de lo que pasa con los granos, no sólo los productores opinan sobre la comercialización de los bienes, sino que los consumidores - básicamente del hemisferio norte- son juez y parte de las decisiones sobre el comercio de dichos productos. De tal suerte, se pretende nominalmente que los compradores tengan precios estables, así como que los desarrollados "ayuden", siendo compradores, al desarrollo económico de los productores tercermundistas. Y lo que realmente se logra con estos acuerdos es controlar a su favor mediante el sistema de cuotas tanto el abasto como los precios de los tropicales, manteniéndolos fundamentalmente a la baja.

Como declarara alguna vez Dale Hathaway, antiguo subsecretario de agricultura de los Estados Unidos: "En lugar de desarrollar políticas agrícolas domésticas que se ajusten a las reglas del GATT, hemos tratado de desarrollar reglas que se ajusten a tales políticas..." "No sólo ha recibido la agricultura especial tratamiento en el GATT, sino que

el tratamiento especial parece cortado a la medida de los programas agrícolas de los Estados Unidos". [4]

El caso europeo es igualmente importante. La filosofía de la Comunidad Económica Europea es por naturaleza contraria a los principios de multilateralidad del GATT. Su sistema es dual. Precios internos decididos en función de un mercado casi hermético con un funcionamiento propio, precios externos al llegar a sus fronteras, donde el esquema de precios y de intercambios es otro con el exterior. Sin embargo, la Comunidad no es monolítica y su política de conjunto se ha visto afectada por los acontecimientos en las distintas economías nacionales que la integran. El hecho reciente más relevante lo constituye la reunificación de Alemania tras el desmoronamiento del sistema socialista en Europa.

Este significativo hecho ha trastocado el equilibrio de fuerzas dentro de la CEE y ha afectado severamente la esfera agropecuaria, pues al sumar los recursos agrícolas de la RDA y de la RFA Alemania se vuelve un interlocutor con el mismo peso que Francia, pero con intenciones de política agrícola diferentes, en tanto que hasta ahora su orientación no había tenido un sesgo exportador fundamental, como si sucedía con el país galo. Y ello pone en evidencia la posibilidad de una crisis entre Francia -la economía agrícola más fuerte de la Comunidad- y los otros miembros europeos frente a las cuestiones que se debaten en el GATT, representados además por Gran Bretaña, Holanda, Dinamarca e Italia.

A manera de conclusión

No debemos olvidar que la agenda agrícola de la Ronda Uruguay afecta directamente las políticas domésticas de los 108 países miembros. De ahí las dificultades para encontrar una solución que convenza a los principales actores involucrados. En el Caso de los Estados Unidos, por ejemplo, la ley agrícola de 1990 -con duración de 5 años- fue aprobada sin esperar al desenlace de las negociaciones internacionales y dando prioridad absoluta a objetivos de orden interno, cuando pudieron haber dado una prórroga a la ley de 1985 en espera de los posibles resultados de la negociación internacional.

Sin embargo, es la problemática doméstica la que si se lleva a los foros internacionales como el sustento para lograr la reforma de la estructura agrícola comercial de todos los países. En Estados Unidos los costos del apoyo a la agricultura pasaron de 7.3 miles de millones de dólares en 1984 a 22.4 en 1987, lo que junto al doble déficit -comercial y presupuestal- heredado de la administración Reagan, llevaron a Bush a solicitar al Congreso la disminución de dichos gastos en un 25.6% reforzando con ello la posición de que todas las potencias agrícolas exportadoras deberían disminuir los gastos en agricultura... tal y como ellos necesitan hacerlo, pues sólo así se puede mantener la correlación existente de fuerzas en los mercados agrícolas internacionales. [5]

Para los europeos los problemas domésticos también convergen en la necesidad de abaratar la política de estímulos a la agricultura que tradicionalmente ha venido absorbiendo dos terceras partes del presupuesto total de la Comunidad. La reforma de la

Política Agrícola Común (PAC) viene siendo discutida al mismo tiempo que la Ronda Uruguay busca un resultado definitivo. Pero, dado que la cohesión no es fuerte al interior de la Comunidad, las discusiones en Bruselas sobre cómo reforzar la competitividad de la agricultura de los 12 y poder así eliminar subsidios no desembocan tampoco en una solución de fondo que daría la pauta para poder actuar definitivamente en Ginebra.

