

Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza

Laurell, Asa Cristina

Asa Cristina Laurell: Socióloga y sanitarista mexicana. Profesora titular de la Maestría en Medicina Social de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Ha realizado investigaciones sobre procesos de trabajo y salud.

Después de once años de políticas neoliberales la problemática social, desde antes grave, se ha profundizado de manera dramática en México. La situación social es tan seria que, en el contexto de una crisis política prolongada, amenaza con arrastrar al país entero a un conflicto cuyo alcance y resultados son impredecibles. La insurrección indio-campesina, encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) e iniciada el primer día de 1994 en el sureño estado de Chiapas, es la expresión extrema de las tensiones y contradicciones creadas por el proyecto de la fracción gobernante del Partido Revolucionario Institucional (PRI); proyecto que, por un lado, excluye a decenas de millones y los condena a una marginalidad cada día más irresoluble y, por el otro, ha cerrado, mediante el fraude electoral reiterado y la represión de luchadores sociales y políticos, los espacios políticos institucionales de expresión y negociación de intereses.

Contrasta con esta realidad el discurso oficial que intenta ocultar el fundamento neoliberal de sus políticas y que celebra los éxitos de su proyecto, que ha bautizado como de liberalismo social. Para lograrlo el gobierno ha desplegado una insospechada capacidad de producir datos que «comprueban» los avances sociales - desde planas de periódico enteras con estadísticas sobre gasto social hasta estudios sobre el decremento de la pobreza extrema - y sólo admite la existencia de problemas sociales ancestrales. En esta visión distorsionada de la realidad, la cuestión social está en vías de solución y si todavía hay problemas no es por las actuales políticas sino por rezagos y errores de otros tiempos y de otros gobernantes. Este discurso está montado sobre dos falacias básicas. Por un lado, elude sistemáticamente considerar

el salario y el empleo como aspectos primordiales de la política social escondiendo, así, su tendón de Aquiles. Por el otro, soslaya la continuidad de objetivos y políticas entre los dos últimos gobiernos, lo que lleva a comparaciones engañosas tomando en éstas como punto de corte 1988 y no el año del real viraje, o sea 1983. Asimismo, hay un intento de tecnocratizar el debate sobre la problemática social con el claro propósito de despolitizarlo y desacreditar argumentos calificándolos de «ideológicos».

Contrario a lo que se sostiene en el discurso oficial, es posible demostrar que la exclusión y marginación social y política son consustanciales al proyecto económico-político iniciado por el gobierno de Miguel de la Madrid en 1983 y continuado por Carlos Salinas de Gortari. El proceso de polarización entre la pobreza de la mayoría y la extrema riqueza de un reducido número de familias, encabezadas por trece billonarios en dólares, empieza además a generar una profunda crisis moral de la sociedad. Como veremos, no es posible sostener que la deuda social haya sido pagada, ni siquiera mínimamente compensada, en los últimos años. Ha contribuido a esta situación un viraje en la política social cuya inspiración neoliberal es evidente aunque se le llame «liberalismo social». Significa la renuncia a estructurar una política activa de empleo y de recuperación salarial o del ingreso. Además, se ha dado un viraje en la política social estableciendo dos nuevos ejes básicos¹. El visible y publicitado es el Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol, que es un conjunto de programas selectivos y discrecionales para los pobres. El otro eje, implícito pero vigoroso, es el impulso a la mercantilización y privatización del ámbito de los servicios sociales.

La cuestión social en México

El contexto dentro del cual se debe evaluar la cuestión mexicana es el de un país de desarrollo medio y que se caracteriza por grandes desigualdades, entre clases y grupos sociales, entre regiones y entre el campo y la ciudad. Si bien es cierto que México no es un país primermundista, como lo quiere el equipo gobernante, tampoco es un país pobre que carece de recursos y riquezas. La intensa problemática social se deriva de una distribución altamente regresiva del ingreso y la riqueza, y no del subdesarrollo en abstracto. Uno de los resultados, para no decir objetivos, principales de la política económica actual es la profundización de esta desigual distribución del ingreso, como se puede observar en el cuadro 1. De esta manera, en todo el período 1983-92 hay una disminución sostenida del porcentaje del ingre-

¹A.C. Laurell: La política social en la crisis. Una alternativa para el sector salud., F. F. Ebert, México, 1990.

so nacional disponible que corresponde a los trabajadores, partiendo de una distribución por sí desfavorable al trabajo.

La misma situación se verifica si se analiza la distribución del ingreso entre las familias. Así los cálculos basados en datos oficiales ², demuestran que el 10% más rico de las familias incrementó su participación en el ingreso del 32,77% en 1984, al 37,93% en 1989 y al 38,16% en 1992 mientras que la parte del 10% más pobre bajó del 1,72%, al 1,58%, al 1,55% en los mismos años. Esto se expresa en que el índice de desigualdad comúnmente utilizado, el coeficiente de Gini, subió en estos años de 0,429 a 0,469 a 0,474 ³. Asimismo, según un estudio reciente de Alarcón⁴, el ingreso promedio de las familias mexicanas, agrupadas por deciles, se redujo entre 10% y 15% de 1984 a 1989, con la excepción del decil superior que aumentó en 3%. O sea, sólo las familias más ricas mejoraron sus ingresos. El principal mecanismo para lograr esta espectacular redistribución negativa del ingreso es la depresión salarial impuesta rigurosamente por el gobierno mediante los llamados «pactos» corporativos. En el cuadro 1 se observa cómo el salario mínimo ha caído sostenidamente durante todo el período llegando a representar en 1992 apenas el 45% de su nivel de 1982. Aunque la caída del salario industrial aparentemente se haya detenido en 1992 caben dos observaciones. Por un lado, estaban en este año un 40% más bajos que en 1982. Por el otro, varios estudios han encontrado que esta tendencia se debe a un incremento importante en los salarios de los ejecutivos pero no de los trabajadores⁵.

