

GERARDO ORDÓÑEZ BARBA*

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL ORGANIZADA EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA: LA EXPERIENCIA DEL PRONASOL EN TRES ESTADOS DEL NORTE DE MÉXICO



RESUMEN

El objetivo de este trabajo es presentar, por medio del análisis de información empírica referente a tres estados del norte de México, una aproximación al estudio de las organizaciones vecinales que se incorporaron o surgieron al amparo del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) con el propósito de coadyuvar a las tareas involucradas en la puesta en marcha y operación de proyectos de beneficio colectivo. Dada la envergadura que llegaron a alcanzar estas organizaciones en la estrategia del programa y en el ámbito social, diversos analistas de la época comenzaron a poner en duda los supuestos que justificaban la constitución de los Comités de Solidaridad, argumentando sus posibles nexos con esquemas de control neocorporativo o aduciendo sus limitaciones para superar una forma de participación meramente instrumental. Independientemente de sus peculiaridades, en el fondo estas posiciones críticas coincidían con una hipótesis general: la participación organizada en el marco de Solidaridad no representa una alternativa de cambio efectiva en los procesos de reforma democrática del Estado mexicano.

En este trabajo se pretenden explorar algunas respuestas a la hipótesis anterior, dividiendo a los Comités en dos planos: como instancias de participación y gestión comunitaria, y como organizaciones vinculadas con posibles esquemas de control corporativo.

Palabras clave: política, pobreza, participación, organización, bienestar.

* INVESTIGADOR DEL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE EL COLEF. Correo electrónico: ordonezbarba@hotmail.com

ABSTRACT

The aim of this work is to show, through the analysis of empirical data of three states of the north of Mexico, an approximation to the study of neighbour organizations incorporated or originated by the shelter of the Solidarity National Program (Pronasol) in order to cooperate in the tasks related with the application and operation of projects for collective benefit.

Considering the importance this organizations obtained in the strategy of the program and in the social context, different analysts of that time began to doubt about the arguments that justified the creation of the Solidarity Committees, arguing possible bonds with neocorporative control plans or noticing their limitations for overcoming a merely instrumental participation. Independently of their peculiarities, this critics coincided in a general hypothesis: organised participation in the context of the Solidarity Program doesn't represent an effective alternative for a change in the process for a democratic reform of the Mexican State.

In the present paper, we pretend to explore some answers to that hypothesis dividing Committees in two levels: as instances of communitary participation and management, and as organisations linked with possible schemes of corporative control.

Keywords: policy, poverty, participation, organization, welfare.

INTRODUCCIÓN

A raíz de la crisis económica de 1982, el Estado mexicano emprendió varios procesos de reforma con el fin de racionalizar las políticas de bienestar en diversos sentidos, pero con el propósito común de ajustar su expansión y prioridades a las posibilidades financieras de la federación, de los gobiernos locales y de sus propios beneficiarios. En general, estos cambios se tradujeron en nuevas barreras de acceso a los servicios sociales elementales, sobre todo para los más pobres. En este marco, desde el inicio de su sexenio, Salinas de Gortari (1988-1994) instaura el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) como una iniciativa de lucha contra la pobreza con la misión de cubrir, en alguna proporción, los huecos abiertos por el ajuste gubernamental y el deterioro económico, tanto en el ámbito rural como en el urbano.

Una de las principales contribuciones de Solidaridad, según sus propios promotores, estribaría en su potencial para romper con las inercias que habían dominado hasta entonces las relaciones entre el Estado y la sociedad durante el proceso de construcción y

ampliación de las políticas de bienestar. De acuerdo con su concepción, a lo largo de la etapa previa las políticas sociales habían tendido a estructurarse atendiendo más a las dinámicas de reproducción del poder en manos del ejecutivo federal, de las burocracias y de las corporaciones ligadas al partido en el gobierno, que a las propias necesidades sociales, dando como resultado un sistema de reparto injusto, costoso, centralista, burocratizado, corporativo y paternalista. Con el propósito de introducir orientaciones distintas en la formulación e implementación de las políticas, el programa propone nuevas bases no usadas antes para lograr un acercamiento efectivo entre las instituciones encargadas de la dotación de bienes y servicios públicos y sus potenciales beneficiarios. De acuerdo con el diseño, el éxito de la estrategia no sólo implicaba eliminar a los intermediarios tradicionales o descentralizar responsabilidades hacia los niveles locales de gobierno, también exigía de la sociedad corresponsabilidad y participación frente a sus necesidades y frente a los responsables gubernamentales. En su lógica, ambos movimientos (uno descendente desde las instituciones y otro ascendente desde la óptica social) permitirían, además de acortar distancias en la relación gobierno-sociedad, mejorar la eficacia y rentabilidad de las acciones, reducir burocracias, eludir los canales corporativos y afianzar la construcción de una cultura ciudadana moderna y activa.

Con el fin de darle contenido a la parte social de la ecuación, el programa se propuso alentar la formación de organizaciones vecinales basadas en un modelo que denominaron Comité de Solidaridad y cuyo funcionamiento estaría regido por cuatro principios fundamentales: *a)* respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y las comunidades; *b)* participación plena y efectiva de las comunidades en todas las acciones del programa; *c)* corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad organizada; y *d)* manejo honesto y transparente de los recursos (Consejo Consultivo, 1994:60-62). De acuerdo con el proyecto, por medio de estos Comités los grupos beneficiados podrían: realizar un ejercicio de democracia al elegir libremente en asamblea a sus representantes (o mesas directivas); priorizar necesidades colectivas;

distribuir responsabilidades; gestionar demandas ante las autoridades correspondientes; determinar las aportaciones de sus miembros (en dinero, materiales o trabajo); administrar los recursos públicos asignados; y, coordinar las tareas de ejecución, control y fiscalización de las obras o acciones emprendidas.

Derivado de su perfil democrático, las decisiones en esta forma de organización debían tomarse de manera colectiva a través de la asamblea, la cual estaría integrada con todos los posibles beneficiarios. Además de elegir a los miembros de la mesa directiva, en la asamblea se debían decidir todos los aspectos relativos al proceso de gestión, desde la formulación de las demandas hasta la recepción de las obras, pasando por las fases del diseño del proyecto, la estructura del financiamiento y la ejecución de las acciones. En este marco, las responsabilidades de la mesa directiva estarían circunscritas a funciones de representación, coordinación y seguimiento, y con la obligación de informar en cada paso a la Asamblea de los resultados de las gestiones y los avances de la obra o el proyecto. Para llevar a cabo sus trabajos, los órganos de dirección debían conformarse con al menos un presidente, un secretario y un tesorero, así como por los vocales que fueran necesarios. En 1991, es decir, a dos años de iniciado el programa, se agregó al modelo original de la mesa directiva la figura de un vocal de Control y Vigilancia, que asumiría las funciones de una Contraloría Social con facultades para vigilar la aplicación de los recursos y el desempeño del propio Comité y de las instituciones involucradas, así como para canalizar las consultas, quejas y denuncias ante las autoridades correspondientes (Consejo Consultivo, 1994:63-67).