Además de la situación propia de los actores principales, no podemos pasar por alto la intención de transformar el GATT en un nuevo organismo, reconociendo que las funciones para las que fue diseñado después de la Segunda Guerra necesitan ser replanteadas, así como inscribirse en un marco nuevo que exprese las tendencias de un orden internacional muy diferente al de hace medio siglo.

Así, la conclusión de la Ronda Uruguay daría lugar a un nuevo organismo, la Organización de Comercio Multilateral, con un estatuto semejante al del Banco Mundial y al del Fondo Monetario Internacional.

Es evidente que las potencias contendientes, además de luchar hasta el último momento por no perder ni un centímetro del terreno ganado por cada una en el ámbito comercial, han visto redoblado sus esfuerzos pues no pueden permitirse iniciar la participación en un organismo tan importante con una parte de su poder disminuido. Y esto reza hasta para aquellos países que no son exportadores, pero que mantienen una fuerza considerable en las negociaciones al no querer bajo ninguna circunstancia desproteger su producción de básicos que los ha llevado a la autosuficiencia alimentaria, como sería el caso de Japón y de Corea del Sur que se niegan definitivamente a comprar fuera de su nación un sólo grano de arroz por considerar que esto lesionaría sus intereses de soberanía nacional.

Es decir, que además de las dificultades propias de los temas en debate, la dificultad para obtener el éxito de la Ronda se incrementa por las perspectivas de poder dentro del nuevo organismo. Y el poder disminuye en la medida en que una parte cede frente a la propuesta de la otra.

El meollo no radica sólo en encontrar un equilibrio de fuerzas menos costoso, sino de entrada en mantener el equilibrio. Por ello, la única opción es una solución de compromiso que marque el inicio de un proceso complejo y difícil de mutación de las formas de funcionamiento de la agricultura. Sin duda una liberación total de los flujos agrícolas no será viable, el carácter estratégico de la producción de alimentos, tanto en términos nacionales como internacionales, marca límites muy definidos. Sin embargo, lo que está en juego son las modalidades de intervención estatal en el agro.

CITAS:

[*] Profesora titular de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM.

[1] A este respecto se puede ver, Yolanda Trápaga Delfín, "El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional", Comercio Exterior Vol. 40, Núm. 10, octubre de 1990.

[2] Guyomard, Hervé, "L'agriculture au GATT: la proposition américaine d'octobre 1989", Economie Prospective Internationale Paris, no 45, 1er. trimestre, 1991.

[3] Yolanda Trápaga Delfín, "La transición y la disputa agrícolas en los ochenta", Mercados Vol. 1 Núm. 2, verano 1990.

[4] Rapp, David, How the U.S. Got into Agriculture And why It Can't Get Out, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1988.

[5] USDA, "Forcer for change in the 1990s", World Agriculture Special issue, junio 1990.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

SECCION FIJA: Economía Internacional

AUTOR: Cristian Leriche G. []**

TITULO: La Pobreza en América Latina y Perspectivas [*]

ABSTRACT:

La pobreza se presenta como un lastre y a su vez como un reto en los programas de política económica. Es un lastre en cuanto el punto de partida de la base económica se caracteriza por una concentración excesiva de la riqueza y el ingreso, lo que influye en los alcances de los posibles estilos de crecimiento económico tanto en lo político como en lo social. Los elementos humanos disponibles con capacidad de crecer e incorporarse productivamente provienen de un restringido círculo social.

TEXTO:

Dentro del proceso transformador que en la actualidad vive la región Latinoamericana el tema de la pobreza emerge como un aspecto sustancial. En particular se observa que la experiencia reciente de desarrollo económico en América Latina profundizó brechas que hace poco menos de quince años se pensaba estaban en vías de superarse.

En este artículo se comenta de forma sintética algunos estudios de la Cepal sobre la pobreza y sus perspectivas, problemática que esta institución enfoca a través de una propuesta integral de desarrollo.