Actualmente se estima que una familia obrera requiere de un ingreso correspondiente a tres y medio salarios mínimos para cubrir el costo de la canasta de consumo básico. Según los datos del Censo de 1990⁶ cerca del 70% de la población económicamente activa (PEA) gana tres salarios mínimos o menos; de ellos, el 21,6% gana un salario mínimo o menos, otro 39% entre uno y dos salarios mínimos y sólo el 8% de la PEA cinco o más salarios mínimos. Habría que añadir que en los estados más pobres la situación llega a ser dramática. En Chiapas, por ejemplo, cerca del 50% de la PEA dispone de un salario mínimo o menos. Otra causa del deterioro de la situación social es el abandono de toda política de generación o protección del empleo a favor de otra que significa la destrucción acelerada del empleo industrial y público. De esta manera, la única «política de empleo» fijada en el Plan Na-

² D. Alarcón: «Changes in the Distribution of Income in Mexico During the Period of Trade Liberalization», disertación doctoral, University of California, Riverside, 1993 y La Jornada 26/1/94.

³D. Alarcón: «Ahondamiento de la desigualdad y la pobreza» en Coyuntura N° 46,1994.

⁴D. Alarcón: «Changes in the Distribution...», cit.

⁵M. L. Arriaga: «Mano de obra barata y flexible» en Coyuntura, N° 24, 1992, pp. 5-8.

⁶XI Censo Nacional de Población y Vivienda, 1990, INEGI, México, 1991.

cional de Desarrollo 1989-94 (PND)⁷ era el crecimiento económico, pronosticado en 6% para los años 1993 y 1994, lo que contrasta con un crecimiento cercano al cero (0,4%) en 1993⁸. Este fracaso ha significado un incremento explosivo del empleo informal (ver cuadro 1) y emigración masiva a EEUU.

Cuadro 1
Evolución de la distribución del ingreso, salarios y empleo,
México 1982-92

	1982	1984	1986	1988	1990	1992
Distribución del ingreso disponible						
Porcentaje al capital	48,0	55,8	54,4	58,4	62,4	62,6
Porcentaje al trabajo	41,7	34,6	35,2	30,9	27,2	26,5
Porcentaje a impuestos	10,3	9,7	10,3	10,7	10,4	10,9
Salarios (1982=100)						
Salario mínimo	100	77	70	57	49	45
Salario industrial	100	70	80	61	57	59
Salario medio	100	72	67	59	59	60
Empleo (porcentaje de la FEA)						
Formal	90,9	84,6	79,1	75,0	72,2	69,3
Informal	1,1	6,5	9,2	13,2	19,4	21,4
Desempleo abierto	8,0	8,9	11,7	11,8	8,3	9,3

Fuente: Elaborado con datos del IV Informe de Gobierno 1992, Poder Ejecutivo Federal, Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI, y CIMEX-WEFA, 1992.

Se ha promovido la idea de que los ingresos alcanzados por los trabajadores informales pueden llegar a ser mejores o iguales a los formales. Sin embargo, los datos sobre los niveles de ingreso del censo desmienten esta suposición al igual que otros estudios que demuestran que las actividades informales no han sido suficientes para impedir la caída del ingreso familiar y mucho menos han logrado incrementarlo⁹. Por otra parte, la política agraria que legaliza la reprivatización de tierras comunales y ejidales, en su mayoría en manos de campesinos pobres, la eliminación de los precios de garantía de los productos agrícolas y de los mecanismos pú-

⁷ *Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1988.

⁸ Datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público citados en *La Jornada*, 20/2/94.

⁹ D. Alarcón: «Changes in the ...», cit.

blicos de crédito, acopio y comercialización están teniendo resultados destructores sobre la ocupación y las actividades campesinas¹⁰.

¿Saliedo de la pobreza, pagando la deuda social?

