

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.711(Conf.82/2)Add.4
1º de octubre de 1992

SOLO ESPAÑOL

Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza
en América Latina y el Caribe

(Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992)

**APOYO A LA PRODUCTIVIDAD DE LOS POBRES RURALES: NUEVAS
EXPERIENCIAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

**El combate a la pobreza rural a través del apoyo a la
producción en México**

Este documento fue preparado por la señora Rosa Elena Montes de Oca L., consultora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, dentro del marco del proyecto PNUD/CEPAL de apoyo a la preparación de la Tercera Conferencia Regional sobre Pobreza, (RLA/92/013). Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

92-10-1498

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA RURAL EN MEXICO DURANTE LA DECADA DE LOS SETENTA	2
1. Antecedentes	2
2. El Programa de inversiones para el desarrollo rural	3
3. COPLAMAR	4
II. PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	6
1. El contexto: ajuste estructural y reforma del Estado	6
2. Los rezagos crecientes en el bienestar social	6
3. Las reformas en el papel del Estado	8
4. El Programa Nacional de Solidaridad	9
5. Solidaridad para la producción	11
6. Empresas de Solidaridad	12
7. Potencialidad y limitaciones	15
8. Los retos de Empresas de Solidaridad	16
III. COMENTARIOS FINALES	19
Notas	19
BIBLIOGRAFIA	21

INTRODUCCION

En las páginas que siguen se reflexiona sobre algunos de los aspectos del actual programa de combate a la pobreza que el Gobierno Mexicano ha instrumentado desde finales de 1989, y que se se condensa en El Programa Nacional de Solidaridad. El centro de atención del presente trabajo son las acciones de apoyo a los proyectos productivos de la población rural que está siendo atendida por "Solidaridad".

En México se han llevado a cabo, en distintas épocas, programas orientados a elevar la producción y la productividad de la población rural más desventajada. De estos programas se han tomado experiencias para las políticas institucionales actuales, aunque quizás aún hay muchas enseñanzas positivas y negativas más por rescatar. De esos programas, los más relevantes por su cobertura y su operación fueron el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, que se impulsaron principalmente durante la década de los setenta. En este trabajo se reseñan brevemente, porque han sido un punto de referencia obligada en el quehacer actual.

Resulta evidente que el Programa Nacional de Solidaridad debe ser examinado en el contexto de los rápidos y profundos cambios que ha experimentado la economía y la sociedad mexicana en los últimos años, con los procesos de apertura comercial y adelgazamiento del Estado. No es el caso aquí hacer un análisis exhaustivo de esto último, pero sí de reseñar algunos aspectos relevantes para nuestro tema. Asimismo, el breve análisis que se hace de los programas instrumentados en la década antepasada, también tiene que ubicarse en su contexto.

De manera que en la primera parte de este ensayo se reseñan los programas PIDER y COPLAMAR, haciendo referencia a los antecedentes económicos y sociales. En la segunda parte se parte con la necesaria referencia a la crisis y el ajuste de los ochenta y a los cambios a que conllevan, desembocando en lo que puede calificarse como reforma del Estado. Es en ese contexto en el que se impulsó el Programa Nacional de Solidaridad, que es muy amplio en acciones, coberturas, e implicaciones políticas y sociales. Aquí nos ocuparemos fundamentalmente del Programa de Apoyo a las Empresas de Solidaridad. 1/ Finaliza este trabajo con lo que desde mi punto de vista personal, no como funcionario de "Empresas de Solidaridad", son los retos más importantes de este esfuerzo.

I. LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA RURAL EN MEXICO DURANTE LA DECADA DE LOS SETENTA

1. Antecedentes

Desde el inicio de la década de los setenta resultó evidente que ni las transformaciones que ocurrieron en México, incluida la Reforma Agraria, ni el acelerado crecimiento económico que de allí se dedujo, habían permitido superar el rezago en los niveles de vida en el campo, ni tampoco habían logrado elevar homogéneamente la productividad rural.

México se convertía cada vez más en un país urbano. La economía mexicana había venido creciendo aceleradamente en todos los sectores, pero lo más notable era el desarrollo industrial. Asimismo, durante varias décadas la atención másiva a la educación y a la salud había sido continua, y por ello se esperaba con optimismo que la continuación de ese crecimiento incorporaría los elementos del pasado a la modernización, integrando las áreas rurales y desarrollando un sector industrial capaz de absorber la migración campo-ciudad.

Pero en el inicio de la séptima década del siglo, la desaceleración del crecimiento económico, la caída de la inversión y el deterioro de los términos de intercambio con el exterior, así como la aparición de presiones inflacionarias por primera vez en varios lustros, mostraron que esas posibilidades de crecimiento no eran inagotables. El estancamiento, e inclusive descenso en la producción agrícola, llamó la atención hacia este sector, muy poco atendido y del cual no se esperaban rigideces.

Asimismo, en los primeros años de dicha década se generalizaron las movilizaciones campesinas tanto a través de las organizaciones oficiales como independientes, y también de grupos escasamente organizados. Esta movilización giró sobre todo en torno a la demanda por la tierra, pero también por mejores precios, contra el "intermediarismo" caciquil, y reivindicaciones afines. Fue paralela a la de sectores obreros por mejoras salariales y por la democratización de sus sindicatos. Todo ello se daba después de la gran explosión política del '68.

Detrás del estancamiento económico y de la movilización política se descubre la otra cara del exitoso crecimiento de los lustros anteriores: concentración del ingreso, concentración de la propiedad, y concentración de la inversión pública tanto en infraestructura como en servicios. Con ello se constituía un mercado interno muy estrecho y, por consiguiente, un sector empresarial poco dispuesto a tomar riesgos. La política económica que se instrumentó a partir de 1970 parte del reconocimiento de lo anterior, de la regresividad en la distribución del ingreso, y de las carencias acumuladas en la atención a los mínimos aceptables de bienestar. Consecuencias inmediatas de este cambio de política fueron el incremento sin precedentes del gasto público en el sector agrícola, pasando de ser de poco más de la décima parte del total a ser la cuarta parte. Se instrumentó también el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER).

2. El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural

El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural, PIDER, se dirigió a regiones campesinas que poseen recursos pero que carecen de infraestructura y servicios. El objetivo de este Programa fue llevar inversiones y servicios a áreas rurales seleccionadas, dentro de microregiones definidas por un diagnóstico previo. Así, el PIDER definió su universo de trabajo seleccionando comunidades con poblaciones de 300 a 3,000 habitantes. Este límite después se amplió a 5,000. La microregión media comprende alrededor de 50,000 habitantes.

Mediante dicho programa se intentaba elevar los ingresos y niveles de vida del sector rural a través de la introducción de actividades directamente productivas, aumentando los niveles de empleo permanente y temporal. Para ello se trataba de fortalecer la infraestructura de apoyo a las actividades productivas y "perfeccionar la infraestructura social", y con ello contribuir al logro de una distribución más equitativa del producto social.

Como parte de su estrategia, el PIDER se planteó la descentralización de la planificación interinstitucional. En su primera etapa, de 1973 a 1976, el PIDER trabajó en 6,063 comunidades rurales donde habitaban 4 millones de personas. El 40% de las acciones se concretaron en Jalisco, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Chiapas y Zacatecas, siendo algunos de estos aún los Estados de menor desarrollo relativo. Por tipo de programa de inversión, se distribuyó en un 39% para proyectos productivos, 42% para los de infraestructura de apoyo a la producción y 19% para los de beneficio social.