La pobreza se presenta como un lastre y a su vez como un reto en los programas de política económica. Es un lastre en cuanto el punto de partida de la base económica se caracteriza por una concentración excesiva de la riqueza y el ingreso, lo que influye en los alcances de los posibles estilos de crecimiento económico tanto en lo político como en lo social. Los elementos humanos disponibles con capacidad de crecer e incorporarse productivamente provienen de un restringido círculo social.

Al mismo tiempo el reto de la pobreza da un sentido propositivo y esperanzador a los programas económicos latinoamericanos, en tanto que el reducir su magnitud supone fortalecer a la democracia, dar una mayor cohesión a la sociedad y las implicaciones mismas del hecho: una mejor alimentación, salud, vivienda y educación.

Es indudable que si bien existen tendencias y situaciones desiguales entre los distintos países de la región, se pueden hacer algunas generalizaciones de aspectos cruciales sobre todo respecto a los resultados derivados del ajuste económico de los ochenta sobre las condiciones de vida de estas poblaciones.

En este sentido cabe destacar el señalamiento cepalino que en la década de los ochenta hubo una coexistencia de tendencias encontradas: a la vez que existía una mayor movilidad política las instituciones públicas perdieron terreno; se dio un elevado costo social del ajuste al que los sectores sociales implicados ofrecieron respuestas de autodefensa; se dio un retroceso en la dinámica económica y se deterioró aún más la equidad, pero se crearon mecanismos adaptativos; el mundo empresarial se transformó constituyéndose en su interior un sector de alta competitividad internacional. En realidad este proceso amplio de transformación socio-económica es caracterizado como un punto de inflexión en el patrón de desarrollo como una fase diferente que está marcando las posibilidades futuras de la región.

Sin embargo, en el proceso de generación de esta nueva fase, la magnitud de la pobreza se acrecentó a tal punto que ahora se debe "reencontrar el camino para acceder al desarrollo; un camino que -apunta la Cepal- parece haberse perdido en el turbulento decenio que recién concluyó"

En los cuadros 1 y 2 se cuantifica la pobreza en la región entre los años 1960 y 1989.

Cuadro 1. América Latina: Evolución y Cobertura de la Pobreza. (En % de la Población y Millones de Personas)[H-]

Cuadro 2. América Latina: Magnitud de la Pobreza en 1989. (Proyecciones a Partir de Cifras de 1986)[H-]

Estos cuadros muestran entre otras cuestiones, el proceso de fuerte deterioro socio-económico que tuvo la "década perdida". Como proporción de la población la pobreza en los últimos treinta años se redujo del 51 al 44% y la indigencia de 26 al 21%; no obstante en la década de los ochenta ocurrió un cambio de siglo al elevarse estos indicadores, de modo tal que entre 1980 y 1989 la población aumentó 22% al pasar de 347 a 423 millones de personas contra un ascenso desproporcionado de la pobreza en 35% y de la indigencia que se elevó en 42%, es decir, en 1980 existían 62 millones y en 1989, 88 millones de indigentes.

Es probable que estas cifras no se hayan modificado sustancialmente en los últimos años. Entre 1980 y 1991 la población total se incrementó en 30%, mientras que el producto regional por habitante cayó en 8.1% lo cual significa que dada la desigual distribución del ingreso este retroceso haya sido mayor en los estratos medios y en los más desprotegidos de la sociedad. Particularmente entre 1988 y 1991 el producto por persona se redujo en punto y medio porcentual contra un ascenso de 6% de la población.

Las perspectivas de la pobreza latinoamericana a principios de la década de los noventa se presentan ambivalentes; por un lado, la fuerte contracción durante la década pasada junto con el doloroso ajuste económico ocurrido hacen prever que en los próximos años existirá una recuperación del crecimiento económico, lo cual implicará mejoras promedio a la población; pero por otro, la realidad del nuevo patrón de desarrollo que en la región esta imperando parece tener alcances limitados en la incorporación de la

población pobre a los empleos generados así como una creciente destrucción y contaminación de los recursos naturales. A esta característica del estilo de desarrollo de ser concentrador, excluyente y destructivo del medio ambiente se debe considerar la acumulada presión por servicios de vivienda, salud y educación derivada tanto de la demanda no cubierta en tiempos pasados más la que realizan los nuevos contingentes.