Al iniciar su período el gobierno salinista reconoció que la pobreza y la extrema pobreza habían crecido aceleradamente durante los 80. Así, el Consejo Consultivo del Pronasol¹¹ calculó en cerca de 40 millones los mexicanos pobres incluyendo a 17 millones en pobreza extrema. Varios estudios¹² han llegado a conclusiones semejantes y adjudican el incremento de la pobreza a las iniciativas económicas. Sin embargo, el gobierno mexicano explicó esta situación como el resultado de la crisis y no como un efecto de la política económica neoliberal en la cual persistió acelerándola, con los resultados sobre salario y empleo ya analizados. A finales de 1993 el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) dio a conocer un estudio que pretendía demostrar que la extrema pobreza - definida en términos de no alcanzar el ingreso necesario para adquirir la canasta alimentaria básica - había bajado del 18,8% de la población en 1989 al 16,1% en 1992, o en 1,3 millones de personas¹³. La confrontación de los datos del INEGI con los de otros estudios sobre el problema - uno de ellos encargado por el Banco Mundial - reveló que el cambio, antes que en la realidad, era en la técnica utilizada para los cálculos¹⁴. El INEGI bajó el precio de la canasta alimentaria básica a la mitad y sólo así pudo «demostrar» la disminución de la pobreza extrema. Aun reconociendo que es problemático definir «pobreza y extrema pobreza», resulta improbable que éstas hayan disminuido en el período 1989-92 dadas las tendencias del salario, el empleo y las políticas redistributivas. Además como se verá adelante, por su enfoque, el Pronasol no modifica el ingreso de las familias y, por tanto, no impacta la situación de pobreza medida a partir de éste. Basándose en los cálculos de Alarcón y Levy¹⁵ y los datos del censo se puede estimar que entre el 20 y 25% de la población está en condiciones de extrema pobreza y que otro 55% vive en condiciones de pobreza o moderada pobreza al no disponer de un ingreso suficiente para cubrir la canasta de necesidades básicas de alimentos, vivienda, salud, educación, cultura y esparcimiento, transporte, vestido y artículos personales.

¹⁰V. por ejemplo: J. L. Calva Ced.): *Alternativas para el Campo Mexicano 1*, FontamaraUnam- F. F. Ebert, México, 1993.

¹¹Consejo Consultivo del Pronasol: *El Combate a la Pobreza*, El Nacional, México, 1992.

¹²V. por ejemplo: S. Levy: ••Poverty Alleviation in Mexico", *Working Papers*, Wps 679, World Bank, Washington, 1991; E. Hernández Laos: *Crecimiento económico y pobreza en México*, México, 1992; D. Alarcón: ••Changes in the ...", cit.

¹³Declaraciones del director del INEGI, *La Jornada*, 25/10/93.

¹⁴A. C. Laurell: ••Pasando hambre se sale de la pobreza" en *La Jornada Laboral*, 25/11/93.

¹⁵S. Levy, cit.; y D. Alarcón: ••Changes in the ..." cit.

Aunque la cuestión social nunca ha sido resuelta satisfactoriamente en México, es necesario subrayar que la imposición de las políticas neoliberales de la última década revierte la tendencia al mejoramiento social experimentado, con ritmos y alcances variados, durante casi sesenta años. Una primera expresión de ello es justamente el incremento en la pobreza extrema desde inicios de los 80. Otra manera de cuantificar la llamada deuda social es a partir de los datos de la redistribución regresiva del ingreso entre capital y trabajo y el recorte del gasto social. El cuadro 2 demuestra el resultado del cálculo de la masa salarial y gasto social perdidos por la población trabajadora, suponiendo que los porcentajes del Producto Interno Bruto (PIB) destinados a éstos se hubieran mantenido iguales a los porcentajes de 1981 en los años siguientes. Como punto de comparación se puede señalar que la masa salarial acumulada perdida en el período equivale a un monto casi igual a todo el ingreso nacional disponible de 1992. Cabe subrayar que los datos expresan una auténtica situación de «suma cero» ya que las pérdidas salariales de los trabajadores pasan a ser ganancias del capital. Estamos, pues, ante una insólita expropiación del fondo de los trabajadores. Asimismo, los recortes del gasto social se corresponden, durante una buena parte del período, con un incremento en el pago de los intereses de la deuda pública que no es otra cosa que la transferencia de fondos públicos a los rentistas. La estimación de la deuda social también pone de relieve que cualquier discurso sobre su pago que no contempla la recuperación salarial y expansión del empleo como mecanismos para ampliar la masa salarial elude los problemas de fondo del empobrecimiento de los trabajadores durante la última década.

Los programas y el proyecto neoliberal

El acelerado empobrecimiento y la extensión de la pobreza son los puntos de referencia obligados en la evaluación de la política social mexicana y particularmente del Programa Nacional de Solidaridad. Su análisis adquiere importancia más allá de México porque se ha convertido en el caso paradigmático de los «programas de combate a la pobreza» promovidos por organismos financieros internacionales, particularmente el Banco Mundial¹⁶, para amortiguar la turbulencia social e inestabilidad política provocadas por la aplicación de las políticas de «ajuste y cambio estructural» tanto en América Latina como en África. Así, últimamente varios países se han propuesto hacer sus propios Pronasoles asesorados por funcionarios mexicanos. La promoción de programas selectivos de pobreza, en vez de políticas sociales integrales, comprensivas y universales, se debe a que son compatibles con la permanencia de la política económica neoliberal básica y con el abandono del Estado de la responsabilidad de ser el principal financiador y organizador de la protec-

¹⁶World Development Report, 1990, World Bank, Washington, 1990.

ción y los servicios sociales. El argumento esgrimido es que el Estado debe dedicar sus esfuerzos a garantizar un mínimo de bienestar social para los pobres. Continúa diciendo que en vista de la escasez de recursos la manera de alcanzar este objetivo es mediante programas estrictamente focalizados en los pobres como complemento a la satisfacción de las necesidades sociales mediante mecanismos de mercado y familiares¹⁷.