A pesar de que la intención original fue apoyar directamente la producción, estas inversiones tuvieron menor peso relativo debido a la necesidad urgente de cubrir la escasez en infraestructura de caminos, electrificación, aulas, centros de salud y agua potable, dado el abandono en que se encontraban las áreas rurales del país.

En 1980 se afinó la concepción del programa en función de las consideraciones precedentes, y se hizo hincapié que se trataba de un programa de desarrollo rural integral. Al hacer este replanteo, nuevamente surgió la preocupación por la participación organizada de la población beneficiada, así como por la coordinación entre los distintos niveles de Gobierno, insistiéndose en que la meta era generar un proceso de desarrollo autosustentado. En las evaluaciones de esos años ya se observa una preocupación por concientizar a los "participantes" institucionales de que la finalidad del PIDER no era sólo construir obras, sino también generar un proceso de mejoramiento de los niveles de vida que fuese resultado del buen funcionamiento de los proyectos. También se buscó evitar que se confundiera la participación con un mero trámite de consulta hacia la comunidad en la etapa de programación, y se trató de incentivar el mayor compromiso de las dependencias ejecutoras con las obras a su cargo.

En esta etapa se incorporan 47 microregiones más, con 375 municipios en cuyo territorio habitaban 2.6 millones de habitantes. A finales de 1981, la cobertura estatal de este Programa era de 133 microregiones con 1,117 municipios con 9,414 localidades del rango de 300 a 5,000, donde vivían 7.6 millones de personas. Esto incluyó el 32% de las localidades con ese rango de población y el 36% de la población asentada en ese rango de localidad. Del total de la inversión, 47% se destinó a obras de apoyo productivo, 42% de infraestructura para ese fin y 11% en bienestar social. El cumplimiento

de sus metas en la creación de infraestructura fue más significativo en apertura y rehabilitación de tierras, caminos rurales, electrificación, infraestructura ganadera y frutícola. 2/

La participación efectiva de las comunidades fue muy incipiente y se topó con muchos obstáculos. Las dependencias burocráticas ejecutoras promovieron tipos de organización que sirvieron para los objetivos de los programas u obras a ejecutar. Las comunidades las constituían formalmente porque eran un requisito, pero no obedecía a su dinámica propia. Tal es así que, teniendo comités u organizaciones "mandadas a hacer" para las dependencias burocráticas y no para la comunidad, esas dependencias muchas veces las visualizaron como obstáculo que les impedía seguir su inercia, y sus programas normales discriminaban en su operación contra las zonas PIDER. De hecho la participación comunitaria, en el mejor de los casos, no pasó de ser una consulta formal la mayoría de las veces. Ello impidió que los pobladores de las comunidades atendidas hicieran suyas las obras y los proyectos.

PIDER cumplió, no obstante, sus metas y fue un programa innovador del que se han rescatado muchas enseñanzas positivas y negativas para el quehacer institucional. Sus logros respecto a la ampliación de la capacidad productiva en zonas rurales marginadas fueron importantes. Como señalan algunas evaluaciones, es posible que sus costos fueron superiores a los que implicaría instalar una infraestructura similar en zonas con mejor dotación de recursos. Pero son estos los costos propios de operar en zonas de mayor marginalidad y precariedad.

También cabe destacar que la inversión PIDER nunca significó proporciones significativas de las inversiones totales en desarrollo agrícola, comunicaciones, etc., incluso contando con recursos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Lo cuestionable es que no logró generar procesos autosustentados de desarrollo en la mayor parte de las comunidades atendidas. Si bien se lograron algunas mejoras en la atención a los mínimos de bienestar así como algunas mejoras temporales productivas, no logró desencadenar la dinámica que esperaba.

Un análisis ex-post permite objetar que las inversiones no fueron suficientes, pero el mayor obstáculo a la generación de la dinámica deseada fue que las decisiones, la ejecución y los recursos provinieron de afuera de la comunidad. De manera que cuando se presentaron deficiencias en la capacitación de los beneficiarios, pequeñas fallas técnicas o cualquier situación no prevista (incluyendo conflictos internos), los beneficiarios abandonaron las obras. En la actualidad buena parte de estas obras pueden considerarse infraestructura ociosa, e incluso muchas han sido destruidas.

3. COPLAMAR

En 1977, se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR, que agrupó a 12 entidades paraestatales con distintos niveles de cobertura, encargadas de atender zonas específicas marginadas. Esta Coordinación a su vez debía enlazar su acción con otras dependencias que llevaran a cabo acciones en las zonas donde se ejecutarían sus programas integrados. Estas cubrirían 28 regiones con 4 mil localidades integradas, fundamentalmente en zonas indígenas y del semidesierto.

Se elaboran excelentes diagnósticos sobre el acceso a los mínimos de bienestar, así como 42 minuciosos programas regionales. Sus objetivos también fueron el mejor aprovechamiento de los recursos para mejorar las condiciones productivas, incrementar el empleo y proporcionar los mínimos de bienestar. Su financiamiento provenía de recursos específicos asignados a esa Coordinación (los

menos), y recursos PIDER intransferibles previstos para las zonas donde se desarrollarían los programas integrados; pero la mayor parte de sus recursos provenía de lo que las distintas dependencias y gobiernos estatales asignaran a esas zonas a través de su presupuesto normal.

Puede afirmarse que, con excepción de dos programas coordinados con otras dependencias - el de Salud IMSS-COPLAMAR y el de abasto DICONSA-COPLAMAR, 3/ los otros componentes de esa estrategia tuvieron, en el mejor de los casos, la misma suerte que el resto de las obras PIDER, sin llegar a constituirse en proyectos autosustentados. En muchos casos no sólo se buscó hacer un comité para responder a las necesidades de la dependencia que llevaría a cabo la obra; también se fomentaron, para otorgar los apoyos a la producción, formas de organización que estaban abiertamente sobrepuestas a las tradicionales. Se impulsó, por ejemplo, la creación de cooperativas sin respetar la organización ejidal.

En contraste con ello cabe destacar el éxito de los programas de abasto DICONSA-COPLAMAR, basado en una muy activa participación comunitaria en su operación. Representantes electos y periódicamente ratificados o rectificadas por la comunidad operan tanto las tiendas comunitarias como los almacenes regionales que abastecen a dichas tiendas. Lo iniciado por este programa todavía perdura. 4/

Por razones del quehacer y del vivir burocrático los programas antes reseñados plantearon metas ambiciosas, inflaron sus cifras y fueron muy publicitados. Es por ello que posteriormente la oposición política los ha calificado de fracasos, pues no superaron el problema de la pobreza rural. Esta impugnación es, a su vez, injusta e incorrecta. Las limitaciones que tuvieron ambos programas es que partieron de diseños, estrategias y programaciones centrales y desde ahí pretendieron llegar a comunidades tan lejanas como disímiles. Por otra parte, se supuso que el combate a la pobreza era única y exclusivamente responsabilidad del Estado. Hoy día la crítica puede parecer evidente, pero en ese momento era congruente con el paradigma imperante.

II. PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

1. El contexto: ajuste estructural y reforma del Estado

A partir de 1983, y ante la necesidad de controlar los aspectos más agudos de la crisis desencadenada por la disminución de los precios del petróleo y el endeudamiento del financiamiento externo, la política económica se propuso la corrección simultánea de los desequilibrios macroeconómicos y de los problemas estructurales que aquejaban la economía.

La reordenación económica tuvo por objeto abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, intentando recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases distintas a las del pasado. La mayor dependencia del crédito externo para financiar nuestro crecimiento y la necesidad de insertarse con un nuevo patrón en el proceso de globalización económica mundial, llevó a plantearse un modelo de crecimiento hacia afuera, en contraste con la estrategia de los decenios anteriores. En ese marco hemos asistido, desde 1985, a un proceso de liberalización comercial para hacer la producción nacional más competitiva, lo cual ha culminado en la decisión de adherirse al GATT y en la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Asimismo, la estrategia de ajuste se basó fundamentalmente en reducir el gasto público y en mantener bajos los salarios.

En diciembre de 1987, y ante la persistencia del proceso inflacionario, se instrumentó un paquete de estabilización de precios basado en la concertación entre obreros, campesinos, empresarios y gobierno. La formalización de este acuerdo entre los diversos sectores de la vida económica del país se llevó a cabo a través de la firma de un Pacto de Solidaridad Económica, mediante el cual los participantes se comprometían a ajustar precios y salarios en lapsos preestablecidos de común acuerdo. Al mismo tiempo se realizó un importante esfuerzo por reducir el déficit gubernamental sin recurrir a la emisión monetaria; se mantuvo una política monetaria restrictiva y se congeló la paridad del tipo de cambio durante el primer año, para después iniciar un deslizamiento en base a un ritmo prefijado de antemano.

Este Pacto consiguió conjurar las altas tasas de inflación que el país venía experimentando desde 1982. Después de haber alcanzado una tasa del 159.2% en 1987, la inflación descendió paulatinamente a un 51 y 19% en 1988 y 1989 respectivamente. En 1991 fue de 18.2% y la esperada para 1992 es de 12%. Sin embargo, el Pacto significó una caída en el ingreso de los trabajadores urbanos y rurales. En el caso de éstos últimos se afectó desventajosamente los precios de los productos agrícolas en relación a sus insumos.

2. Los rezagos crecientes en el bienestar social

En un contexto de insatisfacción acumulada en los niveles de bienestar irrumpe la crisis de la década pasada. La confluencia simultánea de una severa contracción de la producción con altos niveles inflacionarios, aunados a los impactos derivados de las políticas de ajuste, se traducen en el deterioro

de las condiciones de vida de los mexicanos. La mayor concentración del ingreso está ligada al decremento de los salarios reales y del empleo.

La información más reciente muestra que si bien la población en pobreza extrema había venido descendiendo (tanto en términos absolutos, así como en porcentaje de la población total) desde 1960, de 1981 a 1987 ésta se incrementa en 3.6 millones de personas. Incluso si se suma la población en pobreza extrema y la población pobre en 1987, se observa que la mitad de la población no satisface sus necesidades mínimas de bienestar. 5/

Cuadro 1

(Millones de personas)

	1960	1970	1977	1981	1987
Población total	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
<u>Grupos de población:</u>					
Pobreza extrema (1)	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
Pobreza (2)	7.30	11.22	15.24	18.25	24.28
Suma (1 más 2)	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3
Estratos medios (3)	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
Estratos altos (4)	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

El Combate a la Pobreza. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Nacional. 1990.

Los resultados de un ejercicio 6/ efectuado para observar la evolución de la distribución del ingreso entre el 40% más pobre de la población, el 50% medio y el 10% de más altos ingresos, en el período 1983-1986 muestra que el estrato medio transfiere ingresos a los estratos de población más pobre y más rica, pero fundamentalmente a esta última, la cual agrupa al 10% de la población y pasa a obtener el 37.6% del ingreso. El ingreso de este grupo es tres veces superior al del 40% más pobre.

Este grado de concentración del ingreso está estrechamente relacionado a uno de los impactos más nocivos de la crisis, que ha sido el deterioro del salario mínimo real experimentado sobre todo a partir de 1983. En efecto, para 1989 el mínimo real representó la mitad del salario real de 1970. La participación de los salarios en el ingreso nacional también disminuye del 38.8% en 1977 al 25.9% en 1988. En contrapartida, el renglón que incluye las utilidades de las empresas y los ingresos del sector informal aumentó su participación.

3. Las reformas en el papel del Estado

Más allá de lo que las políticas de ajuste anunciaron como meta -decremento sustancial del déficit del sector público-, el adelgazamiento del sector público se ha traducido en reducción del Estado, así como en cambios profundos respecto a sus funciones y a su relación con la sociedad civil. Ello parece configurar una reforma del Estado. El proceso mismo de privatización de empresas paraestatales ha redefinido las áreas estratégicas y el papel del Estado en su fomento. Esta redefinición también está siendo configurada por las nuevas reglas del juego que dicta la apertura comercial y el acuerdo trilateral de libre comercio norteamericano. También se ha dado en el país una apertura política, lo cual ha permitido que emerjan nuevos interlocutores y actores sociales y políticos.

El camino a la globalización y la reforma del Estado necesariamente obligan a replantear la política agropecuaria. Por otro lado, y en oposición pero entretejido con la pesada intervención estatal, se ha desarrollado un nuevo movimiento campesino que reclama tanto una redefinición del papel del Estado en el campo, como una ruptura con las estructuras rígidas.

El movimiento campesino más avanzado había venido pugnando, durante más de una década, por remover la "camisa de fuerza" en que se había convertido el pesado intervencionismo estatal. Este había rebasado con mucho el de regulación y de fomento estratégico para intervenir en cada momento de la vida productiva y social del campo. No sólo se ejercía control a través de las instituciones financieras, de asistencia técnica y comercialización, sino que había una intrincada regulación que impedía que surgieran formas de asociación entre productores sociales (entre sí y/o privados). Esto llegaba a tal nivel que una asamblea de ejidatarios no era válida si no estaba presente un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Finalmente se reformó la legislación agraria, tanto en el Artículo 27 Constitucional como la legislación reglamentaria de éste. Ahora está permitido al ejidatario enajenar su parcela si así lo desea (con autorización de la asamblea ejidal y con salvaguardas para evitar ventas por infortunio), y se eliminaron prohibiciones a las sociedades mercantiles y a las sociedades por acciones de poseer tierra. Al tiempo que se reconoce que ya no hay tierra para repartir, se anula la obligatoriedad para el Estado del repartir la tierra.

Estos cambios legislativos buscan sobre todo redefinir el papel del Estado en el desarrollo rural y eliminar restricciones de manera que fluyan recursos privados a capitalizar el campo. Por cierto, las reformas eran impostergables. Responden tanto a las demandas del nuevo movimiento campesino como a una visión optimista del aperturismo, según la cual sólo hace falta remover obstáculos al libre movimiento de los factores productivos para que el mercado surta su efecto modernizador en el campo.