La preocupación de esta última dimensión de la pobreza ha provocado una intensa discusión sobre las perspectivas efectivas de la sociedad latinoamericanas en un mundo bajo profundos cambios e inciertos resultados.

En este sentido, la propuesta de la Cepal se orienta a mejorar los niveles de vida de la población a partir de estructurar un necesario modelo de desarrollo sustentable en donde se combine la transformación productiva, la equidad y el medio ambiente.

CITAS:

[*] Este artículo se apoya en los siguientes documentos: Cepal, Transformación productiva con equidad (1990). Cepal, El desarrollo sustentable (1991) Cepal, Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe (1991). BID, Progreso Económico y Social en América Latina, informe 1991 FMI, Perspectivas de la economía mundial (1991).

[**] Profesor titular del Depto. de Economía, DCSH, UAM-A.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: Gonzalo Alejandro Ramos

TITULO: Solidaridad a Debate, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, México, El Nacional, 1991, 227 pp.

TEXTO:

Una sociedad "viva" y cambiante requiere de una conducción y direccionalidad que valore y mida la presión social y pueda no sólo abrir válvulas de escape, sino abanderar de manera políticamente sensata los movimientos sociales emergentes.

La sociedad mexicana contemporánea ha iniciado un proceso vertiginoso que recupera una tradición solidaria horizontal que tiene sus raíces en una larga lucha por la igualdad, hasta ahora comprimida y frustrada por proyectos excluyentes que han minimizado las débiles voces de una lucha social variada y un poco atinente, pero que paulatinamente va tomando matices que logran trastocar y remover los sedimentos de un sistema político constituido bajo premisas paternalistas.

El régimen encabezado por Carlos Salinas de Gortari, obligado por el acontecer social de hoy en el ámbito de la participación y de la expresión política organizada horizontalmente, se enfrentó a la intolerancia de una sociedad que sanciona la acción gubernamental fundada sólo en el discurso a la manera tradicional, lo que quedó evidenciado en ocasión de los terremotos de 1985, manifestación de lo latente que permearía rápidamente el contexto nacional, dando pie a considerar la operatividad política del concepto de solidaridad social.

Recuperado de la horizontalidad y apoyado por teóricos sociales reconocidos, el concepto de solidaridad ha tenido que ser implementado como política social por el gobierno en turno; sus resultados hasta hoy han sido sorprendentes para unos, mientras que para otros generan desconfianza, sobre todo para los partidos políticos de oposición, cuyos principales representantes aducen al Programa de Solidaridad objetivos encubiertos que favorecen expresamente al partido en el poder.

Solidaridad a debate es un libro que recupera diversos enfoques del pensamiento sobre el acontecer político-social que se inició formalmente en diciembre de 1988 y cuyo eje articulador ha sido la modernización del Estado mexicano. Compuesto por tres partes, el libro resulta ser un buen material que puede conducir a los estudiosos de la coyuntura actual sobre el concepto y praxis de la solidaridad implementada como programa de gobierno.

La primera parte está a cargo del Coordinador General de Pronasol, Carlos Rojas Gutiérrez, quien desde el ángulo oficial expone las basas históricas e ideológicas como el

marco que justifica una política gubernamental donde el Estado Transita de propietario y asistencial a solidario con la causa de los pobres.

Expone ampliamente la estructura organizada de Pronasol, la que va desde las más altas instancias de gobierno hasta la organización horizontal de la población urbana y rural, destacando pródigamente los logros de un programa que según él ha podido terminar con el paternalismo ancestral.

La segunda parte la componen una serie de puntos de vista evaluatorios del desarrollo del programa en distintos ámbitos locales, en los que participan 7 presidentes municipales pertenecientes a 6 entidades federativas y emergidos de distintos partidos políticos.

Las opiniones de cada múnícipe señalan los resultados obtenidos en su municipio y algunos de ellos vierten juicios sobre los avances de Pronasol a nivel nacional, destacando las obras, sus costos y los beneficios obtenidos, así como el cambio político que se está operando.