En esta argumentación los términos de la ecuación neoliberal están invertidos ya que la justificación del retiro estatal no es la superioridad del mercado sino la supuesta escasez de recursos públicos que obliga a los gobiernos a transferir la mayor parte de la producción de los servicios sociales al mercado. El resultado final, empero, coincide con el postulado neoliberal¹⁸: el bienestar social pertenece en primer lugar al ámbito privado - el mercado, la familia y la comunidad - y sólo cuando allí no se resuelve debe el Estado intervenir y garantizar un mínimo social mediante recursos públicos. De esta manera, los programas de pobreza y la privatización de los servicios sociales son políticas gemelas y mucho del esfuerzo intelectual de los teóricos del Banco Mundial está dedicado a presentar la privatización como un elemento básico para aliviar la pobreza. La «combinación perfecta» de esta proposición es expandir el mercado mediante la re-mercantilización de los servicios sociales y resolver la cuestión de la legitimidad mediante los programas de pobreza. Así, al tiempo que la población latinoamericana ha sufrido un proceso de empobrecimiento sin precedente, como el resultado de los programas de ajuste y la privatización de los servicios sociales, proliferan los programas selectivos de pobreza, fondos de compensación y de inversión social¹⁹.

Pronasol, ni piso social básico ni programa productivo

El Pronasol fue iniciado en diciembre de 1988²⁰ después de una controvertida elección presidencial. Sin embargo, es importante recordar que México tiene una larga historia de programas sociales dirigidos a la parte más pobre de la población. Dos de los programas previos - Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) y SAM (Sistema Alimentario Mexicano) - tienen especial interés porque fueron instrumentados en el período anterior a la aplicación de la política neoliberal e interrumpidos en 1983²¹. La principal característica de estos programas era que estaban integrados a las instituciones públicas

¹⁷World Development Report, 1993, World Bank, Washington, 1993.

¹⁸V. George y P. Wilding: *Ideology and Social Welfare*, Rotledge and Kegan Paul, Londres, 1985.

¹⁹ *Fondos y Programas de Compensación Social*, Paho-Who, Washington, 1992.

²⁰Acuerdo de creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, *Diario Oficial*, 6/12/88.

²¹Acuerdo presidencial que deroga el acuerdo de creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Diario Oficial*, 20/4/83.

de bienestar social y considerados como acciones extraordinarias dirigidos a resolver rezagos para luego ser absorbidos por la estructura institucional regular. En contraste, Pronasol se definió desde un inicio como un programa discrecional del ejecutivo federal. Sin embargo, en términos presupuestales no era nuevo ya que corresponde al rubro de «desarrollo regional». La principal innovación, entonces, es que concentra todavía más el poder en manos del Presidente ya que el programa está al margen del proceso institucional de decisiones. Esto es la manifestación más visible del cambio operado en la política social mexicana con el abandono de la noción de los derechos sociales a favor de la selectividad y discrecionalidad.

Cuadro 2
Masa salarial y gasto social perdidos, México, 1982-92

Año	Masa salarial perdida*		Gasto social perdido*	
	\$ 1980**	\$ corrientes	\$ 1980**	\$ corrientes
1982	40,9	81,9	2,8	5,7
1983	258,7	1.008,8	116,0	452,4
1984	327,9	2.000,1	120,2	733,3
1985	363,7	3.491,8	110,7	1.063,0
1986	277,2	4.629,8	121,9	2.035,2
1987	411,0	16.521,8	144,2	5.798,3
1988	484,0	39.250,5	152,3	12.348,9
1989	599,2	58.900,1	159,3	15.659,1
1990	701,6	89.036,0	134,1	17.011,8
1991	671,8	100.295,4	77,6	11.579,9
1992	694,7	119.487,2	40,1	6.904,9
Pérdida acumulada	4.830,7		1.179,2	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CIMEX-WEFA y *V Informe de Gobierno*, 1993.

* Miles de millones de pesos; ** Deflactor implícito del PIB

Cuadro 3
Presupuesto del Pronasol*, México, 1982-92

Presupuesto Pronasol			
Año	Pesos (mil millones)	% del PIB	% de la masa salarial perdida**
1982	70,4	0,72	85,9
1983	67,3	0,38	6,7
1984	145,6	0,49	7,3
1985	177,1	0,37	5,1
1986	201,0	0,25	4,3
1987	509,2	0,26	3,1
1988	860,6	0,22	2,2
1989	1.640,0	0,32	2,8
1990	3.277,4	0,49	3,7
1991	5.185,8	0,61	5,2
1992	6.843,2	0,69	5,7

Fuente: *Informes de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, 1991 y 1992.*

* 1982-88 clasificada como desarrollo regional, 1989-92 como Pronasol; incluye fondos transferidos de otras secretarías.