A esta forma de vinculación con la sociedad se le conceptualizó como el *método de trabajo de Solidaridad* y en su espíritu buscaba convertir “la gestión de las obras públicas en procesos de movilización, organización y corresponsabilidad”, así como en un ejercicio de *planeación participativa* que contribuye a definir prioridades a partir de demandas colectivas determinadas en unidades de territorio microrregionales o comunitarias (Consejo Consultivo, 1994:67-69). En varios sentidos, el Pronasol puede ser considerado como una iniciativa innovadora en el campo del combate a la pobreza en

México. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, el planteamiento que desarrolla acerca de la participación social organizada sobresale como una de sus principales contribuciones al acervo de las estrategias previamente implantadas (véase Ordóñez, 1997). Atendiendo exclusivamente a la concepción, se podría argumentar que para Solidaridad la actuación pública adquiere contenidos, sentido y transparencia sólo a partir del momento en el que logra constituirse un Comité, o en otras palabras, cuando se identifican “interlocutores sociales verdaderamente representativos de la demanda y de la participación de las comunidades” (Consejo Consultivo, 1994:138). Esta afirmación resulta sólo parcialmente cierta si consideramos que la realización de un conjunto amplio de obras (hospitales, carreteras o construcción de infraestructura de gran escala) no pasaban por las decisiones comunitarias. No obstante esta acotación al *método de trabajo*, está claro que el programa puso un fuerte empeño para apoyar la conformación de Comités en todo el territorio, logrando crear, de acuerdo con el informe final, alrededor de 150 mil (Consejo Consultivo, 1994:136).

Dada la envergadura que llegó a alcanzar este proyecto en la estrategia del programa y en el ámbito social, diversos analistas de la época comenzaron a poner en duda los supuestos que justificaban la constitución de los Comités como vehículos para consolidar nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad. Entre los críticos había quienes opinaban que con esta forma de organización, más que romper con el corporativismo tradicional, se buscaba encontrar nuevas rutas para ampliar las bases sociales de apoyo en un esquema de control neocorporativo (Dresser, 1994) que, además, ayudaría a minar a las organizaciones independientes arraigadas en el territorio (Bartra, 1992:27-34). Desde otro punto de vista, había quienes cuestionaban el alcance de la participación social que podría producirse a través de los Comités, aduciendo las limitaciones para transitar de una forma de participación fundada en la solución de los problemas concretos de la pobreza (perspectiva instrumental), a otra que permita colocar a las comunidades como actores relevantes en el proceso político (o democrático) en un sentido amplio (Provencio, 1992:35-55). Estas interpretaciones de los

acontecimientos en el fondo coinciden con una hipótesis general: la participación organizada en el marco de Solidaridad no representa una alternativa de cambio efectiva en los procesos de reforma democrática del Estado mexicano.

Sin duda, las aristas de análisis que pudieran desprenderse de esta aproximación serían casi tan amplias como la imaginación disciplinaria en las ciencias sociales lo permita; incluso podría recurrirse a preguntas basadas en especulaciones que cobraron relevancia en la opinión pública en esos años.¹ No obstante las dificultades para indagar y más aún para evaluar todas las implicaciones de este tipo de participación, con la información empírica que disponemos es posible acercarse a algunas respuestas a la hipótesis anterior dividiendo el análisis en dos planos: el instrumental y el político. El orden de exposición parte de la idea que es necesario, en primer lugar, dividir los Comités desde una perspectiva instrumental, es decir, en su desempeño como vías de colaboración social y como instancias de gestión de demandas comunitarias. En un segundo plano, se procederá a investigar el perfil político de estas organizaciones y sus vínculos con posibles esquemas de control corporativo. Finalmente, se explorarán algunos elementos que permitan discutir la influencia del Pronasol en los procesos democráticos.

La información que sirve de base para este estudio se derivó del proyecto de investigación denominado “Impacto social del Programa Nacional de Solidaridad”, que El Colegio de la Frontera Norte realizó durante el tercer trimestre de 1993 en los estados de Coahuila, Durango y Tamaulipas. Particularmente se utilizarán las bases de datos que surgieron de dos encuestas: una dirigida a

¹ Como sucedió cuando en el PRI fue transformado el viejo “sector popular”, que tradicionalmente estuvo dominado por los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado (FSTSE), en lo que se denominó “el movimiento territorial” (o UNE). Con este cambio hubo quienes afirmaron que ese partido se preparaba para albergar a los líderes surgidos o identificados en las colonias con la intervención del Pronasol. En el extremo de esta percepción se llegó a conjeturar la intención del presidente Salinas de apropiarse del PRI o, en última instancia, de crear su propio partido político, el de la Solidaridad.

beneficiarios y otra levantada entre miembros de las mesas directivas de los Comités. Para llevar a cabo el análisis, se aplicarán técnicas estadísticas simples y se presentará la información en forma comparada para identificar los cambios en el perfil y desempeño de los Comités en los tres contextos regionales investigados.

Cabe destacar que si bien el trabajo está referido a un momento histórico que aconteció hace más de 10 años, el *método de trabajo* que desarrolló el Pronasol ha sido integrado como un elemento central en la instrumentación de nuevas iniciativas federales y locales en el combate a la pobreza, lo cual permite actualizar la pertinencia de su estudio y ponderar la vigencia de la participación social organizada y de la autogestión como estrategias para avanzar en la superación de problemas colectivos.

LOS COMITÉS COMO CANALES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL ORGANIZADA

Para comenzar a analizar el desempeño de los Comités de Solidaridad es preciso mencionar antes que, en los contextos regionales investigados, una buena parte de los beneficiarios efectivos del programa provino de estratos de población cuyos ingresos familiares (cuadro 1) superaban los niveles que determinan una situación de pobreza (entre 58 y 73%, según el caso). Considerando este indicador se podría afirmar que, en la mayoría de los casos, las organizaciones comunitarias surgen en un medio social distinto para el que originalmente fue diseñado el Pronasol. Esta distorsión en la composición de los beneficiarios induce, desde una perspectiva conceptual, modificaciones en el comportamiento esperado de la población estudiada y su reconocimiento nos ayuda a explicar el o los tipos de colaboración elegidos por los beneficiarios, así como la calidad de la gestión que desarrollan en los Comités. Considerando sólo los estratos de ingreso familiar, podríamos suponer que la probabilidad para que una persona opte por contribuir al financiamiento con aportaciones monetarias, en detrimento de la colaboración en especie o en trabajo, se incrementa a medida que aumentan los ingresos disponibles, pero si aceptamos además que

CUADRO 1. Beneficiarios del Pronasol según el ingreso diario por residente en el hogar.