La tercera parte del libro, constituida por una serie de ensayos sobre el Pronasol es la que da título al texto y en la que participan notables analistas nacionales en el ámbito de lo social, quienes de manera variada y multifacética abordan el tema del Programa Nacional de Solidaridad como una política social del régimen actual que se inscribe en un proyecto nacional más amplio, cuyo filón más visible lo constituyen las acciones que apuntan hacia la modernización del Estado mexicano, inmerso en el contexto internacional y próximo a firmar un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

En Solidaridad a debate se destaca que Pronasol es un programa fundamentalmente político que utiliza instrumental económico, aprovechando el potencial de organización horizontal emergente, los nuevos sujetos sociales que inciden en las relaciones de gobierno, donde las exigencias a los gobernantes van adquiriendo carta de naturalización; hecho que requiere de quien gobierne. de medidas más ingeniosas.

Solidaridad a debate es pues un libro que nos invita a debatir el acontecer social de hoy, que puede adquirir permanencia e institucionalización o bien desvanecerse en un futuro mediato. Nos invita a pensar si realmente se está operando una modernización del Estado, si ésta es inducida por el gobierno actual o bien, el gobierno, en su afán de legitimación, adopta y dirige un acontecer social que lo obliga a modernizarse, acción que puede ser irreversible o mediatizable, dependiendo de un cúmulo de procesos y circunstancias.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: Rafael Farfán H.

TITULO: El Combate a la Pobreza: Lineamientos Programáticos, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, México, El Nacional, 1990, pp. 150

TEXTO:

Fue don Andrés Molina Enríquez quien utilizó entre otros la expresión 'los grandes problemas nacionales' para referirse así a ese gran conjunto de problemas sociales no resueltos que marcan la fisonomía de nuestra realidad nacional cotidiana y que se vuelven tangibles a través de conceptos como los de pobreza, enfermedad y analfabetismo. Quizás el primero y principal de estos grandes problemas nacionales que sintetiza al resto y cuyas raíces históricas parecen ser inmemoriales, es el de justicia social.

Combate a la pobreza es un documento elaborado por el Consejo Consultivo del Programa de Solidaridad, en el que el concepto universal de justicia social adquiere la concreción particular que le dan nuestros graves y radicales problemas de atraso, pobreza y rezago social. Se trata, me atrevo a decir, de un magnífico documento que resume los principales problemas de injusticia que lastran el desarrollo histórico de nuestro país y cuyo testimonio más elocuente lo son las cifras que proporciona en materia de alimentación, salud, educación y vivienda. Pero es necesario precisar que se trata de cifras que dibujan con claridad el perfil de la injusticia en México. Así es como llegamos a saber que existen 17 millones de mexicanos que viven en pobreza extrema, de un total de 41 millones que no satisfacen sus necesidades mínimas o esenciales (p. 54). Que en su mayor parte son habitantes del campo y dentro de la ciudad se concentran en los estratos marginados de origen rural reciente. En suma, es la realidad de la injusticia social leída a través del testimonio elocuente de las cifras estadísticas.

Pero lo que también hace notable a este breve documento, es que al diagnóstico que realiza sobre las causas que producen la pobreza (I. La pobreza en México, pp. 19-58), lo acompaña una líneas programáticas (II. El Combate a la pobreza, pp. 59-134) destinadas a proponer un plan de acción para combatir las causas que producen este mal social. Debido a ello es que estamos frente a una interesante propuesta de modelo de desarrollo en el que aparece como contenido sustantivo lograr alcanzar el desarrollo con justicia, actualizando de esta forma el liberalismo social de la Constitución de 1917. De ahí que en el documento se afirma lo siguiente:

"Los derechos de los mexicanos contenidos en nuestra Constitución (...) se agrupan en tres modalidades: los individuales, los ciudadanos y los sociales". (p. 59)

Y más adelante añade:

"Mientras que las garantías individuales y ciudadanas son un derecho a que el Estado no haga, la garantía social es un derecho de los ciudadanos para que el Estado haga". (p. 60)

La parte programática de Combate a la pobreza se manifiesta entonces decididamente por un tipo de Estado Social que asuma como una de sus tareas prioritarias la realización de la justicia como condición esencial para lograr el ejercicio pleno de las libertades políticas. Se trata, en suma, de una justificación de la necesidad de ciertas formas de intervención del Estado en la sociedad, sobre todo las que se refieren a la realización de políticas distributivas que vayan paralelas a las estrategias de desarrollo económico. Esto último nos remite a un punto de alta densidad polémica, a saber: acerca del sentido social, y político para algunos, del Programa Nacional de Solidaridad.