** Elaborado con base en los datos del cuadro 2.

En el discurso gubernamental el Pronasol es presentado como una política social activa y participativa que hace su liberalismo económico merecedor del apellido «social». Sostiene que sus objetivos son garantizar un piso social básico y promover el empleo productivo²². Sin embargo, una revisión mínimamente objetiva del Pronasol deja claro que no puede cumplir lejanamente ninguno de estos objetivos. Aunque el gobierno quisiera, los recursos del Pronasol no alcanzan para garantizar un piso social básico dada la magnitud de las carencias. El presupuesto asignado al programa es bastante reducido como se observa en el cuadro 3; correspondió al 0,32% del PIB en 1989 y todavía en 1992 no era más que el 0,69% del PIB. En términos absolutos esto significa que Pronasol dispuso en el último año de 160 nuevos pesos, ó 12 días de salario mínimo, por persona pobre. Además destaca que su presupuesto, como porcentaje del PIB, era todavía en 1992 más bajo que el dedicado a desarrollo regional en 1982. Por otra parte, la comparación entre el presupuesto de Pronasol y la pérdida de masa salarial revela que la población trabajadora no ha sido ni lejanamente compensada mediante este programa. Así, sus fondos sólo representan entre el 2,8% y 5,7% de la pérdida salarial en el período 1989-1992. O ex-

²²En su *Informe de Gobierno* Salinas sintetizó la visión oficial de Pronasol al afirmar: "El programa nació para construir un piso social básico para todo mexicano. Ahora construye, además, un segundo piso, el de la producción y el empleo, para generar opciones de desarrollo económico».

presado de manera distinta, en 1992 Pronasol sólo añadió un 2,8% a la masa salarial global.

En la distribución del presupuesto de Pronasol entre sus cuatro programas básicos - bienestar social, producción, infraestructura y otros - el primer programa absorbe entre el 56 y 62% de los recursos (ver cuadro 4). Incluye alrededor de quince subprogramas de: educación, deporte y cultura, servicio social, «Niños en Solidaridad», salud, agua potable y drenaje, urbanización, vivienda, ecología, abasto y apoyo al comercio, electrificación, «Mujeres en Solidaridad», etc.²³ Esto significa una gran dispersión de las actividades pero también de los fondos. Por ejemplo, la comparación entre los recursos de Pronasol dedicados a las áreas fundamentales de un piso social básico como son salud, educación básica y subsidios alimentarios resulta que representan el 1,2%, 4,1% y 2,1% respectivamente del presupuesto de las instituciones sociales regulares a cargo de satisfacer estas necesidades²⁴. Es decir, las aportaciones de Pronasol son marginales y no cubren lejanamente el déficit en estos rubros. Sólo un ejemplo. El subprograma educativo «Niños en Solidaridad»²⁵ tiene como objetivo expreso evitar la deserción de 6,1 de los 15 millones de niños matriculados en el primer año de la escuela primaria. Sin embargo, en 1992 sólo incluyó a 515.000 niños, o sea, a menos de uno por cada aula de las escuelas públicas, o suponiendo una perfecta focalización, a aproximadamente uno de cada nueve niños en extrema pobreza. Además, este programa no contempla ninguna acción para atacar el problema educativo más alarmante del país que es la caída en la matrícula del primer año de primaria de cerca de medio millón de niños en los años de 1989 a 1992 en comparación con la de 1982.

Por otra parte, el programa de salud rural más importante, el IMSS-Solidaridad no forma parte del Pronasol y tiene su propia estructura administrativa y presupuesto. Es uno de los pocos programas de Coplamar que sobrevivió las políticas de ajuste y el único cambio que sufrió fue de nombre, ya que antes se llamaba IMSS-Coplamar. El programa de salud de Pronasol esencialmente se ha dedicado al mantenimiento y reparación de centros de salud y hospitales que están gravemente deteriorados a raíz del recorte del gasto de salud.

Dados los escasos recursos dedicados al subprograma de bienestar es evidente que Pronasol está lejos de garantizar un piso social básico a todo mexicano, si por ello se entiende los mínimos requeridos de alimentación, salud, educación, y vivienda. Su mayor éxito probablemente es que haya introducido electricidad e infraestruc-

²³*La Solidaridad en el desarrollo nacional*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.

²⁴Calculado con base en los datos de *IV Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1992.

²⁵«La Solidaridad en el desarrollo nacional», cit., pp. 53-58.

tura sanitaria (agua y drenaje) en un número importante de comunidades y colonias que carecían de ellas. Pero de allí a reclamar para sí el mérito de garantizar un piso social básico constituye un desplante demagógico.

Todavía más irreal resulta sostener que los programas de Pronasol se están constituyendo en la alternativa de empleo productivo y remunerador. De esta manera, el programa productivo dispone de alrededor del 20% del presupuesto total (ver cuadro 4). La parte mayoritaria de estos recursos se dedican al programa de «Crédito a la Palabra»²⁶ que proporciona una cantidad correspondiente a menos de la mitad de los costos de producción de una hectárea de granos básicos²⁷ a alrededor de 690.000 campesinos. Estos son en su mayoría aquellos campesinos que fueron clasificados como «no sujetos de crédito» en la redefinición de los criterios crediticios de los bancos agrícolas estatales²⁸. La novedad es, pues, que han cambiado de rubro del presupuesto federal. Un segundo programa productivo de Pronasol es el de (re)capacitación obrera con fondos correspondiente a 125.000 salarios mínimos mensuales; dato insignificante en vista de la existencia de 9 millones de subempleados y de las grandes necesidades de capacitación en tiempos de reestructuración productiva.