Este urgente proceso de modernización puede tener distintos resultados, dependiendo de las políticas que lo acompañen. Estas deben permitir a la población rural y a sus organizaciones hacerse de instrumentos y espacios para jugar ventajosamente con las nuevas reglas del juego. No se trata de que alguna dependencia estatal juegue las reglas del juego en sustitución de las organizaciones, sino de suministrarles instrumentos.

4. El Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad (abreviado Solidaridad) que se inicia con la presente administración, parte del reconocimiento de que a los rezagos históricos en el bienestar social se sumaron las consecuencias de la crisis y de las políticas de ajuste. En la década de los ochenta, tanto la inversión en infraestructura como el gasto corriente para los rubros relacionados con el bienestar social habían sufrido los mayores recortes presupuestarios y había un deterioro muy serio en los servicios. Además de ello, las concepciones tradicionales y la inercia burocrática atentaban contra el imperativo de "hacer más con menos". Parte de este burocratismo tiene estrecha relación con la falta de participación de la población en el diseño, operación y mantenimiento de los servicios. Otra parte obedece al exceso de requisitos y largos procedimientos para ejecutar obras que, al momento de ejecutarse, ya resultaban eran extemporáneas o insuficientes.

Lo anterior dio origen a diversas denuncias y quejas de las comunidades rurales, las cuales pidieron manejar directamente los recursos previstos para su bienestar. De allí el siguiente enunciado oficial respecto de Solidaridad: "Solidaridad no es un programa definido por la burocracia, no se concibió como una estrategia acabada de un modelo de planeación....Solidaridad tiene sus orígenes en las formas de trabajo y colaboración que los mexicanos hemos practicado para resolver nuestro problemas esenciales".

El Programa inició sus operaciones el 2 de diciembre de 1988 como primer acto formal del Presidente de la República, quien definió un conjunto de acciones inmediatas para mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, campesinas y de las colonias populares. Conforme a la declaración oficial, "La respuesta de estos grupos no podía esperar a la completa recuperación económica del país, ni tampoco a que surgieran poco a poco los proyectos para incorporarse a ellos. La decisión es revertir a la brevedad los rezagos sociales más graves y crear condiciones para el mejoramiento integral basado en el trabajo productivo". 7/

En Solidaridad también se tomó en cuenta las experiencias obtenidas con el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER) y la Comisión del Plan para la atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginadas (COPLAMAR).

Solidaridad busca dar adecuada atención a las necesidades básicas esenciales como nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos, empleo productivo y procuración de justicia a los grupos en mayor desventaja: los indígenas, los campesinos y habitantes del medio rural en zonas desérticas, semidesérticas y serranas, los trabajadores migratorios y los habitantes de las zonas marginadas de las grandes ciudades.

Aunque la pobreza se manifiesta en todo el territorio nacional, se concentra en áreas y grupos poblacionales delimitados. En algunas regiones del país es la condición predominante, por lo que éstas son prioritarias para el Programa. Las tres vertientes de acción han sido: Solidaridad para el Bienestar Social, Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional.

El Programa Nacional de Solidaridad ha venido llevando a cabo acciones en atención a los mínimos de bienestar ya mencionados, operando programas regionales para atender situaciones que por distintas causas son de emergencia, como la Región Carbonífera del Norte de Coahuila, la Zona Henequenera, la Sierra de Puebla, la Zona Ixtlera del Semidesierto, y la Chontalpa (zonas donde es urgente la reconversión productiva o donde ésta ya es causa de desempleo). Asimismo, está operando

programas dirigidos a grupos específicos tradicionalmente en desventaja, como indígenas, mujeres y jornaleros agrícolas, grupos que enfrentan una emergencia (como los que por distintas causas han dejado de ser financiados por el Banco Nacional de Crédito Rural) y los cafecultores. Ultimamente se han iniciado Programas de Ecología Productiva en varios municipios que habían visto deteriorados sus recursos productivos y calidad de la vida de buena parte de su población.

Aunque es insuficiente para la magnitud de las carencias, el gasto social ha tenido un crecimiento real acumulado del 66.5% en lo que va de la presente administración y el Programa Nacional de Solidaridad pasó de ejercer 1.64 billones de pesos en 1989 a ejercer 6.8 billones en 1992. Sus incrementos reales en promedio han sido del 36.2%. La inversión real de Solidaridad, considerando todas las aportaciones, es igual al 1.0% del PIB desde 1991.

Las metas que se han alcanzado en poco más de 3 años significan incrementos o mejoramientos sustantivos en instalación de servicios básicos. Algunos de estos son:

- disponibilidad de energía eléctrica para 10 mil comunidades adicionales que suman 11 millones de habitantes;
- acceso de agua potable a 8 millones más de personas;
- más de 6 millones de personas se incorporarán a los servicios de salud y se incrementó en un 40% la infraestructura de atención en salud a la población abierta;
- se construyeron espacios educativos para 1.4 millones de niños más y se rehabilitaron 50 mil escuelas primarias y secundarias.; y
- se duplicó el número de lecherías populares y se establecieron 1.000 cocinas populares.

Si bien la cifras anteriores podrían parecer abultadas o "maquilladas" -lo cual ha sido costumbre en la información del sector público-, lo cierto es que la forma de operación de este programa deja poco margen para ello.

En todos sus proyectos y acciones, Solidaridad sigue cuatro principios rectores:

1. Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades.
2. Plena y efectiva participación y organización de las comunidades.
3. Corresponsabilidad.
4. Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

Solidaridad ha convocado y apoyado las iniciativas de solución, pero las organizaciones y/o comunidades adoptan las estrategias y métodos de trabajo propias para la ejecución de los proyectos y acciones. Hay una gran diversidad de las formas de organización comunal en el país y éstas están presentes en esas estrategias y métodos. Esas organizaciones participan en el diseño, toma de decisiones, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados. La participación también se expresa como trabajo directo, y aportación de recursos y materiales de la región. Hay

vigilancia en el manejo de los apoyos para asegurarse que beneficien a quien más lo necesita -es decir, se ejerce una contraloría social.

Para asegurar la corresponsabilidad, todos los proyectos se definen en convenios que especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes, y estos compromisos se hacen públicos. Cuando hay atrasos e incumplimientos, éstos han sido denunciados. Se estableció también un manejo ágil, sencillo y oportuno en el uso de los recursos, evitando el burocratismo y el centralismo.

En las comunidades campesinas o indígenas, así como entre las colonias populares, se forman comités que surgen de la concertación entre la comunidad y el Programa de Solidaridad a nivel local para llevar a cabo los proyectos y programas que la comunidad decida. Los comités son elegidos en asambleas públicas y se coordinan con las autoridades y los distintos sectores de la comunidad para definir qué obra o proyecto se hace, cómo llevarlo a la práctica, en cuánto tiempo, a qué costo, etc., así como también cómo se recuperarán los apoyos financieros y en qué se reinvertirán. Estos comités ejercen una función eficaz de contraloría social, la cual además refuerza el uso más eficiente y honesto de los recursos. A finales de 1991 se registró la existencia de 82,160 comités de Solidaridad reportados en los 31 Estados de la República. La mayoría de éstos (30,000), operaban en acciones para mejorar las escuelas, 20 mil para los Fondos Municipales de Solidaridad y los demás en otros aspectos del Programa. La mayor concentración de comités de ha dado en En Jalisco, Guerrero, México y Michoacán.

5. Solidaridad para la producción

En la vertiente de Solidaridad para la Producción se han desarrollado principalmente los Fondos de Apoyo a la Producción, el Programa de Apoyo a Cafeticultores, el Programa de Solución a la Cartera Vencida de Banrural y, a partir de diciembre de 1991 y como segunda etapa de Solidaridad, se viene instrumentando el Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (en adelante, sólo Empresas de Solidaridad), al cual nos referiremos extensamente más adelante.

Los Fondos de Apoyo a la Producción han sido fondos revolventes, administrados por las autoridades municipales para dar cobertura a zonas de temporal con elevado riesgo, y que por razones de reestructuración y saneamiento el Banco Nacional de Crédito Rural ha eliminado de su cartera. Los recursos de estos fondos se otorgan a productores en esa zona que no tengan otros recursos, sin intereses y sin garantías, para una superficie máxima de 3 hectáreas por productor. A quienes no reintegren lo que se les prestó, no se les presta al siguiente año. En 1991 se logró una cobertura de 1.7 millones de hectáreas, en las que laboraron 666,943 labriegos. Se logró una recuperación del 40%, que es bastante buena, si se considera la alta exposición a siniestros en esas zonas. Lo que se recupere por cada municipio es invertido en lo que la comunidad decida. Puede tratarse de obras de infraestructura productiva, social o para la producción. De lo que se recuperó en 1991 la mayor parte fue invertido en obras de bienestar social comunitario.

En 1989, las fuertes heladas combinadas con la situación creada en el mercado internacional del café por la ausencia del Convenio Internacional del Café, afectó gravemente a los productores pobres de café, en particular en las zonas indígenas. Por ello se instrumentó un programa operado por el Instituto Nacional Indigenista dirigido a productores de hasta dos hectáreas y que no tuvieran adeudos con el Instituto Mexicano del Café por causas atribuibles a ellos.

De acuerdo a los padrones elaborados para el efecto, recursos manejados por Comités de Solidaridad se otorgan sin intereses para rejuvenecimiento de plantas, semilleras y diversificación de cultivos (con períodos de gracia largos), así como para fertilización, corte, y para acopio y comercialización. El productor que no cumple con su compromiso no vuelve a obtener crédito. Las recuperaciones se invierten en el mismo programa.

6. Empresas de Solidaridad

Hasta diciembre de 1991 las acciones de Solidaridad en términos de apoyo productivo habían sido más bien de emergencia, salvo acciones esporádicas y pequeñas en comparación a los otros componentes del Programa. Evidentemente había estado siempre presente la preocupación por atender a los productores pobres que perdían acceso a otras instituciones públicas o privadas, pero no se había creado el instrumento adecuado.

Esta situación de marginación de productores pobres tiene fuerte raigambre estructural. Además del rezago ya existente en la creación de empleos dignos, es poco probable que el crecimiento de la economía mexicana en las nuevas condiciones los cree en número suficiente. El actual contexto internacional es más determinante y competitivo que en períodos anteriores, y en ese marco no se le asigna prioridad al empleo. El ajuste y la modernización del aparato productivo mexicano en su integración al resto de Norteamérica, además de ajustar al sector moderno, va ir cerrando espacios productivos menos eficientes que hasta ahora habían podido subsistir por su simbiosis con espacios cerrados protegidos o con grupos de consumo aislados. Estos espacios van dejando de existir, y tal vez este proceso sea de beneficio de la mayoría de la población en el mediano plazo. Pero en lo inmediato hay amplios sectores cuya situación de precariedad se verá agravada si son solamente los dictados de un mercado moldeado por las economías de los países más ricos del subcontinente los que determinen su futuro. Para que esos sectores puedan integrarse a esos nuevos espacios y sus reglas del juego no los marginen, es necesario prever y subsidiar el tránsito. ^{8/} Si este tránsito no se prevee, la profunda desigualdad que cruza al país puede acabar produciendo dos países divorciados, un México moderno y uno "atrasado".

La política social instrumentada en Solidaridad deberá, pues, desarrollar un "segundo piso". La ocasión para anunciarlo fue después de la modificación ya mencionada del Artículo 27 Constitucional. En ese contexto adquiere especial prioridad la realidad rural y lo que se espera con su transformación. Recordemos las palabras pronunciadas por el Presidente del país el 14 de noviembre, al anunciar "Diez Puntos para dar Libertad y Justicia al Campo Mexicano:

"...No esperaremos pasivos a que el capital privado fluya; promoveremos formas de asociación entre ejidatarios y particulares. El Estado, por su parte, actuará decididamente para canalizar recursos frescos y crecientes al ejido y a sus distintas asociaciones. Por eso ponemos hoy en marcha el programa de reactivación del campo, de financiamiento al ejido y a las empresas sociales".

Uno de esos diez puntos es la creación del Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad. Los sujetos de este Programa son los mexicanos de escasos recursos que integren o que puedan integrar grupos sociales organizados para la producción e impulsar proyectos productivos viables y rentables, que no cuenten con otras fuentes alternas de financiamiento. Este programa busca asociarse con los grupos organizados o microempresas familiares para crear o consolidar sus empresas a través de la aportación de capital de riesgo, o de esquemas de crédito, o de ambos. Lo

anterior va acompañado de asistencia técnica desde el proceso de identificación del proyecto de inversión.

Al igual que en los otros componentes de Solidaridad, la iniciativa debe partir de los grupos o comunidades interesadas, y no existe una planeación central previa. La promoción sólo consiste en informar de las posibilidades de acceso a los recursos, a la asistencia técnica y la capacitación. Las empresas pueden dedicarse a cualquier actividad lícita.

Empresas de Solidaridad puede aportar hasta 35% del capital social de la empresa a crearse o en proceso de expansión o consolidación, siempre y cuando el proyecto sea viable económica y socialmente, así como financieramente sano. Este tipo de aportación es por una sola vez (aunque puede ser en distintas exhibiciones).

Además de asegurarse de que el grupo del que parte la iniciativa no tenga otra alternativa de financiamiento y de que la iniciativa parta de él (y no de una dependencia federal o estatal), la viabilidad económica y financiera es indispensable porque son estos requisitos los que aseguran que las empresas sean autosustentables. Obviar esos requisitos no beneficia a los grupos interesados, sino al contrario: los perjudica. Ya en el pasado se incurrió en este error. El resultado, además de recursos desperdiciados y organizaciones extinguidas, ha sido un desprestigio de estas alternativas ante el resto de la sociedad.

Todo el proceso, desde la identificación del proyecto de inversión hasta la constitución de la empresa, pasando por la formulación y evaluación, se lleva a cabo en estrecha colaboración con la organización interesada. El proyecto puede ser elaborado por personal de Empresas de Solidaridad o por consultores privados que las organizaciones interesadas hayan seleccionado. La valoración que se hace de los recursos propios de la organización incluye la tierra (lo que antes de las reformas legislativas no sucedía), todos los activos fijos, así como la mano de obra de los integrantes de la propia organización.

Si la empresa tiene utilidades las comparte con "Empresas de Solidaridad" en la proporción en que esta dependencia aportó. Cuando su comité de administración así lo decida, la empresa puede comprarle a "Empresas de Solidaridad" su participación a valor nominal.

Obviamente, es la organización beneficiaria la que se encarga de la administración de la empresa a través de su consejo de administración. En este Consejo hay un representante de Empresas de Solidaridad. Para obtener recursos crediticios, la empresa puede recurrir a la banca comercial, a la de fomento o a los distintos Fondos para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad en los distintos Estados o regiones. Es más frecuente que recurra a alguna de estas dos últimas instancias, pues tanto las tasas de interés, las garantías que se exigen, así como las áreas de atención prioritarias de la banca comercial, excluyen a los sujetos de las "Empresas de Solidaridad". Sin embargo, ya hay algunas en las que el aporte de "Empresas de Solidaridad" las ha hecho elegibles por la banca comercial.

En la conformación de estas empresas también se busca la participación de empresas privadas grandes, no sólo por su posible aportación de recursos adicionales, sino sobre todo por la transferencia de tecnología gerencial y conocimiento de los mercados. Asimismo, a través de esta vinculación se busca extender la subcontratación para las nuevas empresas.

Para tener mecanismos de créditos propios se han establecido más de 40 Fondos para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad. Estos se constituyen corresponsablemente con las organizaciones y/o los Gobiernos de los Estados y en algunas ocasiones con la participación de las organizaciones del empresariado grande. Estos Fondos hasta ahora tienen dos modalidades:

a) Entidades de Fomento acreditadas por Nacional Financiera. El Gobierno del Estado, la organización o ambos, con la aportación solidaria de Empresas de Solidaridad, forman un patrimonio y firman un convenio de fideicomiso y se constituyen en entidad de fomento. A ésta, NAFIN le abre una línea de crédito hasta por 10 veces ese patrimonio, con una tasa de interés igual al C.P.P. El Fondo o entidad de fomento que se constituya presta a sus acreditados a un interés igual al C.P.P. más 6 puntos. Los 6 puntos son para los gastos de operación del fondo y/o para que este se capitalice. Los sujetos de crédito pueden ser microempresas (de 1 a 15 trabajadores y ventas de hasta 110 salarios mínimos anuales), de cualquier giro menos actividades primarias en sí, y pequeñas empresas de propiedad social (hasta 100 trabajadores y ventas netas menores a 1,115 salarios mínimos anuales).

b) Fondos de Garantía en el Banco Nacional de Crédito Rural. Los Gobiernos de los Estados, las organizaciones o ambos, con una aportación solidaria de Empresas de Solidaridad establecen un fideicomiso en una determinada sucursal de Banrural y éste acreditará a los productores fideicomitados hasta 10 veces el monto depositado en fideicomiso, sin necesidad de garantías, a una tasa igual al 0.95% de cetes. 9/

En ambos casos, el órgano de decisión es el comité técnico en el cual siempre participan las organizaciones más representativas, sean o no los fideicomitentes. La función de estos fondos es hacer accesible el crédito a sujetos que de otra manera no lo tendrían, o tendrían que recurrir al crédito informal, con costos hasta 10 ó 20 veces más altos que el preferencial o aún el comercial.

El acceso de estos grupos al crédito no está restringido tanto por su costo, sino por los requisitos para hacerse acreedores. La banca de fomento normalmente exige garantías de dos veces el valor de lo que prestaría. Ello evidentemente elimina la mayor parte de los productores de bajos ingresos. Esto es abiertamente reconocido por las instituciones de fomento, que se han visto incapacitadas para colocar una buena parte de sus recursos a la microempresa o a empresas rurales, aunque éstas tengan tasas preferenciales. La banca comercial, por su parte, además de tener tasas más altas (a menos que descuenta con programas de fomento) exige garantías aún mayores, dependiendo del riesgo. Además no está interesada en inversiones muy pequeñas porque su manejo le es incosteable.

Los organismos que dirigen los Fondos para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad son sus Comités Técnicos. En estos siempre participan, además de los aportantes al patrimonio, las organizaciones de productores más representativas del Estado o de la región (sean aportantes o no al patrimonio). También en la mayoría de los casos participan representantes de las agrupaciones empresariales privadas grandes de la localidad. Cada Fondo cuenta con el personal profesional mínimo indispensable, el cual hace el análisis de cada solicitud y la presenta al Comité Técnico.

A través de estos mecanismos de crédito se da acceso a éste, a grupos organizados o familias que de otra manera no podrían acceder a él, por lo menos en el mercado formal. Pero además, cuando se trata de una empresa nueva, o cuando el proyecto de expansión así lo requiera, se establece como requisito para el caso de microempresas participar en cursos de capacitación en contabilidad y administración. Contrario a lo que se pudiera pensar, no sólo ha habido excelente

disposición para tomar esos cursos, sino en ocasiones hay enérgicas solicitudes de que se amplíen y profundicen.

Pero la capacitación también se juega en la participación de las organizaciones en los comités técnicos, pues al involucrarse allí en la toma de decisiones sobre los créditos a otorgar o a vetar, o en la administración del fondo en general, están capacitándose en el manejo de instrumentos de crédito. Y esto es muy importante e innovador para muchas organizaciones populares, porque el verticalismo burocrático que ha privado los ha marginado de esa toma de decisiones. Sin desmerecer otros requerimientos de capacitación, el énfasis es y debe ser en la gestión empresarial. La mala administración y el desconocimiento del mercado o de los canales de comercialización, han sido las causas de más de tres cuartas partes de los fracasos de las microempresas o de las empresas pequeñas o medianas de propiedad social. En el caso de las microempresas, los cursos incluyen módulos de principios básicos de contabilidad y administración de 40 horas. Estos son obligatorios para recibir la administración de recursos. Adicionalmente se ofrecen opciones para profundizar en aspectos de actualización fiscal, comercialización, etc.

Dependiendo del tamaño de la microempresa y de lo complejo de su proceso, se requerirá desde instrumentos contables elementales hasta la necesidad de contratar servicios profesionales por fuera. Una empresa mayor, pequeña o mediana, evidentemente necesitará de una administración profesional. Pero aunque así sea, los miembros de las organizaciones que constituyen las empresas son quienes integran los comités de administración y quienes deben de tomar muchas decisiones relevantes para la empresa, de manera que la capacitación para la gestión empresarial de algunos miembros de las organizaciones es indispensable.

En la historia reciente del desarrollo de las organizaciones ha sido frecuente que sus asesores tomen el papel de dirigentes políticos. La capacitación, además de asegurar la buena marcha de los comités de administración, evitará que los gerentes se conviertan en los dirigentes de las organizaciones.

A siete meses de creado, el Programa de Apoyo a Empresas de Solidaridad ha apoyado a 875 empresas de los grupos en desventaja. Aproximadamente la mitad son nuevas y la mitad eran ya existentes. Estas son, en su mayoría, empresas agrícolas, agroindustriales, pecuarias, silvícolas, mineras, y de comercialización de insumos agropecuarios. El resto son otros comercios y servicios, de transportes, así como una gran variedad de talleres de distintas manufacturas.

7. Potencialidad y limitaciones

Algunos de los mensajes en la campaña de promoción del Programa de Solidaridad traen un estribillo que dice "una nueva forma de hacer las cosas". Creemos que en eso consiste el éxito que se ha logrado hasta ahora.

Sus recursos no son solamente los fiscales sino también los de la comunidad u organización, y no se pierden en aparatos burocráticos porque son los comités de los interesados quienes los administran. Por lo mismo, las obras y las acciones no son percibidas como externas o privativas "del gobierno" o "del centro", sino como propias de la comunidad.

Pero la gran diferencia con programas tradicionales es su punto de partida. En los programas tradicionales las decisiones parten de diagnósticos, estrategias y metas a nivel nacional-estatal, y desde

allí "bajan" a la comunidad o a la organización. Las acciones en el mejor de los casos se adaptan, con mayor o menor éxito, a las especificidades de la comunidad. Las más de las veces, las comunidades permanecen pasivas porque en ese proceso se les expropió la capacidad de decisión. Otras tratan de adaptar su demanda a lo que los programas centralmente 10/ diseñados ofrezcan. Adoptan la filosofía de "dime que traes, a ver que te pido". De esta manera se había llegado a una gran ineficiencia en el gasto social. Su mayor crecimiento no había implicado mayor bienestar, pero en cambio sus disminuciones en los años de crisis sí tuvieron efectos graves.

Para el Programa Nacional de Solidaridad el punto de partida para todas sus acciones y programas ha sido las demandas concretas de las comunidades u organizaciones de las regiones, tanto rurales como urbanas, donde se concentra la pobreza. Se ha respondido a las demandas, y atendiendo al conjunto de ellas se han formado los programas. La descentralización real ha puesto la gestión en manos de comités de solidaridad, permitiendo que se resuelvan las necesidades con sus especificidades. El método de trabajo tiene otra premisa fundamental, a saber, que el Gobierno no es el único actor en la gestión de los problemas sociales.

Estas características le han permitido a Solidaridad trabajar no sólo con respeto, sino interiorizándose en las tradiciones de las comunidades indígenas, campesinas y las de los barrios. El trabajo en común y las acciones de ayuda mutua tienen opciones para acceder a recursos y/o materiales para sus tareas. Ciertamente es que estas formas de operar de Solidaridad han generado críticas por parte de los partidos políticos, que acusan al Programa de operar con interés político. La acusación es improcedente: sin duda que el Programa es político, pues se basa en la movilización de la gente, pero no tiene un interés electoral. La contraparte de esa acusación es la queja de militantes del partido oficial de que se trabaje con militantes de otros partidos. Valga la extensa cita siguiente para ilustrar el punto: "La práctica del Programa ha sido de orden popular ciudadano. Es una política social que puede resultar incómoda para el conjunto de las organizaciones políticas existentes (partidos políticos). Solidaridad ha generado una externalidad positiva en este ámbito (político). No se puede dar prioridad a los militantes del partido oficial, relegando a los que no son, pero tampoco se puede dar preferencia a éstos sacrificando a los primeros. Ello abre un espacio político democrático para una relación más productiva y provechosa entre Estado y Sociedad. "De hecho el Programa no trabaja con partidos, sino con ciudadanos". 11/

8. Los retos de Empresas de Solidaridad

El primer reto de Empresas de Solidaridad es que los proyectos que respondan a las demandas de las comunidades sean económicamente viables y financieramente sanos. No hay razones para que los proyectos que presenten los grupos en pobreza no lo sean. "Empresas de Solidaridad" es precisamente un instrumento para que rebasen las limitaciones con las que normalmente se toparían: insuficiencia de créditos preferenciales, falta de proyectos viables, desconocimiento del mercado y falta de capacidad empresarial.

Ha sido muy frecuente, no sólo en estos meses de operación de Empresas de Solidaridad sino también en experiencias anteriores, que los grupos solicitantes presenten como proyectos sólo esbozos de ideas de entre las cuales quizás una o dos se conviertan en proyectos viables. Esto es más generalizado cuando se trata de solicitudes de grupos, que cuando se trata de microempresas familiares. El que estas ideas puedan ser maduradas en proyectos viables, fuere por los propios solicitantes (con asistencia técnica del personal de la institución) o por consultores, es sólo el primer paso. Los que siguen, sin tomar aún en cuenta el reto de hacer exitosa la empresa, son también muy

complejos. La viabilidad del proyecto requiere de diversas exigencias, entre las que se cuentan: Que la organización tenga clara las verdaderas posibilidades del proyecto; que el proyecto esté lo suficientemente consensuado entre todos los miembros de la organización; y que su dirigencia tenga el suficiente arraigo para tomar decisiones administrativas y al mismo tiempo no se confunda dirección política con administración gerencial. Después de eso esta el reto empresarial en sí.

Así como se crea la ilusión de que una idea es un proyecto viable, también hay la insistencia de comprar empresas paraestatales que están en venta. Las más rentables, o las partes más rentables del proceso, ya fueron adquiridas por los grandes inversionistas privados. Pero algunas autoridades estimulan a organizaciones de productores a comprar lo que resta, aunque su rehabilitación requiera inversiones muy cuantiosas. El proceso de privatización se ha llevado a cabo muy rápidamente y por ello, en algunos casos, las organizaciones campesinas se ven obligadas a asumir espacios que las cadenas paraestatales dejan, a riesgo de que si no lo hacen se toparán con un insuficiente acceso a insumos, a comercialización, u otras variables.

Aunque sea y haya sido una reiterada demanda de las organizaciones campesinas el control sobre partes claves de su proceso productivo -sus insumos agroquímicos, por ejemplo-, son muy desiguales las posibilidades que tienen las distintas organizaciones en todo el país. Hay regiones en donde ya hay empresas de las organizaciones para la distribución primaria de fertilizantes, por ejemplo, que son muy rentables y muy bien administradas y no han necesitado ningún tipo de apoyo. No obstante, en otras regiones carecen de todo, incluyendo cualquier tipo de experiencia en el ramo donde está el problema, y necesitan que se plantee con claridad qué tipo de empresa es la que realmente pueden asumir. Será necesario ir moldeando el espacio económico que necesita asumir la organización, con características bien distintas a las que tuvo la empresa estatal, pues muchas de estas empresas estatales subsidiaron actividades privadas, o eran parte de cadenas, y esto no puede sostenerse si son propiedad privada de las organizaciones campesinas.

En esos casos y en algunos casos de empresas o proyectos de los Gobiernos de los Estados, las iniciativas no siempre son de los grupos de productores y se corre el riesgo de que no sea administrada como de los productores y acaben engrosando el cementerio de obras.

El verticalismo burocrático que ha privado en las instituciones para fomentar el desarrollo rural se convirtió en formidable obstáculo a la autogestión. Los productores nunca tomaron decisiones, pues la burocracia las tomó por ellas, al extremo que, por ejemplo, no conocieron su estado de cuenta con el Banrural. Si la cosecha se siniestraba (o si sólo se declaraba siniestrada), Banrural lo cobraba a la aseguradora. Luego algún ente institucional o meros intermediarios compraban la producción en los predios. Son muy pocas, en suma, las organizaciones que han podido instrumentar alternativas reales a esa situación. El proceso pues para que esos productores puedan asumir exitosamente el control de sus procesos productivos a través de empresas, evidentemente necesita de mucho apoyo en asistencia técnica y capacitación, y no sólo en recursos. El reto es que esto se haga sin que la "asistencia técnica" supla la iniciativa de los productores.

En México tradicionalmente la capacitación a productores, obreros o campesinos, ha hecho énfasis en el manejo de la tecnología de producción, pero se ha dejado de lado la capacitación administrativa y gerencial. Los productores han visto en los administradores a empleados de las instituciones que les imponen decisiones que ellos no conocen y que muchas veces van contra sus intereses. Por eso tienden a despreciar esa labor. No obstante, ahora debe asegurarse que cada

empresa tenga un administrador profesional, garantizando que tenga el perfil para ello, independientemente de su relación personal con miembros de la organización.

En el otro extremo del espectro se ubican las instituciones financieras que tienen reglas de operación, tradiciones y prejuicios también muy arraigados y que obstaculizan su apoyo a este esfuerzo. Les es difícil trabajar con quienes no son sujetos tradicionales de crédito. Para tales instituciones, los clientes potenciales son quienes cuentan con bienes con valor de por lo menos dos veces lo que piden prestado, quienes harán una inversión cuyo monto hace costoso hacer el estudio de proyecto, o quienes están en los centros de mercado más grandes. Si bien es esperable que la banca actúe con su propia racionalidad, es injustificable la resistencia, sobre todo porque es "Empresas de Solidaridad" quien asume el riesgo (a través del aval y/o del capital de riesgo). La desconfianza parece ser más bien ideológica. Existe resistencia a aceptar que los proyectos de propiedad privada social son viables, bajo el supuesto de que cuando se habla de interés social automáticamente se habla de recursos a fondo perdido.

Tales resistencias están asentadas en la forma de operar de instituciones de fomento en décadas anteriores, que llevó a la banca comercial y la banca de fomento industrial a mantenerse en esquemas tradicionales. En aquel entonces, las actividades agropecuarias, pesqueras, silvícolas y artesanales de la población rural de escasos recursos, lograron financiamiento con esquemas donde no se transparentaba el subsidio y donde muchas veces la administración dejó mucho que desear.

III. COMENTARIOS FINALES

El mayor reto para Empresas de Solidaridad es, sin duda, lograr que su financiamiento y asistencia técnica aseguren que el proceso de capitalización de los proyectos de los más pobres sea continuo y creciente, y que no quede trunco con los cambios institucionales. De esta manera podrá lograrse que la actividad económica de conjunto de estas empresas llegue a ser significativa al menos en las ramas de actividad económica donde operan.

Con frecuencia se piensa que "Solidaridad" es una política paralela y alternativa a la política macroeconómica. Otra interpretación común, compartida por sectores tanto de la ortodoxia financiera como por algunos sectores de la oposición de izquierda, es que "Solidaridad" no es sustantiva, sino que es una especie de bolsa de emergencia para evitar la explosión del descontento de los sectores que están siendo más afectados por el proceso de ajuste y modernización. A nuestro juicio ambas interpretaciones son incorrectas, e incluso este error de percepción podría obstaculizar las tareas de Solidaridad. El programa de Solidaridad, y muy especialmente Empresas de Solidaridad, está desarrollando mecanismos de tránsito para que en esta modernización accedan a la reconversión también los productores más pobres. La eficiencia en estas tareas y la capacidad del Programa para incorporar como protagonistas a las organizaciones de productores en desventaja, constituyen variables decisivas para que el patrón de desarrollo del país aumente su capacidad integradora.

Notas

1/ Que se abrevia oficialmente como "Empresas de Solidaridad", para evitar siglas.

2/ Pero además logró subproductos importantes en la administración pública, pues inició acciones de coordinación institucional muy amplias. Es así como su programación regional y microregional han servido como antecedentes importantes.

3/ Distribuidora CONASUPO, S.A.

4/ Actualmente están en proceso de reestructuración para convertirse en empresas de abasto viables, propiedad de las comunidades.

5/ Se considera población en pobreza a aquélla que no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo, mientras la población en pobreza extrema es la que no satisface ni siquiera el 60% esas necesidades.

6/ Ejercicio realizado por el Grupo Técnico de Apoyo al Sector Social de la Economía, en un informe de coyuntura elaborado en marzo de 1988 y titulado "Precios, Empleo y Distribución del Ingreso".

7/ La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Coordinación de Asesores de la Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad. Abril de 1992.

8/ Tal como lo han hecho, por ejemplo, los países europeos a través de diversos fondos y recursos de la Comunidad Económica Europea.

9/ Certificados de Tesorería, cuya tasa hasta ahora ha sido menor al costo porcentual promedio del dinero. (C.P.P.).

10/ El "centro" puede ser centro federal o estatal.

11/ González Tiburcio, Enrique. "Seis Tesis sobre Solidaridad".El Cotidiano. No. 49. julio-agosto, 1992 UAM, México.

BIBLIOGRAFIA

- Araujo, Hugo Andrés, (1990), La participación campesina en el desarrollo rural, consulta elaborada para FAO, Santiago de Chile, noviembre.
- _____, (1991), "Debate y reactivación del campo. La reforma del 27", en Revista Nexos, diciembre, México.
- Banco Mundial, (1979), La cuantificación de los efectos de los proyectos. La vigilancia y evaluación en los proyectos de desarrollo rural, Pider, México, Junio, Departamento de trabajo de los servicios del Banco Mundial N° 332.
- Bartra, Armando, (1992), "Más sobre pronasol" en Desigualdad y democracia, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., El Nacional, México.
- COPLAMAR, (1978), Programas integrados, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Presidencia de la República, México.
- Cordera, Rolando, (1992), "Conversación con Gustavo Gordillo, Luis Téllez, Hugo Andrés Araujo, Margarito Montes, Diego Fernández de Cevallos, Roberto Cabral, sobre la Ley Reglamentaria al artículo 27 Constitucional", en Revista Nexos, septiembre, México.
- González Tiburcio, Enrique, (1991), "Seis tesis sobre solidaridad", en El Cotidiano, N° 49, julio-agosto, Uam, México.
- Moguel, Julio, (1991), "Cinco críticas solidarias a un programa de Gobierno", en El Cotidiano, N° 49, julio-agosto, Uam, México.
- Montes de Oca Luján, Rosa Elena, (1991), "La tenencia de la tierra, nuevamente en el ojo de la tormenta", en Revista Nexos, octubre N° 21, México.
- Pider, (1981), Programa integral para el desarrollo rural. Memoria 1977-1981, Secretaría de programación y presupuesto, México.
- Programa nacional de solidaridad, (1992), La solidaridad en el desarrollo nacional, Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, abril.
- Provencio, Enrique, (1992), "La incierta relación entre desarrollo y democracia", en Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, S.A., Desigualdad y democracia, El Nacional, México.

Reynolds, Clark y Paula Pessoa, (1991), "The promotion of micro and small enterprise development in Mexico: a preliminary report", Stanford.

Salinas de Gortari, Carlos, (1991), Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano, Presidencia de la República, Los Pinos, 14 de noviembre.

Tello M. Carlos, (1979), La política económica en México, 1970-1976, en Siglo XXI, Editores México.