En efecto, este libro se cierra (III. El Programa Nacional de Solidaridad, pp. 135-146), con un balance provisional de lo que han sido los logros de este Programa durante su primer año de existencia (1989). Y lo que está en discusión es, junto al significado social por el cual fue creado, el sentido más global del proyecto económico-político del actual sexenio. Para una buena parte de sus críticos de izquierda, se trata de un proyecto de claro corte neoliberal, a pesar de las múltiples fachadas de las que se revisa empezando por la retórica grandilocuente, ejemplo de ello es el último llamado al liberalismo social. Solidaridad no sería así más que un recurso más al que acude tanto el gobierno como su partido para seguir asegurando su clientela política.

Pero para un sector crítico distinto, Solidaridad es testimonio elocuente de -en efecto- un nuevo proyecto de acumulación y desarrollo que no supone la contracción total del Estado, como un fin en sí mismo, sino más bien la redefinición de su intervención en la sociedad. Estaríamos en presencia, pues, de un Estado estratega que asume la necesidad de redefinir sus políticas de restricción, intervención y gestión. Ello supone también un nuevo modelo de relación entre Estado y Sociedad. Solidaridad cobra coherencia desde ahí, pues se le concibe al mismo tiempo que un medio de redistribución de la riqueza social, como un lugar de congestión de la sociedad -a nivel municipal- de los medios tendientes a solucionar sus principales problemas y carencias. La parte crítica de esta estrategia como del programa del que forma parte, es que esta pensada bajo criterios de racionalidad política neoliberal cuyo objetivo es despolitizar los espacios de participación de la sociedad, volviéndolos mero asunto de gestión técnico-instrumental, a pesar de que se demande la participación ciudadana. Como ésta, otras políticas públicas que hoy se deciden y realizan actúan bajo esta clase de racionalidad, no obstante que el proyecto global del que formen parte no tenga esta identidad.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: Sara Bravo Villanueva

TITULO: Políticas de Bienestar Social en México. 1970-1989. Ward Peter, Ed. Nueva Imagen. México. 1989.

TEXTO:

La intervención del Estado en la economía y particularmente en la distribución del bienestar social. se asume como una función desde los años treinta. Peter Ward en este texto, reflexiona sobre la razón que el Estado tiene para asumir esta responsabilidad; y de cuáles son las principales etapas en que los gobiernos instituyen programas de bienestar social: en períodos de relativa prosperidad económica o en tiempos de crisis.

Para ello, analiza tres sexenios presidenciales: De Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid.

Sostiene que, la participación estatal ha actuado sólo en sectores estratégicos para un desarrollo sostenido; y paralelamente, ha asumido la responsabilidad de otorgar algunos servicios de desarrollo social (educación, salubridad, seguro social, trabajo, asentamientos humanos y obras públicas), diferenciados entre sí por los niveles de atención. En este sentido, Ward puntualiza, cómo los servicios, son el renglón que ofrece menor ganancia al sector privado, pero de los que hay una creciente demanda entre la clase trabajadora, de tal forma que se hace necesaria la intervención del Estado para hacerse cargo de los sectores menos lucrativos en términos de capital, pero también para aplacar conflictos sociales.

Por otra parte, la finalidad del gasto social en los tres gobiernos de análisis, está orientada a asumir funciones de acumulación de capital, garantizando la reproducción de la fuerza de trabajo y el mantenimiento de la estabilidad social.

Ward considera que la creciente tendencia de gasto social, sin recuperación, produce crisis económica, política y social, fenómeno latente principalmente en los países latinoamericanos, donde la población presiona a sus gobiernos para que atienda las necesidades de bienestar social. La respuesta ha sido priorizar entre bienestar y desarrollo social, (aspectos internos) o en canalizar el gasto social para el pago de deuda (aspecto externo). Disyuntiva que ha condicionado en gran medida el aprovisionamiento del bienestar social.