Finalmente encontramos en este rubro el muy publicitado programa «Empresas Pronasol» iniciado en 1992. De acuerdo a datos oficiales este programa gastó 450 millones de nuevos pesos (150 millones de dólares) en sus primeros 18 meses de funcionamiento y apoyó 6.600 proyectos productivos principalmente en zonas rurales²⁹. Una mirada más cercana sobre los datos revela que 1.200 «empresas» son tiendas rurales, anteriormente incluidas en el rubro presupuestal «abasto y apoyo al comercio»; otras 4.200 empresas recibieron créditos suplementarios y sólo 1.200 fueron creadas con «capital de riesgo» de Pronasol. En conjunto este subprograma generó un total de 42.000 empleos³⁰ frente al millón de nuevos empleos requeridos anualmente y el déficit de unos nueve millones.

A pesar de las evidencias de la poca capacidad real del Pronasol para resolver la cuestión social en México se podría argumentar que una focalización muy precisa de sus fondos en la población más pobre podría tener resultados relevantes. En este sentido el gobierno ha argumentado que los Estados más pobres han sido los más favorecidos por el Pronasol. Esta afirmación no resiste el análisis empírico si se

²⁶IV Informe de Gobierno, cit.

²⁷Procampo, otra flor sexenal» en *El Financiero*, Informe especial, 23/10/93.

²⁸«La Solidaridad en el desarrollo nacional», cit., pp. 123 Y147.

²⁹Entrevista con E. del Val, Coordinador General de Empresas de Solidaridad, en *El Financiero*, 11/7/93.

³⁰V *Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1993.

observa el presupuesto de Pronasol por persona pobre en los Estados clasificados en función de su Índice de Desarrollo Humano (IDH) ³¹, elaborado por la ONU para medir el nivel de desarrollo. Si el presupuesto de Pronasol fuera distribuido siguiendo criterios de pobreza regional, debería de encontrarse presupuestos altos en los estados con un IDH bajo y viceversa. Sin embargo, esto no ocurre en la realidad. Si hay alguna pauta es que los Estados más pobres tienden a disponer de menos y no más presupuesto que los Estados más prósperos.

Los usos políticos de Pronasol

La conclusión de este análisis es que Pronasol no garantiza un piso social básico a la población pobre dada la extensión de la pobreza, sus escasos recursos, el contenido de los subprogramas y la distribución regional de los fondos. Tampoco puede ser considerado un programa relevante de compensación social en vista de los altos costos de empleo y salario pagados continuamente por la población como resultado de la política económica neoliberal. A fin de entender el significado pleno del Pronasol es necesario examinarlo en el contexto global del proyecto de la fracción dominante del PRI. Aparece entonces que ha sido uno de sus instrumentos políticos más importantes. Antes de proceder es preciso señalar que, dado el régimen político mexicano de partido de Estado, no se aplica el supuesto implícito de muchos análisis de política social de que los gobiernos tienen que someter sus políticas a la prueba de las urnas. Sin embargo, esto no quiere decir que los gobernantes mexicanos puedan pasar por alto las consecuencias políticas de sus actos. Así, las elecciones presidenciales de 1988 expresaron internamente un repudio masivo al proyecto neoliberal; cuestión que se ha vuelto a confirmar con la simpatía ganada por los rebeldes del EZLN entre amplios sectores de la población. Además, la nueva inserción internacional de México con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) obliga al gobierno a disimular su carácter autoritario, entre otras cosas mediante elecciones «libres» que, sin embargo, siempre son ganadas por su partido. Pronasol se ha convertido en un instrumento para resolver algunos de los asuntos cruciales en este complejo escenario político.

El gobierno requiere de un discurso social para contrarrestar el descontento con su política económica. Pronasol le proporciona un discurso que lo presenta como un gobierno comprometido con el bienestar de la población empobrecida pero que le permite mantener los principios básicos de su política económica. El Pronasol también se presenta como la prueba de que la doctrina gubernamental es el «liberalis-

³¹D. Alarcón y E. Zepeda: *Liberación comercial, equidad y desarrollo económico*, F. F. Ebert, México, 1992.

mo social» y no el neoliberalismo³². Además, el énfasis en Pronasol permite al gobierno soslayar su responsabilidad en el deterioro de las principales instituciones de bienestar social y su impulso al proceso de privatización selectiva de la seguridad social, educación y salud³³. Este discurso se ha difundido mediante campañas de publicidad muy sofisticadas, particularmente por televisión, en las cuales se refiere al programa como Solidaridad. Además una parte importante de las obras y los programas sociales de otras instituciones públicas se adscribe sistemáticamente a Pronasol a pesar de que no haya intervenido en ellas³⁴. Ambas cosas le dan una omnipresencia que fortalece la imagen de un gobierno comprometido en un combate a fondo contra la pobreza. El mensaje a las clases medias y altas es que se está atendiendo los problemas sociales, y a los pobres, que algún beneficio les tocará.