Entidad	Condición de pobreza	Ingresos en el hogar en salarios mínimos diarios por residente	Rangos de ingreso	%	¿Ha recibido algún beneficio de Solidaridad? (%)			Beneficiarios (%)			
					Sí	No	NR	Total	Total	A	AI
Coahuila	Extrema	Menos de 0.20 s.m.		9.1	57.8	42.2		100.0	9.1	9.1	9.7
	Moderada	Entre 0.21 y 0.40 s.m.		28.7	64.9	33.7	1.4	100.0	32.3	41.4	44.2
	No pobreza	Entre 0.41 y 0.60 s.m.		18.2	63.0	36.0	1.0	100.0	19.8	61.2	65.3
		Entre 0.61 y 0.80 s.m.		9.5	58.7	41.3		100.0	9.6	70.8	75.6
		Entre 0.81 y 1 s.m.		7.4	66.5	33.5		100.0	8.5	79.3	84.7
		Más de 1 s.m.		20.5	40.3	57.3	2.4	100.0	14.3	93.6	100.0
		No sabía o no respondió		6.7	55.3	42.7	1.9	100.0	6.4	100.0	
Total		100.0	57.8	41.0	1.2	100.0	100.0				
Durango	Extrema	Menos de 0.20 s.m.		10.6	79.5	18.2	2.2	100.0	9.9	9.9	12.0
	Moderada	Entre 0.21 y 0.40 s.m.		23.9	86.5	12.3	1.1	100.0	24.4	34.3	41.7
	No pobreza	Entre 0.41 y 0.60 s.m.		17.2	97.0	1.6	1.4	100.0	19.7	54.0	65.7
		Entre 0.61 y 0.80 s.m.		6.8	78.8	21.2		100.0	6.4	60.4	73.5
		Entre 0.81 y 1 s.m.		6.3	73.3	26.7		100.0	5.4	65.8	80.1
		Más de 1 s.m.		16.8	82.8	14.3	2.8	100.0	16.4	82.2	100.0
		No sabía o no respondió		18.4	82.4	12.1	5.6	100.0	17.8	100.0	
Total		100.0	84.8	12.9	2.2	100.0	100.0				
Tamaulipas	Extrema	Menos de 0.20 s.m.		6.5	43.5	56.5		100.0	4.6	4.6	4.8
	Moderada	Entre 0.21 y 0.40 s.m.		18.1	69.3	30.0	0.7	100.0	20.6	25.2	26.3
	No pobreza	Entre 0.41 y 0.60 s.m.		21.6	61.2	38.8		100.0	21.7	46.9	48.9
		Entre 0.61 y 0.80 s.m.		13.3	51.5	47.8	0.7	100.0	11.2	58.1	60.6
		Entre 0.81 y 1 s.m.		7.0	57.1	42.9		100.0	6.5	64.6	67.4
		Más de 1 s.m.		28.5	66.5	33.5		100.0	31.2	95.8	100.0
		No sabía o no respondió		5.2	48.5	36.7	14.8	100.0	4.2	100.0	
Total		100.0	60.8	38.2	1.0	100.0	100.0				
Totales	Extrema	Menos de 0.20 s.m.		8.5	59.7	39.7	0.6	100.0	7.8	7.8	8.6
	Moderada	Entre 0.21 y 0.40 s.m.		23.8	70.9	28.0	1.1	100.0	26.0	33.8	37.2
	No pobreza	Entre 0.41 y 0.60 s.m.		19.2	68.8	30.5	0.7	100.0	20.4	54.2	59.6
		Entre 0.61 y 0.80 s.m.		10.3	58.2	41.5	0.3	100.0	9.2	63.4	69.7
		Entre 0.81 y 1 s.m.		7.0	64.4	35.6		100.0	6.9	70.3	77.3
		Más de 1 s.m.		22.6	59.2	39.4	1.4	100.0	20.7	91.0	100.0
		No sabía o no respondió		8.7	66.2	27.3	6.4	100.0	9.0	100.0	
Total		100.0	64.7	33.9	1.4	100.0	100.0				

NOTAS: NR: No respuesta; A: Porcentaje acumulado; AI: Porcentaje acumulado entre las familias con ingresos conocidos.
 FUENTE: El Colef, Proyecto: Impacto social del Programa Nacional de Solidaridad en los estados de Coahuila, Durango y Tamaulipas, tercer trimestre de 1993. "Cédula para la identificación de beneficiarios."

este indicador es sólo una característica que denota mejores niveles de bienestar (en educación, salud, alimentación, etcétera) podríamos esperar que también aumente la capacidad para lograr una participación de mejor calidad en el seguimiento y desarrollo de las tareas colectivas. La confirmación o rechazo de estos escenarios en cualquier contexto social requeriría de una investigación mucho más profunda de la que nos hemos propuesto; sin embargo, a través de los casos estudiados es posible observar algunas tendencias que delinear la trayectoria aguardada.

Con la información disponible (cuadro 2) podemos observar que, en general, una gran parte de la población beneficiaria mostró amplia disposición para contribuir de diversas maneras a la realización de los proyectos colectivos. Los datos indican que alrededor de la mitad de las familias beneficiadas con obras o acciones realizadas en su entorno inmediato (comunidades o colonias) ofreció alguna forma de apoyo. Según los tipos de colaboración se advierte que, de este subconjunto, un poco más de la mitad ayudaron al financiamiento de las obras a través de aportaciones en dinero (55%) o en trabajo (52%), casi 80% acudieron a por lo menos una reunión de vecinos y más de una cuarta parte de ellos (27%) se incorporó en alguna comisión de trabajo. El hecho de que la gran mayoría de esta población participante supiera de la existencia de los Comités (88%) y que más de 54% de ellos haya presenciado la elección de la mesa directiva, confirma que tales niveles de participación se articularon mediante estas organizaciones. En principio, esta evidencia sugiere que el programa logró despertar el interés de sus clientelas por participar y estructurarse en torno suyo y por medio de su modelo de organización.

Desde un punto de vista comparativo, no obstante que en los tres casos estudiados se perfila un contexto de movilización social de importantes dimensiones, los datos revelan la presencia de diferencias significativas en los grados y tipos de participación alcanzados en cada entidad. En el extremo inferior encontramos que en la entidad de Durango, el estado económicamente más débil de los tres y en el cual el programa obtuvo un grado de error en la selección de beneficiarios menor al promedio, la proporción de población

CUADRO 2. Participación de los beneficiarios de Solidaridad en las comunidades donde se ejecutaron obras o se llevaron a cabo acciones específicas del programa (% sólo de respuestas afirmativas).

Indicadores de participación social		Coahuila	Durango	Tamaulipas	Total
En su colonia existe alguna obra o acción de Solidaridad		70.2	71.9	71.5	71.1
En esa obra participó usted		53.4	44.9	59.5	53.1
De qué manera participó:	Aportando dinero	55.8	39.9	64.6	55.4
	Aportando trabajo	51.7	74.0	38.9	52.1
	Aportando materiales	8.2	22.8	7.7	11.6
	Asistiendo a alguna reunión	80.7	81.2	69.3	76.4
	Formando parte de alguna comisión	35.7	31.1	17.2	27.4
Ha oído hablar del Comité de Solidaridad		87.6	87.4	90.2	88.6
Estuvo presente en la elección del Comité		52.6	53.1	56.9	54.4
En qué forma se eligió el Comité:	En una asamblea	63.9	86.7	80.0	75.9
(Respuestas excluyentes)	En una elección por voto secreto	14.9	0.0	5.7	7.6
	Nombramiento de promotores de Solidaridad	3.2	5.6	1.5	3.0
	Por una comisión de colonos	14.8	5.8	9.0	10.3
	Nombramiento de autoridades municipales	0.9	0.0	2.2	1.2
	Nombramiento de autoridades estatales	0.0	1.9	1.1	0.8
Ocupa usted algún cargo en el Comité		19.1	19.3	15.2	17.7
El Comité representa los intereses de la comunidad		78.6	86.2	80.0	81.0
El Comité pertenece a algún partido político		44.7	43.7	43.6	44.0
A cuál partido:	PRI	88.9	79.2	98.8	90.4
	PAN	2.3	4.6	1.2	2.4
	PRD	3.1	0.0	0.0	1.1
	Otros	1.5	16.3	0.0	4.5

FUENTE: El Colef, Proyecto: Impacto social del Programa Nacional de Solidaridad en los estados de Coahuila, Durango y Tamaulipas, tercer trimestre de 1993. "Cédula para la identificación de beneficiarios" y "Cuestionario a beneficiarios".

beneficiada participante fue la más baja y en su mayoría optaron por formas de colaboración basadas en aportaciones en trabajo. En el punto superior del espectro tenemos que en Tamaulipas, una entidad con una economía menos vulnerable y donde el Pronasol obtuvo el peor desempeño en la identificación de su población objetivo, los beneficiarios manifestaron los niveles más altos de participación y entre ellos la mayoría tuvo la posibilidad de financiar los proyectos con recursos monetarios, pero en contraparte se observó menos interés por asumir otras responsabilidades, como acudir a las reuniones o formar parte de alguna comisión.

Con el estudio de estos dos casos, y tomando en cuenta que el tercero (es decir, Coahuila) se ajusta a lo esperado, se puede establecer que existen correlaciones positivas entre los niveles de ingreso familiar y el alcance y las formas de la colaboración social enmarcados en el modelo de Solidaridad. En general, las tendencias indican que a mayor pobreza habrá menos probabilidad para que un conjunto de individuos o familias participe, pero cuando lo hace ofrece preferentemente su trabajo para la realización de las obras y muestra mayor disposición para informarse y colaborar en tareas de gestión. Por el contrario, en comunidades que disponen de más recursos la movilización social es más amplia y con mayores posibilidades para financiar con dinero las obras de interés colectivo, pero en este caso la participación tiende a reducirse en asuntos relacionados con la organización.

Independientemente de las divergencias en el comportamiento de la participación social en cada entidad, se observa en todos los casos que los Comités gozaron de amplio reconocimiento entre los beneficiarios como agrupaciones representativas de los intereses de la comunidad (en promedio, 81% de quienes sabían de su existencia). La confianza que despertaron estas organizaciones parece estar vinculada a los métodos empleados en la elección de los representantes (en asambleas o en elecciones secretas contra otros mecanismos) y ser independiente de la filiación de sus miembros a un partido político. Un poco más adelante analizaremos con más detalle los elementos asociados con cuestiones políticas, pero en este momento resulta evidente que las prácticas democráticas en la

formación de los Comités permitieron aumentar su aceptación en las comunidades y ayudaron a incentivar los esfuerzos de colaboración individual o familiar puestos en favor de los proyectos colectivos.

LOS COMITÉS COMO INSTANCIAS DE GESTIÓN

Otros factores que pueden ayudar a explicar la confianza que generaron los Comités como articuladores de la participación en sus comunidades están asociados al trabajo que desarrollaron en el proceso de gestión y ejecución de los proyectos. Aproximándonos en esta dirección, es factible afirmar que otra gran fuente de la legitimidad captada por estas organizaciones se fincó en el compromiso que mostraron sus órganos de dirección en la realización de las tareas ejecutivas y en el seguimiento de las gestiones hasta la conclusión de las obras. Como puede apreciarse en los dos cuadros siguientes, la disposición de las mesas directivas a contribuir como unidades operativas del programa abarcó toda la gama de responsabilidades y actividades técnicas requeridas para la operación de los proyectos (cuadro 3), permitiéndoles al final obtener buenos resultados como entidades financieras y ejecutoras de las acciones emprendidas (cuadro 4). Desde esta perspectiva, las distancias que se observan entre los casos estudiados sugieren la existencia de una relación estrecha entre la capacidad de una sociedad local para organizarse y sus probabilidades de obtener éxito en la gestión de demandas colectivas.

En este punto, los orígenes de las divergencias que muestran los extremos (nuevamente entre Tamaulipas y Durango) sin duda van más allá de los aspectos relacionados con el perfil socioeconómico de las comunidades, debido a la incorporación de factores ajenos a su capacidad de decisión o a elementos asociados a la gestión de subprogramas que requieren de una menor participación organizada. Estas dimensiones bien pudieran explicar una parte de lo que sucedió en Durango, tomando en cuenta que ahí alrededor de una cuarta parte de los proyectos habían sido rechazados o aun se encontraban en espera de aprobación y casi una quinta parte de los

Comités estaban orientados sólo a obtener financiamientos para la producción en el campo. No obstante lo anterior, los datos obligan a ponderar la importancia de un medio social menos precario como espacio para el surgimiento de organizaciones comunitarias mejor estructuradas, con mayores recursos e influencias y más capaces para culminar satisfactoriamente sus cometidos. En este sentido también habría que reconocer que en Durango el predominio de lo rural (los ejidos, uno de los sectores más rezagados de la sociedad mexicana) entre las comunidades beneficiadas pudo haber afectado el desempeño de sus organizaciones en la gestión de las obras y constituirse en una condicionante que limitó las posibilidades de sus miembros para aportar dinero a los proyectos.

Con la conclusión anterior no estamos sugiriendo que Solidaridad debió modificar su objetivo central (es decir, combatir la indigencia en todos sus ámbitos y manifestaciones sociales) o, en su defecto, eliminar las restricciones de las acciones públicas que requirieran de una intensa participación social organizada. Por el contrario, los resultados muestran que la eficacia global de un programa de esta naturaleza depende de ambas dimensiones: por un lado, de la aplicación de criterios más rigurosos en la selección de beneficiarios y, por el otro, de poner mayor énfasis en actividades que ayuden a elevar la capacidad de autogestión en las comunidades. El estudio de las experiencias estatales demuestra que la autogestión efectivamente puede ser una alternativa para incrementar la rentabilidad de las inversiones públicas en el territorio, pero para llevarla a cabo en condiciones de alta focalización es recomendable ampliar las oportunidades de capacitación y asistencia técnica en el diseño y en los procesos de administración, control y ejecución de proyectos.

LOS COMITÉS DESDE UNA PERSPECTIVA POLÍTICA

Antes de iniciar con el estudio de la dimensión política, cabe precisar que los Comités de Solidaridad se crean al amparo de la intervención pública y, en ese sentido, sus características dependen en gran medida de la actuación de los intermediarios del programa en

CUADRO 3. Indicadores de gestión y representatividad de los Comités de Solidaridad (%).

Indicadores de gestión y actividades realizadas		Coahuila		Durango		Tamaulipas		Total	
		TR	Sí	TR	Sí	TR	Sí	TR	Sí
El Comité en el que usted participa cuenta con:									
Un programa de trabajo		78.5	50.2	66.4	32.8	81.3	55.5	76.1	47.9
Un archivo con la documentación de la obra		78.1	80.8	67.3	46.3	81.7	84.9	76.3	74.0
Constancias de las decisiones tomadas en el Comité		77.9	75.9	65.8	46.6	82.1	76.7	75.9	69.4
Control sobre los costos de la obra		77.2	83.4	67.8	41.6	84.7	83.9	77.0	73.8
Durante la ejecución de la obra el Comité:									
Organizó la aportación de la comunidad en trabajo		80.6	47.7	72.8	55.8	85.6	57.7	80.0	53.0
Recabó la aportación de la comunidad en dinero		81.0	86.1	70.1	50.3	86.8	73.0	80.1	73.3
Llevó un control de las aportaciones		81.0	79.9	71.3	55.6	84.2	79.3	79.4	73.9
Consiguió al contratista para la construcción de la obra		80.4	51.4	70.3	31.0	80.8	64.7	77.8	50.8
Compró los materiales para la realización del proyecto		80.0	43.4	70.3	24.6	82.6	57.7	78.2	43.6
Representatividad de los Comités:	Varias colonias		6.0		2.0		5.0		5.0
	Una colonia		34.0		9.0		27.0		25.0
	Una parte de la colonia		30.0		13.6		11.0		20.0
	Una escuela		23.0		12.0		33.0		23.0
	Un ejido		3.0		57.0		22.0		23.0
	Una organización de productores		0.4		1.0		0.0		0.5
	Otro		3.0		2.0		1.0		2.0

CÓDIGOS: TR = Tasa de respuesta. La TR se refiere a la proporción de entrevistados que respondieron afirmativa o negativamente a las preguntas o, en otras palabras, excluye a quienes no ofrecieron respuesta o dijeron no saber del asunto.

FUENTE: El Colef, Proyecto: Impacto social del Programa Nacional de Solidaridad en los estados de Coahuila, Durango y Tamaulipas, tercer trimestre de 1993. "Cuestionario a miembros de Comités de Solidaridad."

CUADRO 4. Situación de la última obra gestionada por los Comités de Solidaridad según subprogramas.

Subprogramas		Situación de la obra (%)						Costo medio		Aportación comunitaria		Aportación comunitaria en (%):					
Tipos	%	Recha- zada	Sin de- cisión	Apro- bada	En pro- ceso	Interrum- pida	Conclui- da	TR	m\$	TR	%	Aportación comunitaria en (%):					
												Dinero		Materiales		Trabajo	
												TR	Sí	TR	Sí	TR	Sí
Total	100	2	13	8	11	4	57	60	40.2	64	32	67	83	54	12	61	45
Escuela digna	30	2	5	11	7	2	72	86	25.2	85	31	86	80	74	14	83	44
Agua/drenaje	20	3	15	5	18	2	55	66	57.0	77	35	72	92	54	5	65	41
Electrificación	8	7	18	3	11	5	52	46	51.4	62	36	67	88	48	10	51	35
Infraestructura	29	1	20	9	10	7	52	47	53.7	53	30	62	82	49	14	56	54
Producción	8		11	5	19	5	56	34	16.7	27	33	37	65	31	16	34	43
Coahuila	100	2	13	5	8	3	64	64	28.4	69	28	77	94	63	9	65	29
Escuela digna	27	2	3	7	2		84	94	21.6	93	26	98	99	80	9	84	18
Agua/drenaje	21	3	9	3	15		67	66	21.6	81	30	85	96	70	4	72	27
Electrificación	10		16		12	9	62	44	38.5	62	33	72	87	53	6	56	28
Infraestructura	33	2	21	6	9	3	58	50	38.8	52	28	65	90	53	14	56	47
Producción	5		25	6	6	19	44	75	20.2	69	29	75	92	63	10	63	10
Durango	100	1	23	8	14	6	40	38	35.2	32	20	41	57	35	18	47	71
Escuela digna	22	2	13	24	7	9	44	73	32.8	53	22	73	58	64	21	76	56
Agua/drenaje	17	6	40	3	20	3	29	49	44.4	43	19	40	64	29	10	43	80
Electrificación	4		67		11		11	55	8.9	33	25	44	50	44	25	44	75
Infraestructura	31		27	5	11	11	45	24	46.8	32	17	40	64	34	19	53	82
Producción	19		8	5	29		58	16	14.7	5	30	18	14	18	14	21	75
Tamaulipas	100	3	4	11	12	4	62	72	56.8	84	41	76	80	57	13	69	52
Escuela digna	41	2	2	9	10	1	75	84	22.7	92	38	83	70	73	17	86	63
Agua/drenaje	23		7	9	21	4	58	79	99.3	94	46	76	95	49	4	70	43
Electrificación	8	20		10	10		55	45	95.2	75	42	70	100	40	12	45	33
Infraestructura	21	2	6	18	10	12	49	69	80.6	80	40	84	80	57	11	61	37
Producción	3						75	37	7.2	50	46	50	75	25	50	38	67

CÓDIGO: TR = Tasa de respuesta; m\$ = miles de pesos.

NOTA: La aportación comunitaria se refiere al porcentaje financiado por la comunidad al costo total de la obra.

FUENTE: La misma del cuadro anterior.

los procesos de selección. Si bien la formación de un Comité se podía dar sólo por iniciativa de los miembros de una comunidad, en cualquier caso al final todos debían ser reconocidos (o validados) por el Delegado del Programa o uno de sus representantes (Consejo Consultivo, 1994:65). Además de esta prerrogativa, los datos (cuadro 5) demuestran que muy pocos tuvieron su origen en las propias comunidades (29%); en general, más de la mitad de ellos (57%) se constituyeron por la acción directa de los Promotores de Solidaridad. Aunque la capacidad de intermediación de los responsables regionales del Pronasol en teoría no debía generar distorsiones en la identificación de la población objetivo, en la práctica la inexistencia de criterios rigurosos para la selección les otorgó facultades de facto para canalizar a sectores sociales no prioritarios. Por lo que ya sabemos, los errores de selección cometidos en las entidades estudiadas se ubicaron, según los niveles de ingreso familiar, entre 58 y 73% del total de beneficiarios y que en el peor de los casos (en Tamaulipas) los intermediarios directos del programa tuvieron una mayor presencia como promotores de la organización vecinal. Con estos resultados sólo quedarían por despejar algunas dudas sobre si tales desaciertos tuvieron su origen en motivaciones políticas no legítimas o contrarias a los procesos de democratización.

Al abordar el problema con la información proporcionada por los miembros de las mesas directivas de los Comités (cuadros 5, 6 y 7) y los beneficiarios (cuadros 2 y 8) surge una serie de elementos que nos impiden aceptar en los términos planteados las hipótesis que suponen la presencia de intereses políticos en la actuación del Pronasol. En lo referente al proceso de formación de los Comités destacan dos hechos: en primer lugar, la participación de los partidos políticos fue insignificante como promotores de la organización social entre las comunidades beneficiadas (cuadro 5); y, en segundo término, la abrumadora intervención de los funcionarios gubernamentales en el origen de los Comités, en la gran mayoría de los casos no se tradujo en imposiciones al momento de seleccionar a sus representantes (cuadros 2 y 5). En este nivel, los resultados indican que los Comités y sus dirigentes emanaron, salvo en muy

pocas ocasiones, de decisiones democráticas tomadas por las propias comunidades.

Con lo anterior se podría argumentar que no hay evidencias para fincar responsabilidades a los intermediarios del programa sobre el perfil político de las organizaciones y de los líderes que emergieron; sin embargo, esta afirmación resulta cierta sólo en parte si consideramos que su influencia pudo haberse infiltrado previamente en el momento de la selección. Entre las características asociadas al perfil político de las comunidades beneficiadas sobresale que en casi dos tercios de ellas ya existían líderes comunitarios antes de la constitución de los Comités, de los cuales casi la mitad pertenecían a algún tipo de organización sindical o partidista (cuadro 6). La creación de los Comités en este medio social tuvo algunas implicaciones en la recomposición del tablero político local, sobre todo si se toma en cuenta que alrededor de la mitad de los antiguos líderes fue desplazada por nuevos dirigentes; no obstante, estos procesos de sustitución en su mayoría no se generaron en condiciones de rechazo social o por imposiciones externas. Por otro lado, en las comunidades donde los antiguos líderes formaban parte de alguna organización, en una gran proporción la instauración de los Comités no implicó la desaparición o el desplazamiento de tales agrupaciones ni tampoco derivó en conflictos intracomunitarios; por el contrario, los datos sugieren que en estos casos los Comités tendieron a estructurarse con el entorno organizativo preexistente entablando relaciones de cooperación.

En la perspectiva de las hipótesis que suponían la existencia de una estrategia deliberada tendiente a reforzar, renovar o modificar las bases del corporativismo tradicional, los datos no aportan elementos suficientes para confirmar que tales propósitos se hayan perseguido de manera sistemática. Si dividimos a las comunidades en función de sus antecedentes de liderazgo, resultaría aventurado concluir, en aquellos casos donde no había líderes (38%) o cuando los había no tenían vínculos con algún tipo de organización (28.6%), que los nuevos dirigentes o los que fueron ratificados por los beneficiarios hayan aceptado integrarse a la estructura territorial del PRI. En lo que se refiere al tercer subconjunto, es decir, en los lugares

donde había líderes integrados a algún tipo de organización (33.4%), cabe la posibilidad de que sí se hayan desplazado a dirigentes agrupados en organizaciones independientes o que la intervención de Solidaridad haya privilegiado a aquellos que ya pertenecían a la estructura corporativa del PRI; sin embargo, aún concediendo que estos cursos de acción hubieran acontecido en todos los casos, tampoco sería aceptable afirmar que se hayan inducido mediante procedimientos antidemocráticos.

Tomando en cuenta la importancia relativa de cada subconjunto y la forma como se distribuyen al interior de las entidades, resultaría más aproximado atribuir como causas de los errores cometidos en la selección de los beneficiarios a preferencias de tipo económico por parte de los intermediarios del programa que a imposiciones deliberadas para fortalecer algún tipo de corporativismo, tradicional o de nuevo cuño. Pero aún en este último caso, la evidencia apunta que no puede ser calificado como desviación otorgar apoyos públicos a comunidades que manifiesten tendencias políticas, cualquiera que éstas sean, cuando la situación económica de las familias corresponde con el perfil de la pobreza. Ponderando ambos aspectos en los contextos investigados se desprende que los desaciertos fueron superiores en Tamaulipas, cuyas comunidades beneficiadas (cuadro 6) y dirigentes de los Comités (cuadro 7) tenían menos antecedentes de vínculos con alguna forma de organización, corporativa o no; en cambio, en los otros dos estados donde el programa obtuvo un mejor desempeño en la selección, los precedentes organizativos perfilan una mayor conexión con estructuras de tipo corporativo, sobresaliendo el caso de Durango por el alto grado de participación de los principales miembros de las mesas directivas en agrupaciones ligadas al PRI, la mayor parte provenientes del sector rural.

De manera complementaria a estas observaciones, podemos advertir también desde el punto de vista de los beneficiarios y del resto de la población (cuadro 8) el predominio de las opiniones que rehúsan identificar el origen y funcionamiento del Pronasol con propósitos electorales o con políticas discriminatorias en función de preferencias partidistas. Por el contrario, lo que resalta en las

CUADRO 5. Proceso de formación de los Comités de Solidaridad (%).

Proceso de formación		Coahuila	Durango	Tamaulipas	Total
Quién promovió la formación del Comité:	Los promotores de Solidaridad	48.0	59.0	69.0	57.0
	Dirigentes de un partido político	6.0	6.0	2.0	5.0
	Los colonos o los vecinos	30.0	18.0	11.0	21.0
	Las juntas de padres	8.0	8.0	7.0	8.0
	Las autoridades	2.0	7.0	3.0	4.0
	Otros	5.0	2.0	8.0	5.0
El Comité se formó a través de:	La comunidad	6.0	14.0	8.0	9.0
	Una asamblea	69.0	66.0	75.0	70.0
	Un grupo de vecinos	17.0	6.0	6.0	11.0
	Nombramiento por promotores de Solidaridad	5.0	9.0	9.0	7.0
	Nombramiento por autoridades municipales	0.4	3.0	0.5	1.0
	Nombramiento por autoridades estatales	0.0	1.0	0.0	0.2
	Otro	1.0	2.0	1.0	1.0
Cómo se decidieron los cargos en el Comité:	Acuerdo de asamblea	83.0	91.0	84.0	85.0
	Acuerdo de los miembros del Comité	8.0	5.0	5.0	6.0
	Recomendación de promotores	6.0	2.0	8.0	6.0
	Otro	3.0	2.0	2.0	3.0

FUENTE: La misma del cuadro 3.

CUADRO 6. Antecedentes de liderazgos en las comunidades y su relación con los Comités (%).

Antecedentes de organización y tipos de relaciones		Coahuila	Durango	Tamaulipas	Total
Antes de la formación del Comité existía alguna persona o grupo que actuara para que las necesidades de la comunidad fueran atendidas (Sí)		62.6	59.4	63.5	62.0
Esa persona o grupo formaba parte de una organización (Sí)		57.4	67.2	38.4	53.9
A qué tipo de organización pertenecía: (Respuestas excluyentes)	A un sindicato	7.8	2.4	10.3	6.6
	A una organización de colonos	34.5	4.9	29.3	23.8
	A un partido político	37.9	26.8	13.8	28.9
	A una organización campesina	3.4	51.2	24.1	23.4
	A otro tipo de organización	13.8	11.0	20.7	14.5
Sigue vigente esa organización (Sí)		73.3	78.0	72.4	74.6
En este momento esa organización:	Participa en el Comité	80.0	80.3	64.3	76.7
	Ha tenido conflictos con el Comité	11.8	3.0	14.3	9.3
Los antiguos líderes forman parte del Comité (No)		50.0	46.7	55.7	51.0
Por qué razón no forman parte del Comité: (Respuestas excluyentes)	No estaban cuando se formó	12.0	5.0	8.2	9.2
	No les interesó	25.3	32.5	26.2	27.2
	La comunidad no quiso	26.5	17.5	23.0	23.4
	Los promotores no los aceptaron	7.2	0.0	3.3	4.3
	Otra razón	28.9	45.0	39.3	35.9
Comunidades según sus antecedentes de liderazgo y organización (resumen)		100.0	100.0	100.0	100.0
Sin antecedentes		37.4	40.6	36.5	38.0
Con antecedentes de líderes desvinculados de organizaciones		26.7	19.5	39.1	28.6
Situación en el proceso de formación de los Comités	Líderes excluidos	50.0	37.5	55.9	52.4
	Líderes incluidos	50.0	62.5	44.1	47.6
Con antecedentes de líderes vinculados a organizaciones		35.9	39.9	24.4	33.4
Situación en el proceso de formación de los Comités	Exclusión o sustitución de líderes y organizaciones	33.0	20.0	39.1	30.5
	Inclusión de líderes u organizaciones	26.4	35.5	34.8	30.5
	Inclusión de líderes y organizaciones	40.6	44.5	26.1	38.9

FUENTE: La misma del cuadro 3.

CUADRO 7. Antecedentes de participación política de los directivos de los Comités de Solidaridad (%).

Cargo en la mesa directiva	TR	Sexo		Pertenece a una organización antes de formar parte del Comité					Esa organización pertenece a algún partido político				Sigue en esa organización			
		M	F	Sí	Sindicato de colonos	Organización política	Partido campesina	Organización	Otras	No	PRI	PAN	PRD	Otros	Sí	No
Total (Número promedio de miembros en una mesa directiva = 3.5)																
Presidente	81	53	47	43	26	12	17	31	11	14	67	6	5	3	84	6
Secretario	77	43	57	34	31	6	19	34	17	13	67	7	5	4	86	3
Tesorero	73	44	56	33	27	7	19	35	11	16	66	2	5	4	87	4
Vocal 1	38	34	66	22	33	6	31	17	12	15	67	3	8	0	81	6
Vocal 2	30	26	74	14	48	6	30	12	3	24	67	0	6	0	88	3
Vocal 3	21	27	73	18	50	7	23	10	7	20	67	3	3	0	83	7
Coahuila (Número promedio de miembros en una mesa directiva = 4.0)																
Presidente	91	30	70	41	34	19	22	5	16	22	56	11	7	2	81	9
Secretario	82	28	72	29	43	12	21	4	15	17	53	14	8	2	86	3
Tesorero	78	31	69	26	37	12	26	1	22	23	52	1	9	1	77	8
Vocal 1	56	31	69	22	41	10	33	0	13	18	56	5	10	0	77	10
Vocal 2	43	22	78	14	58	10	26	0	5	32	53	0	10	0	89	5
Vocal 3	26	19	81	19	62	12	19	0	6	31	56	0	6	0	88	6
Durango (Número promedio de miembros en una mesa directiva = 2.8)																
Presidente	64	76	24	61	9	4	13	72	2	0	89	0	5	4	93	4
Secretario	73	68	32	56	10	4	14	70	2	1	85	0	5	6	92	2
Tesorero	67	64	36	56	9	4	14	68	2	1	82	0	5	7	95	3
Vocal 1	12	60	40	52	15	0	8	69	8	0	92	0	8	0	92	0
Vocal 2	6	50	50	33	25	0	25	50	0	0	100	0	0	0	75	0
Vocal 3	4	56	44	33	33	0	33	33	0	0	100	0	0	0	67	0
Tamaulipas (Número promedio de miembros en una mesa directiva = 3.4)																
Presidente	80	56	44	35	32	9	15	29	10	18	62	4	0	1	82	3
Secretario	74	44	56	22	51	3	23	18	6	31	56	10	0	0	79	3
Tesorero	73	46	54	24	46	2	17	22	12	34	58	5	0	0	88	2
Vocal 1	35	32	68	14	25	0	50	17	8	25	75	0	0	0	83	0
Vocal 2	34	30	70	12	40	0	40	20	0	20	80	0	0	0	90	0
Vocal 3	30	32	68	15	36	0	27	18	9	9	73	9	0	0	82	0

FUENTE: La misma del cuadro 3.

percepciones de estos dos subconjuntos sociales es la imagen de un programa preocupado por el bienestar y la participación de la gente, orientado a promover la unión y a recuperar la confianza del pueblo en el gobierno, responsable en la medida en que cumple con lo prometido y con el cual vale la pena continuar trabajando. Lo expuesto hasta este momento indica que no hay elementos suficientes para concluir que Solidaridad intervino de manera sistemática con el fin de ampliar, recuperar o consolidar las relaciones gobierno-sociedad empleando esquemas de control corporativo, ni tampoco para afirmar que se hayan utilizado los recursos públicos de manera generalizada con fines electorales específicos. La evidencia en su conjunto ratifica la hipótesis alternativa que planteamos en el párrafo anterior: la mayor parte de los errores cometidos en los procesos de selección tienen su origen en el orden de preferencia que los intermediarios del programa concedieron a sectores sociales no prioritarios en función de su situación económica.

Esta conclusión no significa que la actuación pública haya estado desprovista de motivaciones políticas, principalmente si aceptamos que las preferencias de tipo económico pudieran estar dirigidas a restablecer nexos con amplios segmentos de la clase media norteña, cuyo peso electoral es significativo y que en los últimos tiempos habían venido mostrando tendencias contrarias al PRI. De comprobarse este escenario, estaríamos igualmente ante la presencia de desviaciones gubernamentales originadas en objetivos de rentabilidad política, pero fundados en una lógica distinta a la corporativa, es decir, más próximos a una visión liberal de la política que pretende recuperar legitimidad en sectores sociales estratégicos cada vez más plurales y ciudadanos. Desconocemos en qué medida los agentes políticos locales ligados al PRI lograron beneficiarse con esta probable estrategia o de qué manera afectó a los contendientes de la oposición en los procesos electorales; lo que sí parece confirmarse, como lo muestra la información, es que el presidente Salinas adquirió una presencia central en las percepciones sociales como creador del programa y muy probablemente fue quien capitalizó gran parte de los rendimientos políticos alcanzados con su instrumentación (Dion, 2000).²

CUADRO 8. Percepciones acerca del origen y los propósitos que suponen la creación o existencia del Pronasol (% sólo de respuestas afirmativas a menos que se indique lo contrario).

El programa de Solidaridad...		Beneficiarios			No beneficiarios	
		Coahuila	Durango	Tamaulipas	Total	
Fue creado por: (Respuestas no excluyentes)	el Presidente	75.1	82.3	85.8	80.8	80.0
	el Gobierno	70.0	56.1	72.9	67.1	69.7
	el PRI	45.0	26.0	44.9	39.6	39.0
	la Comunidad	39.8	16.7	27.8	29.1	34.3
	la Iniciativa Privada	20.0	10.1	10.7	14.0	13.5
	la Oposición	12.0	5.1	5.1	7.7	5.0
Lo que le importa es el bienestar de la familia y la comunidad		89.6	94.9	87.5	90.4	90.0
Fomenta la participación de la gente		89.9	89.9	86.3	88.4	88.0
Beneficia a las comunidades sin distinción de partido		84.4	88.5	82.2	84.8	81.6
Con programas como Solidaridad el gobierno está cumpliendo lo que prometió		78.9	85.9	73.2	78.9	73.7
Representa la unión de gobierno y comunidad para mejorar		81.6	79.0	74.0	78.3	80.0
Usted estaría dispuesto a participar en futuras acciones del Programa		83.5	86.0	64.1	77.5	69.7
Se creó para recuperar la confianza del pueblo en el gobierno		78.8	69.4	76.8	75.4	79.0
Hace que las comunidades paguen la mayor parte de las obras (No)		68.2	75.6	73.0	72.0	64.2
Ha fallado en el cumplimiento de sus objetivos (No)		60.7	61.7	67.9	63.5	51.6
Con programas como Solidaridad habrá funcionarios más honestos		58.1	63.0	56.5	59.0	59.4
Rinde cuentas claras a las comunidades		61.2	57.9	55.6	58.3	54.9
Impone sus planes a las comunidades (No)		51.4	59.6	57.7	55.9	50.5
Fue creado para combatir el desempleo		52.0	63.9	52.5	55.5	58.6
Fue creado para apoyar al PRI en las elecciones		43.8	25.7	39.5	37.2	36.8
Lo que busca es hacerle propaganda al gobierno		38.0	33.1	35.6	35.8	39.8
Se creó para detener la oposición política		39.5	28.7	33.0	34.2	33.2
Promueve líderes que le convienen al gobierno		40.0	25.2	33.3	33.5	38.0
anipula a la gente para que vote		30.6	14.2	19.1	22.0	23.9

FUENTE:El Colef. Proyecto: Impacto social del Programa Nacional de Solidaridad en los estados de Coahuila, Durango y Tamaulipas, tercer trimestre de 1993. "Cédula para la identificación de beneficiarios" y "Cuestionario a beneficiarios".

BIBLIOGRAFÍA

- Bartra, Armando. 1992. "Más sobre Pronasol", en Consejo Consultivo del Pronasol, *Desigualdad y democracia, El Nacional*, México.
- Consejo Consultivo del Pronasol. 1994. *El Programa Nacional de Solidaridad. Una visión de la modernización de México*, FCE, México.
- Contreras, Óscar y otros. 1993. "Metodología para la evaluación externa del Programa Nacional de Solidaridad", El Colef, México, mimeo.
- Dion, Michelle. 2000. "La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994", en *Estudios Sociológicos*, vol. XVIII, núm. 53, mayo-agosto.
- Dresser, Dense. 1994. "Pronasol y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en Félix Vélez (comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, ITAM-FCE, México.
- Ordóñez, Gerardo. 1997. "México en el combate a la pobreza", en Revista *Ciudades*, Año 9, núm. 36, octubre-diciembre, RIU, México.
- Provencio, Enrique. 1992. "La incierta relación entre desarrollo y democracia", en Consejo Consultivo del Pronasol, *Desigualdad y democracia, El Nacional*, México.

Artículo recibido en febrero de 2004.

Artículo aprobado en abril de 2004.

² Dion comparte la idea de que uno de los propósitos de Solidaridad "era aumentar la popularidad de Salinas", pero también afirma que aunque la distribución de sus recursos se hizo con base en criterios políticos, no tuvo la capacidad para influir "en los resultados de las elecciones presidenciales de 1994" (2000: 338 y 360).