En el análisis de los tres sexenios, Ward se plantea cómo éstos cubren las demandas de bienestar social, aún bajo las limitaciones señaladas arriba, caracterizándoles por la predominancia de una recomposición económica, producto del "milagro económico", el cual agudizó la desigualdad social, principalmente en la periferia de las zonas urbanas,

espacio que ocupan los migrantes en busca de fuentes de trabajo en las industrias, provocando con ello, una creciente demanda de servicios básicos y consecuentemente, movilizaciones urbano-populares.

A este respecto, Ward identifica que los gobiernos de análisis responden con una racionalidad funcional que comprende un uso exclusivo de normas técnicas en las decisiones, con criterios eficientistas. Este estilo tecnocrático les distingue por ser burocracias que funcionan con normas "racional-técnicas" de aquellas cuyo objetivo es de naturaleza "partidaria-política".

La planificación que distingue a estos gobiernos, es que con menores recursos que antes de los setentas, se llevaron a cabo más programas de política social. Sin embargo, Ward interroga qué elementos definen la prioridad para impulsar las obras sociales; qué importancia se da a la participación social; y qué grupos son atendidos por el gobierno con mayor prioridad: los más radicales, los organizados, los pasivos, o los partidarios del régimen.

Concluye el autor, que la política social ha funcionado en México, como mecanismo de control y aplacamiento, y que no hay una atención de fondo al bienestar social. Asimismo, la inclusión de la población en la toma de decisiones, ha sido gradual y ascendente, en razón de que son ellos los que mejor saben de sus necesidades.

La importancia que reviste leer a Peter Ward radica en que sus planteamiento de lo que han sido las políticas sociales en México, permiten evaluar cómo el Estado ha aprovechado el control de los recursos financieros destinados a la política social, como un mecanismo para aplacar conflictos sociales en los sectores más marginados, por medio del sostenimiento de los niveles de bienestar que, deteriorados por la crisis, se han mantenido indiferenciados, pues ni en épocas de prosperidad económica, han sido suficientemente atendidas.

NUMERO: 49

FECHA: Julio-Agosto 1992

TITULO DE LA REVISTA: Solidaridad

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: Jacqueline Ochoa [*]

TITULO: Orientación Bibliográfica. Un Vistazo a Solidaridad

TEXTO:

Banco Mundial, Development Report 1990: Poverty; México: Propuesta para el desarrollo regional de los estados en situación desventajosa, 1989.

Bartra, Armando, "De modernidad, miseria extrema y productores organizados", en: El Cotidiano, Núm. 36, UAM-A, julio-agosto 1990, pp. 28-33.

Bonfil, Guillermo, México profundo, CIESAS, SEP, 1987.

Carrasco, Rosalba y Enrique Provencio, "La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias", en: Investigación Económica, Núm. 184, Facultad de Economía, UNAM, México, abril-junio 1988.

CLAD-PNUD, ¿Cómo enfrentar la pobreza?, B. Kliksberg (comp.), Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

Comisión Nacional de Alimentación, Programa Nacional de Alimentación 1990-1994, México, agosto 1990.

Comisión Nacional de Alimentación/SISVAN México, taller seminario sobre Criterios de Seguimiento y Evaluación de Programas Alimentarios y Nutricionales, septiembre 1991.

Consejo Consultivo de Pronasol, El combate a la pobreza, El Nacional, México, 1990, 154 pp.

Consejo Nacional de Población, Población y desarrollo en México y en el mundo (4 volúmenes), octubre 1988.

Consejo Nacional de Población, Informe sobre la situación demográfica de México, octubre 1990.

Coordinación de la Comisión Nacional de la Alimentación, Síntesis de la evaluación de los programas para mejorar la situación alimentaria de la población de bajos ingresos, julio 1988.

De la Mora Gómez, Jaime, La alimentación en México: producción, abasto y nutrición, Problemas del Desarrollo, Núm. 64-65, IIE, UNAM.

Delgadillo, Javier y Felipe Torres, "El Estado mexicano frente al reto de las demandas sociales actuales", en: Momento Económico Núm. 61, IIE-UNAM, mayo-junio 1992, pp. 5-8.

Delgadillo, Javier y Felipe Torres, "Elecciones de medio sexenio: Solidaridad con el PRI", en: Informe Especial, Año 2, Núm. 70, México, D.F., 13 de noviembre de 1991.