Es además notable que el Pronasol se presente de tal manera que la gente lo identifique directamente con el Presidente. Por ejemplo, la convocatoria oficial para el «Crédito a la Palabra», distribuida en decenas de miles de comunidades, termina diciendo: «Esta es la respuesta con la que el Presidente de la República continúa apoyando a los productores temporales³⁵. En este aspecto el Pronasol se asemeja al tradicional populismo demagógico, como señala Dresser³⁶, ya que recurre al expediente de proyectar al presidente como el protector de los pobres y no como el administrador de los fondos públicos de la nación. Sin embargo, sería equivocado considerar al Pronasol como mero discurso. Su ubicación extra-institucional, que permite al ejecutivo federal manejar sus fondos a discreción, provee una base material a la idea de que es su programa. A pesar de que los fondos pronasoleros son absolutamente insuficientes para garantizar los mínimos de bienestar social a los pobres, un presupuesto de 1.600 millones de dólares es muchísimo dinero si se usa para fines clientelares y de control político.

Se puede argumentar que todos los gobiernos usan, en menor o mayor medida, los programas sociales para legitimarse, pero el Pronasol va más allá de la simple legitimación del Estado en abstracto y obedece a objetivos más precisos aunque implícitos. Uno, relacionado con la prioridad máxima del PRI, sería reestablecer la credibilidad en sus victorias electorales. Otro objetivo sería usar el Pronasol para cons-

³²V. por ejemplo: C. Salinas de Gortari: *El liberalismo social, nuestro camino*, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 1992; R. Villarreal: *Liberalismo Social y Reforma del Estado*, FCE, México, 1993.

³³A. C. Laurell (ed.): *Estado ypo(ticas sociales en el neoliberalismo*, F. F. Ebert, México, 1992.

³⁴L. Méndez, M. A. Romero y A. Bolívar: «Solidaridad se institucionaliza ••en *El Cotidiano* N° 49, 1992, pp. 60-6.

³⁵*Fondos de Solidaridad para la Producción*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993, p. 33.

³⁶D. Dresser: *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*, Center for US-Mexican Studies, La Jolla, 1991.

truir un sistema neo-corporativo, apoyado en una extensa red horizontal de «Comités de Solidaridad» articulada directamente al ejecutivo federal, para remplazar la vieja estructura corporativa, basada en las organizaciones sindicales y campesinas altamente centralizadas y verticalmente controladas³⁷. Este objetivo se relaciona cercanamente con la tan publicitada como frustrada reforma del partido de Estado³⁸.

En el debate sobre la utilización de Pronasol con fines electorales se han planteado centralmente dos cuestiones interrelacionadas. Una es si sus fondos efectivamente han sido asignados para apoyar directamente las campañas electorales del PRI. La otra es si los beneficios del Pronasol están condicionados al voto por el PRI. El análisis de los principales periódicos nacionales reveló que todos los partidos de oposición, pero también organizaciones religiosas, de derechos humanos, cívicas y empresariales, han denunciado el uso electoral de fondos de Pronasol, frecuentemente con la presentación de pruebas inobjectables. Muchos analistas políticos, además, sostienen que es el caso. En este contexto hay que mencionar como un hecho ampliamente conocido en México que el PRI regularmente utilice recursos públicos en sus campañas; que es parte de su naturaleza de partido de Estado apropiarse del aparato estatal y de los recursos públicos para sus fines privados. Esta es la razón de que uno de los temas importantes de la reforma electoral sea prohibir y penalizar severamente estas prácticas³⁹.

A pesar de que se podría considerar las actividades de Pronasol como otra expresión de esta práctica, hay algunas diferencias cruciales que le permite ser más eficiente y ejercer un control político más refinado. Lo que hace Pronasol diferente es que es simultáneamente un programa discrecional de asistencia social y una estructura orgánica. Es así porque el acceso a sus beneficios está condicionado a la organización de un Comité de Solidaridad, encabezado por un presidente y registrado por las autoridades locales y la Secretaría (Ministerio) de Desarrollo Social⁴⁰. Esto quiere decir que el Pronasol crea en cada acción un interlocutor específico con quien negociar en una relación asimétrica en la cual el funcionario del programa ejerce un control discrecional, y por tanto absoluto, sobre los recursos que no pueden ser reclamados como un derecho por un comité o un individuo. La importan-

³⁷A. C. Laurell: "Pronasol: Política social o reestructuración corporativa" en *Coyuntura* N° 21, 1992, pp. 20-4.

³⁸J. González y A. Guerrero: "PRI: Signos de una refundación cancelada" en *Coyuntura* N° 36, 1993, pp. 9-12.

³⁹Grupo Parlamentario PRD: *Reforma electoral para la democracia*, Cámara de Diputados, México, 1992.

⁴⁰*Los Comités de Solidaridad*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.

cia de esta estructura se deduce del hecho de que, para 1993, se habían formado unos 150.000 comités⁴¹.

A pesar de que el propósito explícito de los comités es incrementar la participación comunitaria en los programas, este arreglo permite cooptar los líderes naturales locales y/o ejercer un control político desde muy abajo. En efecto, una de las líneas de acción de Pronasol ha sido ofrecer recursos a organizaciones sociales autónomas⁴², sugiriendo que se abstengan de emprender acciones políticas independientes. Otra línea de acción ha sido promover a nivel local organizaciones o individuos afiliados al PRI para fortalecerlas frente a otras organizaciones que no están dispuestas a sacrificar su independencia a cambio de acceder a fondos de Pronasol⁴³.