Frenk, Julio, "La salud en transición", en: Nexos, Núm. 30, México, octubre de 1988.

Fideicomiso para la Salud de los Niños Indígenas de México, La salud de los niños indígenas de México, 1991.

Fox, Jonatan, "La participación popular y el acceso a la alimentación: Los Consejos Comunitarios de abasto en México, 1979-1986", en: Investigación Económica, Núm. 191, FE-UNAM, enero-marzo 1990.

Guevara, Gilberto (coord.), El desafío educativo Un diagnóstico preliminar sobre la crisis de la educación mexicana, Centro de Investigación Cultural y Científica, A.C., diciembre 1988.

Hernández, Laos, Enrique y Margarita Parás, "México en la primera década del siglo XXI. Las necesidades sociales futuras", en: Comercio Exterior, Vol. 38, Núm. 11, noviembre de 1988.

Hernández, Laos, Enrique y Margarita Parás, "Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México", en: Investigación Económica. Núm. 191, FE-UNAM, enero-marzo 1990.

IMSS, Diagnóstico de salud en las zonas marginadas rurales de México, 1988.

"La Secretaría del subsidio", en: Informe Especial, Año 2, Núm. 101, México, D.F., 17 de mayo de 1992, p. 11.

Lozano, Luis y Flor de María Balba, "La canasta básica de los trabajadores en México", en: El Cotidiano, Núm. 42, UAM-A, julio-agosto 1991, pp. 30-36.

Lustig, Nora, La desigualdad económica en México, mimeo, 1989.

Márquez, Carlos, "Políticas alternativas para combinar crecimiento y equidad", documento para el seminario Crecimiento, Equidad y Financiamiento Externo, UNAM, México, 1989.

Organización Mundial del Trabajo (OIT), México: ajuste con dimensión humana, octubre de 1988.

Osorio Paz, Saúl, "Democracia de la miseria y miseria de la democracia", en: Momento Económico, Núm. 60, IIE-UNAM, marzo-abril, 1992, pp. 2-6.

Pérez Haro, Eduardo y Miguel Angel Romero, "Básicos y mínimos de bienestar", en: Garavito Rosa Albina y Augusto Bolívar (coords.), México en la década de los ochenta. La modernización en cifras, UAM-A, México, 1990, pp. 293-338.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Proyecto para el tratamiento integral de la pobreza en México. Primera y segunda fase, abril de 1987 y marzo de 1989.

"Pronasol, Cierres y Destituciones. Salinas, en busca de una legitimidad carismática", en: Informe Especial, Año 2, Núm. 75, México, D.F., 18 de noviembre de 1991, pp. 9-11.

"Pronasol-Neoliberalismo, contradicción permanente", en: Informe Especial, Año 2, Núm. 96, México, D.F., 13 de marzo de 1992, pp. 8-11.

Provencio, Enrique, "La pobreza en los ochenta", en: Nuevos Mundos, suplemento de El Nacional, México, septiembre 4 de 1989.

Rey Romay, Benito, la alimentación en México; producción, abasto y nutrición. Problemas del Desarrollo, Núms. 64-65. IIE-UNAM, México.

Secretaría de la Presidencia, Necesidades esenciales de México, situación actual y perspectivas al año 2000, editado en 5 tomos por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y Siglo XXI Editores, México, 1982.

Secretaría de la Presidencia, El bienestar de los mexicanos ya no puede esperar, Entrevista concedida por el presidente CSG al Sr. Regino Díaz Redondo, en Excélsior, 20 mayo, 1989, 33 p.

Secretaría de la Presidencia, 1990: el año de la Solidaridad, Mensaje del presidente CSG a la Nación, con motivo del año nuevo, 7 de enero de 1990, 8 pp.

Secretaría de la Presidencia, Un esfuerzo nacional de solidaridad, Dirección General de Comunicación Social, México, sf, 20 pp.

Zepeda, Mario, "El Pronasol, la política y la pobreza (Tejiendo en el telar de Penélope)", en Revista Memoria, Núm. 36, octubre 1991, pp. 3-15.

CITAS:

[*] Investigadora de El Cotidiano.