Por razones obvias, es difícil «probar» que existe un acuerdo explícito de intercambiar votos pro-PRI por fondos de Pronasol. Sin embargo, aparte de los testimonios dos hechos confirman la suposición. Uno es que los comités generalmente corresponden a un territorio pequeño y bien delimitado - un pueblo pequeño, una cuadra, etc. - que facilita chequear quién vota y cuál es el resultado exacto de la elección en aquella zona particular. El segundo hecho, todavía más relevante, es lo que en México se conoce como Operación Tamal, instrumentada masivamente durante el día de elecciones en todas partes. Esta maniobra consiste en «invitar» a la gente a un desayuno el día de la elección y organizarla en grupos de 10-15 personas que son llevados a la casilla a votar. Dada la inexistencia del secreto electoral en la mayoría de las casillas es fácil supervisar cómo vota la gente. De esta manera, la Operación Tamal no sólo permite juntar a la gente para obligarla a votar sino además controlar directamente cómo vota.

Adicionalmente, como ya se vio, la distribución regional de los fondos de Pronasol no obedece a criterios de nivel de desarrollo o pobreza. Significativamente dos de los programas iniciales de Pronasol se instrumentaron en la región de La Laguna en el norte de México y en Chalco, uno de las zonas más pobres del Valle de México, regiones que votaron masivamente por el candidato de oposición, Cuauhtémoc Cárdenas, en 1988. A finales de 1992, once de los catorce programas regionales especiales⁴⁴ se ubicaban en zonas de «alto riesgo electoral» para el PRI.

⁴¹V *Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico, op. cit.

⁴²V. por ejemplo: Méndez, Romero, Bolívar, cit., y Dresser, cit.

⁴³C. Cortez: *Demografía y Desarrollo Social de los pueblos indios*. Avance de investigación, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, inédito, México, 1992.

⁴⁴«La Solidaridad en el desarrollo nacional», cit., p. 187.

Pronasol también ha servido para fortalecer al grupo salinista, principal defensor del proyecto neoliberal, cuyos miembros son tecnócratas generalmente sin carrera política en el PRI. Un mecanismo para darles presencia pública a los precandidatos a gobernadores ha sido mandarlos previamente como coordinadores regionales del Pronasol y luego nominarlos candidatos⁴⁵.

La intención de construir una estructura neo-corporativa con base en la red de Comités de Solidaridad para sustituir a las organizaciones centralizadas de los productores directos (campesinos y trabajadores) con organizaciones dispersas de consumidores no ha sido exitosa. La razón principal parece ser que los comités generalmente se forman para resolver problemas específicos y se disuelven una vez que han cumplido con su tarea⁴⁶; situación incluso reconocida por Salinas⁴⁷. La naturaleza efímera de los comités, asimismo, sería uno de los elementos que explican el fracaso de organizar el PRI territorialmente en vez de por sectores (obreros, campesinos y urbano-popular)⁴⁸. El regreso definitivo a la estructura tradicional, que se evidenció en la XVI Asamblea en 1993, también frustró o por lo menos pospuso el cambio de nombre del PRI por Partido de la Solidaridad; un cambio cuidadosamente preparado por su facción dominante que iba a coronar su dominio sobre el neopartido de Estado⁴⁹.

La insurrección del EZLN confirmó dramáticamente el fracaso de Pronasol como programa contra la pobreza y como instrumento político. Dio un rostro concreto a la extrema pobreza y una voz que denuncia los retrocesos sociales, la ausencia de mecanismos para revertirlos y de espacios políticos democráticos para luchar por otro proyecto nacional. La primera estrategia del gobierno de mandar el ejército a reprimir a los rebeldes y al principal responsable de Pronasol a ofrecer asistencia social no sólo resultó un fracaso sino que causó indignación en sectores muy amplios de la sociedad. En unos cuantos días se formó una conciencia cívica muy amplia de la necesidad de encontrar soluciones de fondo a la crisis social y política para evitar un prolongado y violento conflicto. La movilización, ciudadana y de organizaciones políticas y sociales, y la amplia cobertura internacional obligaron al gobierno a cambiar de estrategia y buscar una solución negociada. Sin embargo, a la fecha no hay indicios claros de que esté dispuesto a ceder en los dos temas centrales: la transición democrática y la política económica y social.

⁴⁵Significativamente el candidato presidencial del PRI, Luis Donald Colosio, conocido como «Sr. Continuidad», era Secretario de Desarrollo Social, o sea, el miembro del gabinete responsable de Pronasol, antes de ser nominado en noviembre de 1993.

⁴⁶Méndez, Romero, Bolívar, cit.

⁴⁷V *Informe de Gobierno*, cil.

⁴⁸González, Guerrero, cit.

⁴⁹C. Ramfrez: «Indicador Político» en *El Financiero*, 15/12/93

*Nota : La autora agradece a María Isabel Wences su ayuda en la recopilación y procesamiento de las informaciones utilizadas en este artículo. Una versión más extensa del presente trabajo será publicada en Lua Nova, San Pablo. Este ensayo ha sido redactado en febrero del 94, antes del atentado contra el candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio.