

Ana María
Chávez Galindo

David
Mostezuma Navarro

Francisco
Rodríguez Ho

El combate a la pobreza en Morelos aciertos y desaciertos de Solidaridad

Con la colaboración de Carlos García Molina



CRIM

**EL COMBATE A LA POBREZA EN
MORELOS
—aciertos y desaciertos de Solidaridad—**

**Ana María
Chávez Galindo**

**David
Moctezuma Navarro**

**Francisco
Rodríguez Hernández**

con la colaboración de
Carlos García Molina

EL COMBATE A LA POBREZA EN MORELOS
—aciertos y desaciertos de Solidaridad—

Universidad Nacional Autónoma de México
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Cuernavaca, Morelos, 1994

HM126

M6C43

Chávez Galindo, Ana María.

El combate a la pobreza en Morelos -aciertos y desaciertos de Solidaridad./ Ana María Chávez, David Moctezuma y Francisco Rodríguez, con la colaboración de Carlos García. Cuernavaca: UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 1994.

120 p., Xp.

ISBN:968-36-3731-0.

Programa Nacional de Solidaridad - Morelos. 2. Pobreza - Morelos. I. Moctezuma, David, coaut. II. Rodríguez, Francisco, coaut. III. García, Carlos, colab. IV. t.

Catalogación en publicación: Mtra. Martha A. Frias. Biblioteca del CRIM.

Portada: Gelse Gas.

1a. edición: 1994.

© Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, 1993.
Av. Universidad s/n, Circuito 2, Col. Chamilpa,
Cuernavaca, Morelos.

ISBN:968-36-3731-0

Impreso y hecho en México.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	13
I. EL ESTADO DE MORELOS: CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN	19
1. Economía, sociedad y política	19
2. Pobreza y marginación	26
3. Solidaridad en el gasto público	30
II. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE SOLIDARIDAD	33
1. Impacto en las condiciones de vida	33
2. Impacto en la dotación de servicios públicos	40
3. Impacto en la participación social	50
3.1 <i>Grado de información y conocimiento sobre Solidaridad</i>	50
3.2 <i>Nivel de participación</i>	56
4. Impacto en la organización social	62
4.1 <i>Iniciativa para la formación de los Comités de Solidaridad</i>	62
4.2 <i>Perfil socioeconómico de los dirigentes</i>	68
4.3 <i>Estructura y funcionamiento de los comités</i>	72
4.4 <i>Representatividad de los comités</i>	84
4.5 <i>Autoevaluación de los comités</i>	86
5. Impacto en la creación de nuevos liderazgos	89
6. Impacto en la coordinación institucional y gestión municipal	91
7. Impacto en la cultura política	95

III. PROBLEMAS EN LA OPERACIÓN DE SOLIDARIDAD 99

- 1. Distribución del gasto y población pobre 99
- 2. Inversión por programas 105
- 3. Niveles de ingreso de la población beneficiada 108
- 4. Problemas de las obras impulsadas por los comités 111
- 5. Eficiencia de la inversión 111

IV. CONCLUSIONES 113

- 1. Mejoramiento de las condiciones de vida 114
- 2. Participación social 116
- 3. Promoción del desarrollo regional 117
- 4. Comentario final 120

ANEXO

PRESENTACIÓN

La lucha contra la pobreza ha sido un propósito explícito de casi todos los gobiernos surgidos de la Revolución Mexicana.

Cuando el país mantuvo altos niveles de crecimiento económico los rezagos sociales, contra lo que se esperaba, no disminuyeron significativamente, es más, había evidencias suficientes en el sentido de que la concentración del ingreso se había acentuado. Cuando vino el desencanto sobre las supuestas bondades implícitas atribuidas sólo al crecimiento del producto nacional, tomó fuerza la idea de que se requería una mayor presencia del gobierno para generar empleos, para incentivar la actividad económica, para canalizar subsidios tanto al ingreso como al consumo de la población. Este cambio de perspectiva en la acción gubernamental tuvo, en términos relativos, un mayor éxito en el mejoramiento de los niveles de bienestar de la gente, pero en cambio, trajo consigo problemas quizá más grandes que los que pretendió solucionar como aconteció con la quiebra económica del Estado al gastar más de lo que podía percibir y un déficit político y de consenso al anular o ignorar las iniciativas propias de la sociedad.

En esta perspectiva, el reto fundamental de la actual administración era reconstituir la capacidad de gestión y conducción económica del país, y generar los consensos sociales y políticos de una sociedad más exigente, participativa e informada. Para ello, la recuperación de la estabilidad económica y de la capacidad de crecimiento eran, sin duda, condiciones necesarias, pero con base en las experiencias históricas de la nación, insuficientes para lograr erradicar los alarmantes niveles de pobreza que la población padece.

Así, ante la necesidad de ajustar o transformar los mecanismos de operación y conducción de la economía, se formuló, paralelamente, una política social que reconoció las limitaciones del mercado y también las del protagonismo estatal excesivo.

El eje de la política social, fue el Programa Nacional de Solidaridad. Este programa, desde su concepción inicial, se estructuró, en su más amplio sentido, como una política pública. Es decir, el programa rebasó el puro ámbito de acción del gobierno al incorporar, de manera activa, las iniciativas y la participación de la sociedad. Solidaridad ha pretendido involucrar, desde su concepción inicial, a los segmentos de la sociedad que se ven afectados de manera más directa por la pobreza. Es, en pocas palabras, un programa que parte del principio de que el gobierno, por sí solo, no puede resolver el lacerante problema de la pobreza extrema si los pobres no deciden superar, con su esfuerzo propio, la situación de marginación en que

vive. *Solidaridad*, en su sentido más profundo, ha buscado modificar la actitud paternalista tradicional hacia la sociedad que tiene menos recursos y reconstituir el sentido de servicio público del gobierno.

Es preciso reconocer, sin embargo, que aún las mejores decisiones políticas corren el riesgo de desfigurarse en su proceso de realización. Por eso debe tenerse siempre presente la necesidad de identificar problemas, los desvíos, pero también las posibles estrategias para corregir los incumplimientos. Justamente por el reconocimiento de este riesgo, *Solidaridad*, en su estructura operativa, cuenta con un Comité Técnico de Evaluación.

A pesar de que *Solidaridad* tiene previstas instancias formales para su evaluación, ha decidido acudir a evaluadores y opinantes externos cuyo compromiso sea exclusivamente el académico. Para la evaluación externa se ha acudido a instituciones o grupos consultores de reconocido prestigio. Conjuntamente con las instituciones académicas seleccionadas y con los grupos consultores, el Comité Técnico de Evaluación ha generado una metodología para evaluar los efectos de *Solidaridad* en los ámbitos sociales y económicos, pero sobre todo, en el cumplimiento de los propósitos y objetivos del programa. Obviamente, esa metodología, así como el propio Programa Nacional de *Solidaridad* en su conjunto, es una propuesta inacabada, perfectible en su propia práctica.

Una de las aplicaciones concretas de esa metodología ha sido hecha por investigadores del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM, cuyos resultados se presentan, para el caso de Morelos, en este libro. En él se ofrecen resultados de un exhaustivo trabajo de campo, donde se especifican los logros y los desaciertos en la instrumentación del Programa en Morelos. El libro tiene un alto valor teórico y metodológico. Ojalá que las políticas gubernamentales, cualquiera que estas sean, contarán con el serio interés de académicos, como lo son los autores de esta obra.

La evaluación y opiniones que los autores expresan en este libro corresponden al trabajo que hicieron sobre la operación de *Solidaridad* en Morelos hasta 1992, de tal suerte que los problemas detectados pudieron verse modificados por las acciones llevadas a cabo entre 1993 y 1994. De cualquier forma, este libro es un testimonio y un fruto intelectual valioso que da cuenta del compromiso de la Universidad Nacional Autónoma de México con la sociedad de la cual forma parte.

INTRODUCCIÓN

México ha experimentado grandes cambios en la última década. Parte sustancial de esos cambios ha sido el fin de un estilo de gobierno que, por décadas, pretendió enmendar con subsidios las consecuencias sociales de sostener a ultranza el objetivo del crecimiento económico.

Los subsidios a la producción, al ingreso o al consumo generaron efectos negativos tanto en lo económico como en lo político. Fueron parte de los factores que, en lo económico, propiciaron una crisis en las finanzas públicas por el crecimiento excesivo de un aparato gubernamental que gastaba más recursos de los que podía obtener, y, en lo político, favorecieron un estado sobreprotector que sustituyó las iniciativas propias de la sociedad, lo cual, con el tiempo, derivó en un estado paternalista y clientelista. El resultado de este proceso fue la quiebra del Estado benefactor.

Las medidas correctivas han sido dolorosas para la mayoría de los mexicanos. Los ajustes macroeconómicos para contener la inflación y para reactivar una economía en crisis afectaron indiscriminadamente a la mayoría de la población. Es en este contexto en que surge el Programa Nacional de Solidaridad como un mecanismo para combatir las manifestaciones más evidentes de la pobreza extrema. Pobreza ancestral y acumulada que, en estricto sentido, no puede atribuirse a las políticas modernizadoras. Los rezagos y las exclusiones son, sin duda, más antiguas que los intentos para modernizar al estado o para corregir el rumbo económico del país. Nadie puede, con honestidad intelectual, sostener que los intentos modernizadores iniciados en los años ochenta son los causantes de la desigualdad y de la pobreza que padecen miles de compatriotas; nadie puede negar tampoco que las medidas correctivas también profundizaron la desigualdad e hicieron más lacerantes las expresiones de la pobreza. Las causas, los orígenes de la pobreza en que vive una porción importante de mexicanos es un aspecto que amerita discusiones y reflexiones, pero sobre todo, de amplios esfuerzos para combatirla.

Solidaridad, desde nuestro punto de vista, es el intento gubernamental más sólido y mejor estructurado para aliviar las carencias de los más necesitados. Este programa, desde nuestra perspectiva, amerita exámenes honestos que no lo descalifiquen de antemano, pero tampoco lo alaben incondicionalmente. Requiere ser ponderado y evaluado, más allá de sus intenciones políticas (que evidentemente las tiene como cualquier otro programa gubernamental), por sus efectos reales en las condiciones de vida del segmento más pobre de la sociedad mexicana. Al margen de considera-

ciones ideológicas o de posiciones políticas, es lo que hemos intentado en este trabajo.

El presente libro se basa en el informe final de la investigación realizada por los autores en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), de la UNAM, para evaluar los impactos que ha tenido el Programa Nacional de Solidaridad en el Estado de Morelos.¹ Se trata de un documento donde se exponen, en una perspectiva global e integradora, los resultados más importantes de una investigación cuya realización llevó poco más de un año.

Para llevar a cabo esta evaluación, partimos de las metodologías que para este propósito fueron elaboradas por El Colegio de México, El Colegio de la Frontera Norte y la Fundación Nexos, adaptándolas, cuando fue el caso, a las características específicas y a la información disponible sobre el estado de Morelos.² En tanto que el CRIM es un centro universitario que tiene funciones eminentemente académicas, aceptó participar como evaluador externo de Solidaridad buscando contribuir tanto al conocimiento de los procesos sociales, como a la evaluación, diseño y toma de decisiones de este instrumento gubernamental para combatir la pobreza extrema.

El punto de partida de la evaluación fue investigar, explicar y comprender los resultados y los efectos generados por las acciones llevadas a cabo por Solidaridad desde su inicio en 1989. La referencia básica para la evaluación fue la confrontación de tales acciones, así como sus efectos sociales, con los objetivos inicialmente planteados por este programa de gobierno.

La razón fundamental de basar esta evaluación en los objetivos declarados por Solidaridad está en el reconocimiento de que ha sido el eje central de la política social del gobierno de Carlos Salinas de Gortari; pero pese a su innegable importancia social, económica y política, no agota él mismo todas las acciones que tienden a mejorar las condiciones de vida de

1 Trabajo que fue solicitado y financiado por la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Secretaría Adjunta de Investigación y Análisis, del Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad.

2 Debe reconocerse que esta investigación se benefició de las metodologías elaboradas y probadas por las instituciones antes mencionadas, así como de las evaluaciones que de Solidaridad se hicieron en las ciudades de Mexicali, Tijuana y Nuevo Laredo por parte de El Colegio de la Frontera Norte; en el estado de Chihuahua por parte de la Fundación Nexos; y, en el estado de Zacatecas por parte de El Colegio de México

la población mexicana. De hecho puede decirse que a pesar de la creciente movilización de recursos federales, estatales o locales, el PRONASOL no ha significado una parte grande del gasto programable federal. En 1992 el gasto en Solidaridad, a nivel nacional, sólo representó el 3.9% del gasto programable federal, proporción que en términos del Producto Interno Bruto no llega al uno por ciento.³ El gasto nacional en educación, sólo para que se tenga un parámetro de referencia, representó en ese año el 22.4% del gasto programable total. Solidaridad representa pues una porción pequeña si se le compara con el presupuesto que se destina a otros renglones sociales.

Debe evitarse, entonces, pretender evaluar toda la acción social del gobierno por medio de uno sólo de sus instrumentos. La presente evaluación no abarca aspectos que no correspondan a los propósitos, objetivos y políticas explícitamente declarados por Solidaridad. Esos objetivos son:

- i Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.
- ii Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- iii Promover y fortalecer la participación y la gestión de los organismos sociales y las autoridades locales.
- iv Constituir a la Solidaridad en una forma permanente de convivencia y relación de los mexicanos y en un vehículo de concertación entre el Estado y la sociedad civil.⁴

Estos objetivos corresponden a un programa que se define como "...el instrumento específico para emprender la lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con la sociedad".⁵ Lo distintivo del Programa se advierte en los dos últimos objetivos citados así como en su propia definición y constituye, de hecho, la filosofía que enmarca su forma de

3 Carrasco Licea, R. y Hernández Puente, F., "Solidaridad: ¿Qué perspectivas?", *La Jornada*, 6 de septiembre de 1993. p. 41.

4 Véase: Secretaría Adjunta de Investigación y Análisis del Comité Técnico de Evaluación (PRONASOL), *Evaluación*, noviembre de 1991, pp. 75-83.

5 Op. cit. p. 77.

operación y sus perspectivas de innovación en la gestión pública. Esto se expresa en las premisas de las cuales parte el Programa:⁶

1. La erradicación de la pobreza extrema y la lucha contra la desigualdad de los grandes grupos sociales no es una tarea exclusiva del Estado, sino de la sociedad en su conjunto.

La solución satisfactoria de este reto nacional implica romper con el círculo de la pobreza y la desigualdad. Dada la ubicación en el proceso productivo y social de los sectores deprimidos en sus niveles de vida, un proceso de esta naturaleza requiere de las potencialidades que sólo la movilización social puede generar.

2. Movilizar a la nación en un trabajo conjunto bajo la promoción del Estado demanda renovar una cultura de solidaridad y participación social de los mexicanos.

La idea es que las acciones de bienestar no son sustitutos del trabajo productivo de los grupos más desfavorecidos, sino detonantes de un proceso hacia la autosuficiencia de los grupos en la generación de sus satisfactores.

Para cumplir sus objetivos y propósitos, el PRONASOL tiene tres orientaciones estratégicas: Solidaridad para el bienestar, Solidaridad para la producción y Solidaridad para el desarrollo regional. La primera comprende acciones que inciden directamente en los niveles de vida; la segunda, apoyos para fomentar la producción agropecuaria y las microindustrias a través de créditos; la tercera, comprende obras de infraestructura con impacto regional.

La evaluación en el estado de Morelos busca aportar conocimientos sobre el logro de estos objetivos, partiendo del supuesto de que el éxito del Programa, en su esencia, debe sustentarse en su capacidad de: reducir las carencias de la población más pobre; promover la participación activa de la sociedad para resolver sus propios problemas; constituirse en un instrumento permanente para la concertación de acciones entre el gobierno y la sociedad; y de lograr la coordinación de los distintos niveles de gobierno.

Cabe aclarar que los resultados en detalle de la investigación se expusieron en cuatro capítulos. En el primero se ofreció el contexto social, económico y político en el cual opera Solidaridad en Morelos; en el

6 Op. cit. pp. 77-78.

segundo se hizo una evaluación del impacto económico; en el tercero del impacto social y, en el cuarto se evaluó al PRONASOL desde el punto de vista político. Este tipo de análisis y exposición de los resultados de la investigación fue útil porque permitió utilizar y desarrollar diversos métodos para evaluar, desde distintos ángulos, al PRONASOL. Proceder de esta manera facilitó afinar instrumentos metodológicos para captar y medir los impactos específicos del programa en diversos aspectos de la vida social. Pero ciertamente debe reconocerse que en la realidad social las divisiones disciplinarias —lo social, lo económico o lo político— no existen. Todas esas partes de la vida social acontecen juntas y las posibles divisiones de ellas sólo constituyen artificios metodológicos para captar su especificidad, que es real. En este documento, con los mismos datos se cambió el enfoque para integrar los principales resultados de la investigación, analizando el grado en que Solidaridad, en el caso concreto de Morelos, cumple o no los objetivos y premisas con los que fue creado. Esta es la perspectiva bajo la cual se evalúa al programa.

Cabe decir que en esta evaluación se buscó la mayor objetividad posible. En ningún momento se acude a juicios de valor que no tengan sustento empírico. Todo lo que en este documento se afirma se basa en una metodología rigurosa, previamente definida y discutida por diversos grupos de académicos que han trabajado en la evaluación de este programa. Esto, desde luego, no quiere decir que no existan otras formas de analizar a Solidaridad. Tampoco quiere decir que con esta misma metodología no puedan interpretarse de otra manera los datos y resultados obtenidos

En la parte final de este libro se incluye un anexo con las principales consideraciones metodológicas que guiaron la investigación. En este punto sólo resta decir que las fuentes de información aquí utilizadas fueron los cierres de ejercicio presupuestal de los Convenios Únicos de Desarrollo de Morelos de 1989 a 1992, así como tres encuestas, una realizada en los hogares beneficiados por Solidaridad, otra a los productores agropecuarios y la tercera a directivos de los Comités de Solidaridad; además, se efectuaron entrevistas directas a los 33 presidentes municipales que el estado de Morelos tiene. Todas las encuestas son de tipo probabilístico y su confiabilidad estadística es a nivel estatal y regional. Cuando fue necesario acudir a fuentes secundarias de información, en el texto se especifica su origen.

Por último, queremos hacer patente el apoyo recibido para realizar la investigación que dio origen a esta publicación: a Raúl Béjar Navarro, director del CRIM, por su cotidiano estímulo académico e institucional; a Yolanda de los Reyes, y su equipo de colaboradores, por su entusiasta promoción de un sistema de evaluación de Solidaridad; a Rolando García, por el diseño del banco de datos; a Paloma Rodríguez Hernández y Mary

Carmen Hernández Araujo, por la codificación de los cuestionarios y el manejo del banco de datos; a Ricardo Aparicio y Blanca Helena del Pozo, por el diseño muestral; al equipo de encuestadores dirigido por Emanuel Ramírez, por el serio y comprometido trabajo de levantamiento de las encuestas que realizaron; a Gloria Nájera, por la captura de este trabajo y sus versiones previas. Muchas gracias a todos ellos.

I. EL ESTADO DE MORELOS: CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

1. Economía, sociedad y política

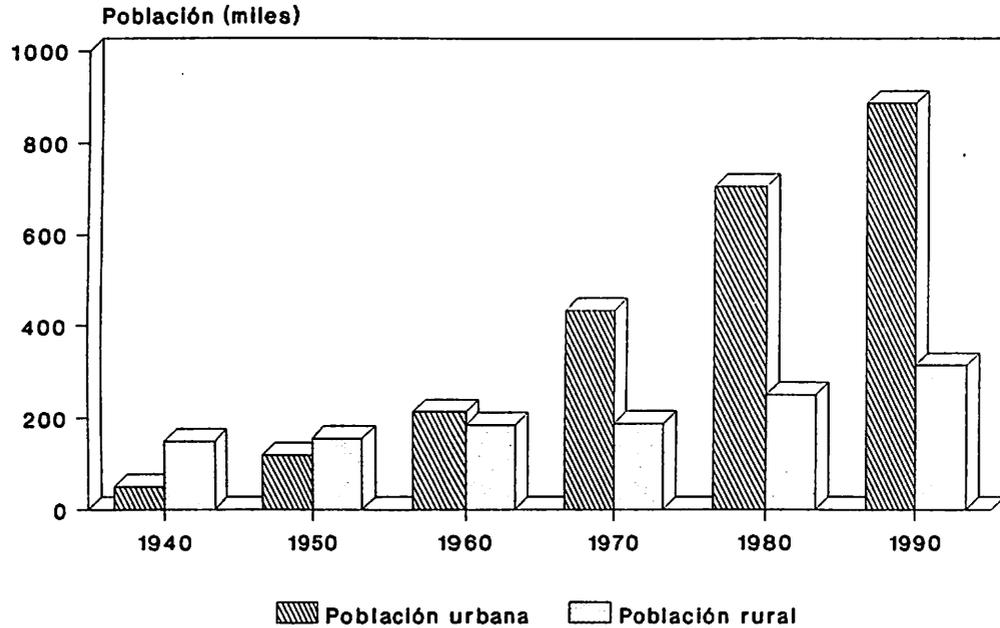
Morelos es uno de los estados más pequeños de la República Mexicana; solamente el D.F. y Tlaxcala tienen menores dimensiones. En correspondencia a su extensión, ocupa el lugar vigésimo cuarto entre todas las entidades del país por lo que hace al volumen de habitantes. Sin embargo, es el tercer estado más densamente poblado de la república; únicamente el Distrito Federal y el Estado de México tienen más habitantes por kilómetro cuadrado que Morelos. Este dato es importante porque los altos niveles de concentración de la población no siempre encuentran sustento económico en los recursos disponibles.

En las últimas décadas el estado ha vivido un rápido crecimiento poblacional. Mientras que en 1950 lo habitaban 270 mil personas, en 1990 esa cifra llegó a 1 millón 195 mil, según datos censales. En sólo cuatro décadas Morelos cuadruplicó su población; en este mismo lapso, a nivel nacional el número de habitantes sólo se triplicó. A este intenso proceso de poblamiento ha contribuido, sin duda, el descenso de la mortalidad y una fecundidad elevada y relativamente estable; pero también ha contribuido el hecho de que el estado reciba más gente de la que sale hacia otros lugares.⁷ En efecto, Morelos, al igual que algunos estados fronterizos y el estado de México, está considerado como una entidad que atrae fuertemente habitantes de otros lugares. Muestra de ello es que en 1990 cerca del 30% de los residentes en el estado no eran morelenses por nacimiento. Pero además, la mayoría de los inmigrantes buscan residir en sólo tres municipios: Cuernavaca, Jiutepec y Cuautla. Caso extremo es el de los municipios conurbados de Cuernavaca y Jiutepec, donde alrededor del 40% de la población no es morelense.

Una de las consecuencias del rápido crecimiento demográfico de la entidad fue su transformación de predominantemente rural a mayoritariamente urbana (véase la gráfica 1). Según las cifras del último censo de

7 Ver: Chávez, Ana María, "Migración y desigualdad social", en: Béjar N., R. y Hernández B., H. (Coords.). *Población y desigualdad social en México*, CRIM, UNAM, 1993. pp. 229-270.

Gráfica 1
Población urbana y rural
en el estado de Morelos, 1940-1990



FUENTE: Censos de población de 1940 a 1990. INEGI.

población, sólo el 14% de ella puede considerarse como rural.⁸ La urbanización en Morelos, como en muchos otros lugares del país, presenta dos caras contrastantes: una enorme concentración humana en unas cuantas localidades (el 40% vive en Cuernavaca, Cuautla o Jiutepec, los tres municipios más urbanizados) y una gran dispersión en pequeños poblados.

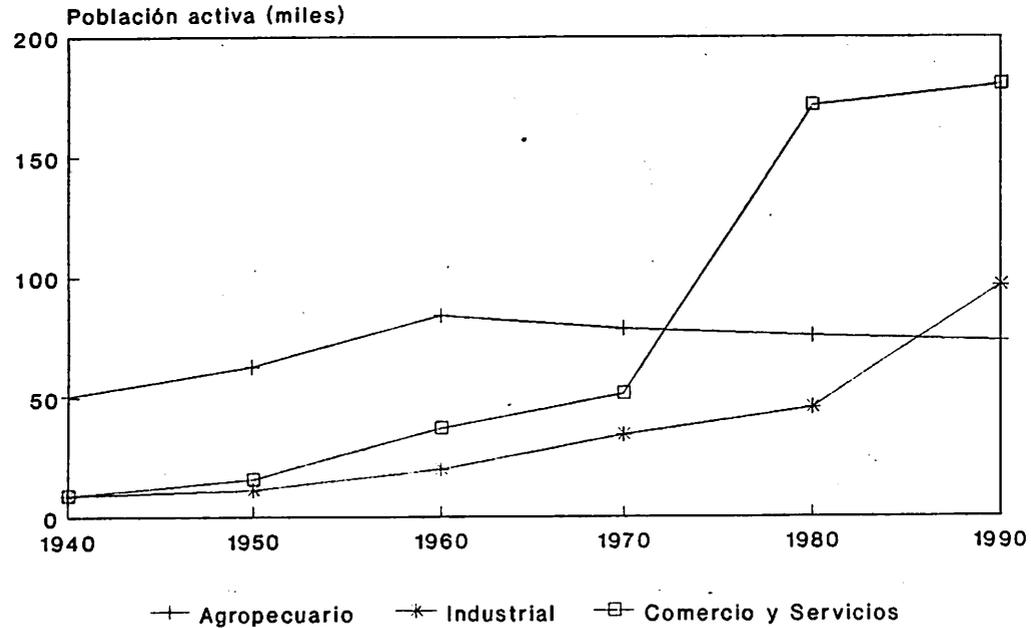
La dinámica demográfica experimentada en Morelos, durante las últimas cuatro décadas, ha sido paralela a importantes transformaciones en los órdenes social, económico y cultural.

La economía morelense no es de gran magnitud, su aportación al PIB nacional apenas rebasa el 1%, pero puede considerarse una economía intermedia entre las entidades federativas del país, pues ocupa el vigésimo lugar en cuanto a producto por habitante. Así como aconteció en gran parte del país, desde los años cuarenta Morelos inició un intenso proceso de transformación productiva. De ser un estado agrícola ha pasado a tener una actividad económica con una muy fuerte presencia del sector de los servicios y con un sector industrial que ha desplazado, en importancia, a las actividades agropecuarias (gráfica 2). No hay duda de que la puesta en marcha, en 1963, de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC) marca un hito en la historia económica de la entidad. Al producirse una rápida industrialización, se generaron fuertes problemas urbanos, aumentó la migración interna del campo a las ciudades y se generaron importantes déficits de vivienda: en suma, cambió el perfil socioeconómico y demográfico del estado.

El tradicional sustento económico de Morelos, basado en la producción de la caña de azúcar y el arroz, se ha visto desplazado. Todavía en los años ochenta gozaba de un sólido prestigio como productor de azúcar (aportaba cerca del 10% de la producción nacional). Hoy día, a pesar de las resistencias campesinas, las agroindustrias del azúcar y del arroz tienden a desaparecer. No obstante que cuenta con un clima benigno y buena disponibilidad de agua —condiciones excepcionales para la producción agrícola—, Morelos ha perdido su autosuficiencia alimentaria. La entidad se ha transformado en importadora de granos básicos y la caña de azúcar ha dejado de ser el cultivo articulador de la economía (gráfica 3).

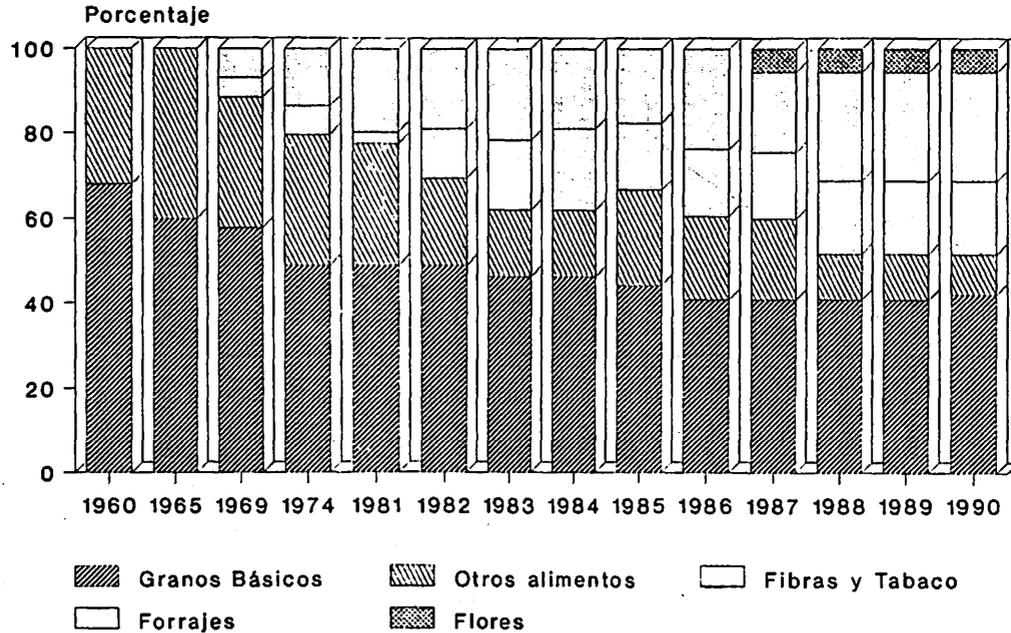
8 Es decir, localidades que tienen menos de 2 500 habitantes.

Gráfica 2
Población económicamente activa
de Morelos, según sector: 1940-1990



FUENTE: Consejo Estatal de Población, Morelos.

Gráfica 3
Estructura del uso del suelo agrícola
en el estado de Morelos, 1960-1990



FUENTE: Oswald, U., "Transformaciones socioproduktivas en el estado de Morelos", en Mitos y Realidades del Morelos Actual CRIM-UNAM, 1992

Las causas de este proceso son complejas, pero sin duda mucho ha influido la cercanía con la Ciudad de México y el estrechamiento del vínculo con ésta que propició la autopista México-Acapulco, pero sobre todo, la industrialización de Cuernavaca y Cuautla. En suma: turismo, industrialización y urbanización constituyen una tríada que influyó directa e indirectamente en el campo.

Como antes se dijo, la creación de CIVAC, y luego el desarrollo industrial de Cuautla, modificó el perfil económico morelense. El valor de la producción industrial empezó a tener cada vez más una mayor significación en el Producto Interno Bruto. En tanto que en 1970 el conjunto de las actividades industriales aportaba el 26.4% del PIB estatal, en 1980 tal porcentaje llegó al 35.4%. La participación del sector agropecuario disminuyó del 20.6% al 11.3% entre los mismos años. El comercio y los servicios, por su parte, se han mantenido cercanos al 53% del PIB estatal.

La estructura ocupacional de la población, en consecuencia, también cambió. En 1990 la población ocupada en la agricultura y la ganadería apenas representó el 20%, el 45% encontraba ocupación en el comercio y los servicios (sector terciario) y el 27% en alguna rama industrial o la construcción. Estos datos promedio, sin embargo, no deben soslayar el hecho de que en los municipios más pobres la actividad predominante sigue siendo la del sector primario de la economía.

La industrialización y terciarización de la economía morelense, sin embargo, no debe ser sobreestimada. Datos como los siguientes pueden ponderar este proceso: el tamaño promedio de las empresas manufactureras es más pequeño que en el resto del país; las pequeñas y medianas empresas son las predominantes; cuando se trata de empresas grandes, éstas son intensivas en capital, con alta tecnología y pocos requerimientos en la calificación de los trabajadores. Además, hay que agregar que CIVAC no es un empleador importante de fuerza de trabajo local, pues en el reclutamiento de trabajadores predominan los provenientes del D.F.⁹

Mención aparte amerita la llamada industria turística. El turismo en Morelos es una actividad relevante. Sus atractivos al respecto van más allá de un buen clima, pues abarcan sitios arqueológicos, conventos coloniales, exhaciendas, balnearios y parques nacionales. Sin embargo, se trata de turismo de fin de semana que deja pocos beneficios económicos al estado y mucha presión sobre los servicios públicos.

9 Oswald, U., *op. cit.*

Para finalizar esta breve caracterización del Estado, no pueden dejar de hacerse algunas referencias sobre su vida política. Esta entidad tiene una larga tradición en lo que se refiere a la participación política de su población.

El estado de Morelos fue, en las elecciones presidenciales de 1988, una de las cinco entidades de la federación donde oficialmente se reconoció la derrota de Carlos Salinas de Gortari como candidato del PRI a la presidencia de la república.¹⁰ Es uno de los estados de la república donde la fuerza electoral de los partidos con ideología de derecha no ha logrado tener una presencia fuerte y donde la participación política suele tener reivindicaciones de tipo popular. La herencia del zapatismo y del régimen cardenista está profundamente arraigada en la cultura popular. Muestra de ello es que es uno de los estados donde con mayor fuerza, en su momento, surgió el sindicalismo independiente, donde la orientación progresista de la iglesia católica logró mayor identificación con las bases populares y donde pequeñas comunidades indígenas mantienen, hasta la fecha, una aguda conciencia de clase. Esto no se vio reflejado antes de 1988 en el terreno electoral debido a la debilidad de los partidos de izquierda, a su fragmentación y escaso arraigo popular. Tal vez por ello el PRI ha logrado mantener, por muchos años, su hegemonía política. El PAN, aunque era la segunda fuerza electoral, estaba muy lejos de representar una alternativa electoral. En 1988 esto quedó claro. El Frente Democrático Nacional (FDN),¹¹ como coalición, superó al PRI, pero no fue así en cuanto a los partidos en lo particular. Es importante subrayar esto, porque una vez disuelto el FDN, el PRD, su heredero, no logró en los comicios de 1991 tener la fuerza de la coalición de 1988. Desde luego esto no se debe sólo a la división interna de la izquierda, sino también a las estrategias del PRI para recuperar el terreno perdido.

Acaso cabe reiterar que esta entidad, por su extensión territorial es una de las más pequeñas del país, pero a la vez, es una de las más densamente pobladas; que tiene agudos problemas de concentración demográfica en las principales ciudades; que ejerce una fuerte atracción para

10 Las otras, según las estadísticas electorales, fueron Baja California, D.F., Estado de México y Michoacán.

11 Coalición formada para esas elecciones por los partidos: Popular Socialista, Auténtico de la Revolución Mexicana, Mexicano Socialista y del Frente Cardenista de la Reconstrucción Nacional.

los migrantes originarios de los estados vecinos; que su economía, sin ser de mucha importancia si se le ubica en el contexto nacional, ha experimentado grandes transformaciones en las últimas décadas, cuyas principales facetas consisten en su terciarización e industrialización relativa frente a un desplazamiento de la actividad agropecuaria; que sus industrias no son de gran magnitud ni fuente importante de empleo de mano de obra local.

Morelos no es un estado que, en el contexto nacional, pueda ubicarse como pobre. Si se parte del índice de marginación elaborado por el Consejo Nacional de Población con base en nueve indicadores socioeconómicos, esta entidad ocupa el vigésimo lugar, agrupados los estados de la república de mayor a menor grado de marginación.¹² No es, pues, uno de los estados más pobres, pero tampoco es de los que tienen mayores niveles de desarrollo.

2. Pobreza y marginación

Conocer las dimensiones cuantitativas de la pobreza en el estado de Morelos es un aspecto básico para evaluar al PRONASOL. Pero, como el programa supone la participación y la iniciativa de la población pobre, es decir, supone una cultura de la participación y la responsabilidad ciudadana, resulta igualmente importante conocer las opiniones que la gente tiene en relación a su propia situación de pobreza. Estas opiniones interesan al ejercicio de evaluación porque así como de inicio se establecieron las premisas con las que el gobierno define a Solidaridad, igualmente deben explicitarse las percepciones que la gente tiene acerca de la pobreza en que vive, y cuya erradicación o combate se pretende con el Programa. Estas opiniones o percepciones, captadas en la encuesta hecha a los beneficiarios del PRONASOL, se exponen en este apartado después de haber formulado una cuantificación de la pobreza en Morelos.

Para conocer las dimensiones de la pobreza se elaboraron dos índices.¹³ El primero, llamado *índice de pobreza*, la mide tomando en cuenta la proporción de pobres y el grado de su pobreza. La línea para

12 Véase "Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990", México, Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua, 1993.

13 Definidos de acuerdo a la "Metodología para la evaluación del impacto socioeconómico del Programa Nacional de Solidaridad", El Colegio de México, 1992.

definir el número de pobres es aquella bajo la cual se ubica a la población que tiene ingresos menores a dos salarios mínimos mensuales. Esa es la población objetivo del PRONASOL. Con ingresos menores a dos salarios mínimos la población morelense difícilmente cubre sus necesidades esenciales. El segundo es el *índice de carencias de servicios públicos*; en éste se resume el déficit que existe en cinco servicios públicos esenciales: educación, salud, agua potable, electricidad y drenaje. Estos índices permiten medir a la pobreza desde dos puntos de vista: el individual, que es la que tiene que ver con los niveles de ingreso, y el colectivo, que implica la carencia de servicios públicos.

De esta manera, por población pobre se ha definido, para este estudio, aquella que no cuenta con el ingreso requerido para satisfacer sus necesidades básicas y que, complementariamente, no cuenta con los servicios públicos que forman parte de un nivel mínimo aceptable de bienestar.

Partiendo de este criterio puede afirmarse que, en Morelos, un poco más del 60% de la población se encuentra en niveles de pobreza,¹⁴ es decir, percibe ingresos inferiores a dos salarios mínimos, y casi el 18% se encuentra en situaciones de extrema pobreza dado que perciben menos de un salario mínimo. Asimismo, en esta entidad cerca del 17% de la población no tiene satisfechas sus necesidades de salud, educación, agua, drenaje o electricidad. En el siguiente cuadro puede observarse, en índices, los grados de pobreza y de carencia de servicios públicos del estado en su conjunto y en las tres regiones en que fue dividido para fines de esta evaluación (véase gráfica 4).

Es claro que la región este, que comprende casi la mitad de los municipios, es la región más pobre, tanto por sus niveles de ingreso como por sus deficiencias de servicios públicos; la región sur, con 11 de los 33 municipios, tiene un nivel intermedio de pobreza; y el norte es el que se encuentra en mejores situaciones de ingreso y con menores carencias de servicios públicos.

14 Como antes se dijo, esta entidad no es de las más pobres si se le mira en el contexto nacional. Cabe decir que el criterio de dos salarios mínimos como línea de pobreza también fue adoptado por el CONAPO para estimar los índices de marginación municipal 1990.

Gráfica 4
Regionalización del estado de Morelos



Cuadro 1

Morelos: niveles de pobreza en 1990

Región	Distribución de la población	Distribución de la pobreza	Índice de pobreza	Índice de carencia de serv. públicos
Estado	100%	100%	1.461	16.82
Norte	43.7%	37.5%	0.003	10.87
Este	33.8%	38.6%	5.687	22.58
Sur	22.5%	23.9%	2.403	19.72

Como antes se dijo, la percepción que la población tiene en cuanto a su situación de pobreza, así como la causalidad y explicación de ésta, constituye un primer acercamiento a las posturas que adopta o puede adoptar ante la participación comunitaria. Las respuestas sobre cinco preguntas formuladas sobre este aspecto se pueden ver en el cuadro 2.

Cuadro 2

Morelos: población beneficiada por Solidaridad opinión sobre la pobreza (%)

Concepto	Opinión según tamaño de la localidad			
	Áreas rurales		Áreas urbanas	
	SI	NO	SI	NO
La pobreza existe por falta de empleos	77.5	22.5	78.5	21.5
Se es pobre por no trabajar	65.7	34.3	64.3	35.7
La pobreza existe por la corrupción en el gobierno	60.1	39.9	65.7	34.3
El progreso puede lograrse sin la ayuda de otros	32.0	68.0	34.4	65.6
La mejoría en las condiciones de vida dependen del gobierno	43.1	56.9	54.3	4.7

Las respuestas dadas por las personas que recibieron algún beneficio del programa expresan opiniones con diferencias, no muy grandes, entre los habitantes de las zonas urbanas y las rurales. En las urbanas es claro que la falta de empleos es percibido con mayor agudeza que en las rurales como el causante de la pobreza; sin embargo, cuando el trabajo se enfoca como decisión personal, quienes habitan en áreas rurales tienden a valorarlo en mayor medida. Pero a pesar de que los pobladores del campo valoran más la decisión individual ante el trabajo, cuando se plantea la individualidad ante el progreso, éstos suelen mostrar una mayor propensión hacia la colaboración que los habitantes de las zonas urbanas. Es decir, mientras más pequeños son los poblados, parece existir una valoración mayor sobre el papel del trabajo como decisión personal, y una mayor valoración de la necesidad de ayuda de otros para lograr el progreso. De cualquier manera, tanto los habitantes del campo como los de las ciudades, en su mayoría, perciben que para progresar se requiere la ayuda de otros, y ello, en primera instancia, manifiesta una disposición a la colaboración para superar la pobreza.

Las opiniones en relación al gobierno expresan dos vertientes. Por un lado, se atribuye un alto valor a la corrupción en el gobierno como la causante de la pobreza (más en las zonas urbanas que en las rurales); pero por el otro, mientras que más de la mitad de los habitantes urbanos perciben que la mejoría en las condiciones de vida dependen del gobierno, los de las zonas rurales atribuyen un papel menor al gobierno para mejorar sus condiciones de vida.

En resumen, la gente que vive en localidades pequeñas valora más el esfuerzo individual, tal vez por eso considera menos importante el papel del gobierno y da más importancia a la ayuda de "otros", y por otros seguramente se entiende a su propia comunidad.

Estas expresiones son importantes en el caso de Morelos, donde las comunidades rurales suelen ofrecer resistencias, a veces violentas, ante quienes identifican como parte del gobierno, pero al mismo tiempo, es entre ellos donde se aprecian mayores lazos de solidaridad comunitaria.

3. Solidaridad en el gasto público

Morelos es un estado que se ha visto favorecido por el gasto de Solidaridad. Teniendo el 1.5% de la población nacional, y sin ser de los más pobres, ha recibido cerca del 2% del gasto ejercido por PRONASOL en el país. Si se aprecia el gasto en términos per cápita de población pobre, se llega a la

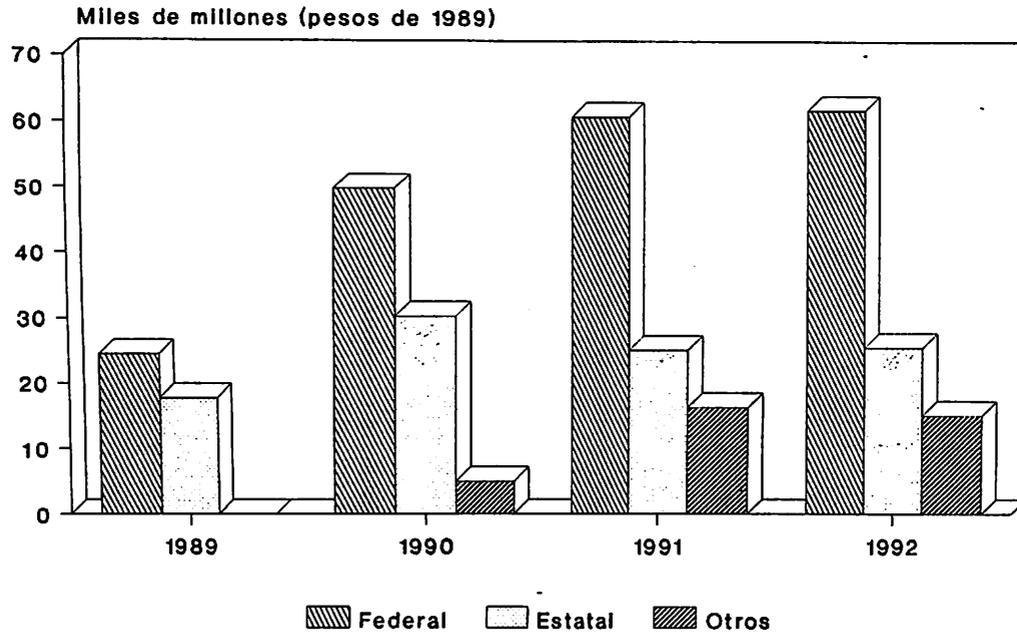
misma conclusión: en el periodo 1989-1991, en Morelos Solidaridad gastó 1.4 veces más que la erogación promedio en todo el país.¹⁵

El hecho de que Morelos sea, en términos proporcionales, una de las entidades más beneficiadas por Solidaridad, se ve reflejado en los siguientes datos: del total de inversión pública ejercida entre 1989 y 1992 en el estado, el 58.1% se efectuó por medio del PRONASOL y el resto a través del Programa Regular de Gobierno. Si se observa el presupuesto utilizado año con año puede constatar que la importancia de Solidaridad en la inversión pública ha sido creciente, a punto tal que en 1992 representó el 72.4% del total. Pero no todo el presupuesto de Solidaridad proviene de recursos federales. Como se sabe, otra parte proviene de aportaciones de la propia entidad y una última de las aportaciones contabilizadas por los beneficiarios del programa y de financiamientos con créditos. Esas tres fuentes aportaron a la inversión hecha por Solidaridad en el periodo 1989-1992 el 59.3%, el 29.7% y el 11%, respectivamente (gráfica 5).

Analizando el presupuesto desde el punto de vista de las tres orientaciones estratégicas de Solidaridad, es claro que en Morelos, en los cuatro años que van de 1989 a 1992, la mayor parte (57.0%) se ha destinado a programas que impactan en el bienestar social y la porción menor (10.6%) a obras que favorecen el desarrollo regional. La parte intermedia (32.4%) se ha canalizado al apoyo de la producción agropecuaria. Cabe destacar que Morelos es uno de los estados del país donde mayor importancia se ha dado, en el contexto de Solidaridad, al apoyo a la producción. En efecto, a nivel nacional, entre 1989 y 1991, a esta vertiente se le dedicó sólo el 16%, es decir, en Morelos se destinó al apoyo productivo el doble de la proporción que se le asigna a nivel del país; en contraste, en esta entidad se le destina al desarrollo regional una porción mucho menor que el promedio nacional. En principio, puede decirse que el énfasis, aunque no prioridad, dado a los programas productivos es congruente con la necesidad de apoyar al sector agropecuario, que en el estado muestra grandes problemas.

15 Morelos es una entidad más beneficiada que el promedio de los estados, sin considerar al D.F. Véase "Tres años de Solidaridad 1989-1991", publicación del Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad.

Gráfica 5
Aportaciones al gasto de Solidaridad
según nivel de gobierno



II. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE SOLIDARIDAD

Lo expuesto en los puntos anteriores nos ha permitido situar el problema de la pobreza en Morelos en su propio contexto económico, social y político; asimismo hemos obtenido indicadores que nos permiten medir y cuantificar la pobreza en dos ámbitos: el individual y el colectivo; también hemos ubicado el gasto que Solidaridad ha ejercido en Morelos, situándolo en el contexto del gasto público. Estos elementos en su conjunto constituyen el marco necesario para evaluar los impactos y efectos de la operación concreta del PRONASOL. Esos efectos, que se exponen a continuación, han sido ordenados de acuerdo a los objetivos que el Programa ha definido como suyos.

1. Impacto en las condiciones de vida

Como ya se dijo, uno de los objetivos fundamentales de Solidaridad es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los segmentos sociales más pobres del país, es un programa cuya naturaleza pretende atacar los efectos y las causas más evidentes de la pobreza extrema.

Ahora bien, las condiciones de vida de los más pobres tienen que ver tanto con la insatisfacción de sus necesidades más inmediatas, cuanto con su imposibilidad productiva para superar el llamado círculo de la pobreza. Esta es la perspectiva de Solidaridad como programa de gobierno. En consecuencia, cualquier análisis del programa implica ponderar la medida en que mejora las condiciones de vida de la población más pobre, su alcance en la creación de condiciones para mejorar la productividad de esta población, sus efectos en la organización colectiva de la sociedad y su capacidad para crear vínculos permanentes de la sociedad con las instancias de gobierno. En este apartado se analiza el primero de los aspectos mencionados, el impacto de Solidaridad en las condiciones de vida.

Las condiciones de vida de la población tienen que ver con el ingreso monetario que las familias perciben, pero también con los bienes de uso colectivo que les otorgan mejores niveles de bienestar. Ambos aspectos

pueden medirse, como en el apartado 2 se hizo, mediante índices. El ingreso individual de las familias se mide con el índice de pobreza y los bienes colectivos con el índice de carencia de los servicios públicos.¹⁶

En la evaluación realizada en Morelos, tenemos que esos índices, entre 1990 y 1992, por efecto de Solidaridad, se modificaron como lo muestra el cuadro 3.

Cuadro 3

Morelos: impacto de Solidaridad en los ingresos individuales y colectivos

Región	Índice de pobreza				Índice de carencia de Servicios Públicos			
	1990	1992	Variación		1990	1992	Variación	
			Absoluta	%			Absoluta	%
Estado	1.461	1.342	-0.119	-8.15	16.82	12.68	-4.14	-24.6
Norte	0.003	0.001	-0.002	-66.67	10.87	7.74	-3.13	-28.8
Este	5.687	5.449	-0.238	-4.22	22.58	18.34	-4.24	-18.8
Sur	2.403	2.150	-0.253	-10.40	19.72	13.78	-5.94	-30.1

Con base en la estimación de estos dos índices, antes y después de Solidaridad, es posible afirmar que *este programa logró reducir en 8.15% la pobreza existente en el estado de Morelos y abatió en 24.6% las carencias de servicios públicos*. Estas dos vertientes del impacto del PRONASOL en las condiciones de vida de la población más pobre tienen diferentes expresiones en cada una de las tres regiones. En la Norte, que es la más desarrollada del estado, la pobreza disminuyó en mayor proporción que en las otras dos, sin embargo, hay que decir que la pobreza en esta región no es tan grave como en las otras dos regiones, lo cual se constata con el reducido valor del índice correspondiente. La región Este es donde menor impacto tuvo Solidaridad para disminuir la pobreza, y ésta es precisamente la más atrasada. Cabe aclarar que los bajos porcentajes de reducción tanto de la pobreza como del déficit de servicios públicos en la región Este se debe a que sus condiciones de vida promedio están claramente por debajo de las otras dos regiones; su índice de pobreza para 1990

16 El índice de 1990 se estimó a partir de datos censales, el índice de 1992 se calculó a partir de la información obtenida de la encuesta a la población beneficiada por el PRONASOL.

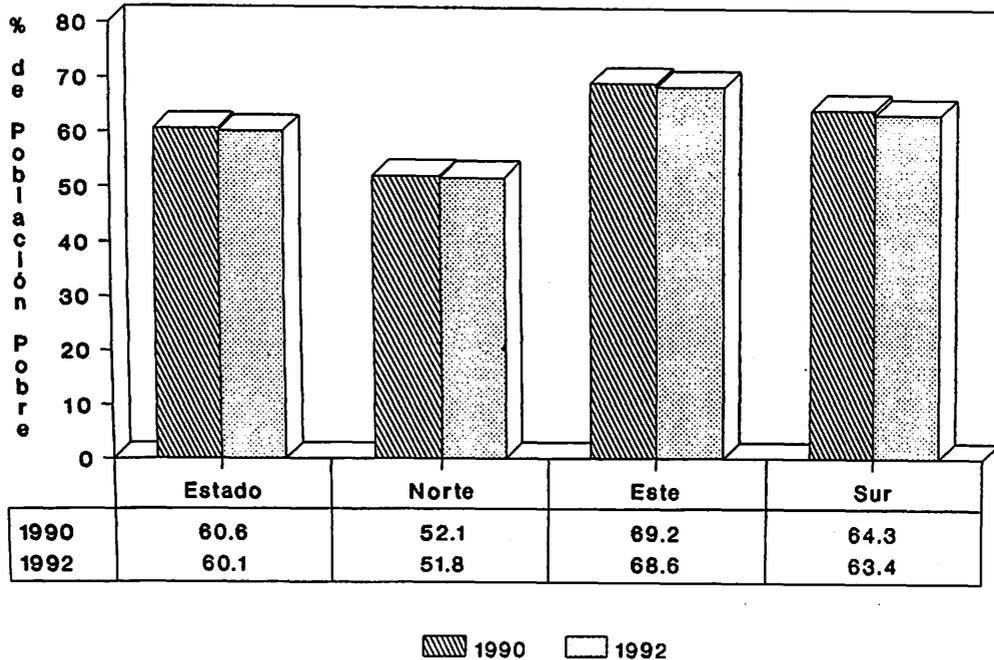
es casi el doble que el de la región Sur y su índice de carencias de servicios públicos es más de dos veces el correspondiente a la región Norte. Para lograr un mayor impacto en el ingreso familiar y en la dotación de servicios de ésta que es la región más deprimida de Morelos, se hubiera requerido un esfuerzo de Solidaridad proporcionalmente muy por encima del destinado a los otros lugares. En cambio, la región Sur recibió una buena atención que permitió reducir su nivel de pobreza en 10.4% y disminuir sus carencias de servicios públicos en 30.1%. En términos absolutos, esta región fue la que mayormente vio disminuidas sus necesidades insatisfechas en materia de servicios públicos. No obstante que la reducción porcentual del índice de pobreza fue más alto en la región Norte, puede decirse que el efecto en las otras regiones es más importante porque registran mayores niveles de pobreza (véase en el cuadro 3 la valoración absoluta del índice). Algo similar puede sostenerse en relación al índice de carencias de servicios públicos. Esto se corrobora con el hecho de que la disminución de la población pobre, por el efecto de los programas de niños en Solidaridad y los de apoyo a la producción agrícola,¹⁷ fue mayor en el Sur y en el Este (ver gráficas 6 y 7).

Sin embargo, hay que decir que la reducción de la población que se ubica abajo de la línea de la pobreza es marginal. Aunque la pobreza se haya reducido en 8.2%, la población pobre sólo disminuyó en 7 mil personas, que representa menos del 1% de la población pobre en 1992.

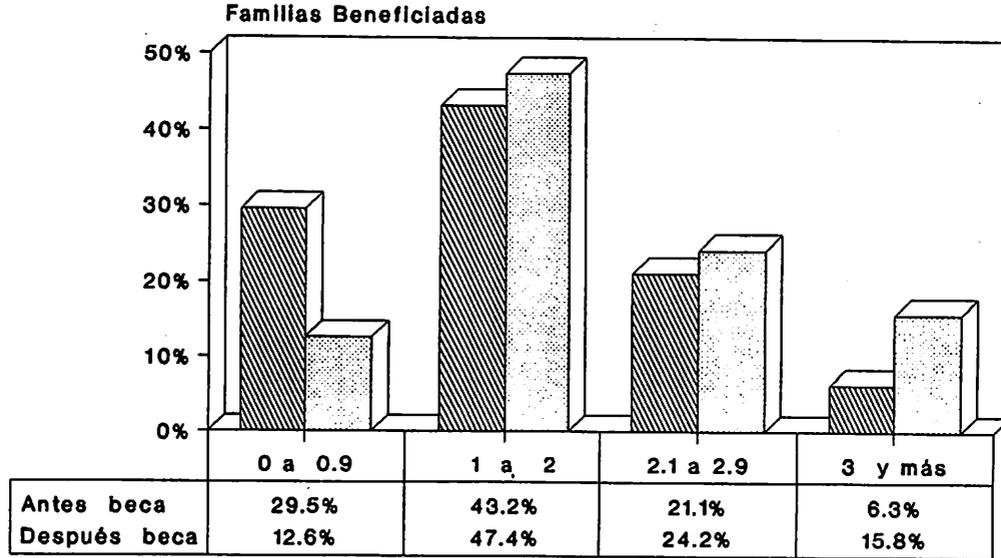
17 En realidad son pocos los programas que tienen una incidencia directa en el ingreso: se trata, principalmente, de los que significan un subsidio o de los que otorgan créditos. Este es el caso de los programas de Niños en Solidaridad, Crédito a la Palabra o los Fondos de Solidaridad para la Producción. También se encuentra en esta situación el Programa de Empresas de Solidaridad, pero éste no se consideró en la evaluación debido a que empezó a funcionar en Morelos en 1992, año en que se inició este estudio, y por lo tanto no fue posible captar sus efectos.

Gráfica 6

Reducción de la población pobre por efecto de los programas de apoyo a la producción y Niños de Solidaridad



Gráfica 7
Efecto de las becas de niños de
Solidaridad en el ingreso familiar



▨ Antes beca ▤ Después beca

Rangos de Salario Mínimo

Lo anterior, cabe reiterar, se refiere sólo al efecto de los tres programas que tienen un impacto directamente cuantificable en el ingreso de las familias. De ninguna manera las cifras antes mencionadas reflejan una evaluación global de Solidaridad. Para tener una idea más certera del impacto del Programa en las condiciones de vida hay que considerar también las modificaciones inducidas en las carencias de servicios públicos. Como antes se ha dicho, la mayor parte de la inversión de Solidaridad en Morelos se ha destinado a solventar deficiencias en infraestructura y servicios públicos. El énfasis de Solidaridad en estos aspectos se justifica, recuérdese, por el grado de urbanización y la densidad de población que tiene el estado. La disminución en las carencias de estos servicios también se puede apreciar en el cuadro 3. Al respecto sólo cabe destacar que las reducciones en los déficits de servicios públicos fueron más importantes en el norte y en el este de Morelos, y en menor proporción en el sur. A nivel de cada servicio público, el impacto de Solidaridad en la disminución de las carencias se puede ver en las gráficas que siguen (ver gráfica 8).

Puede decirse, considerando desde luego al crecimiento natural de la población, que entre 1990 y 1992 la población que carecía de servicios básicos disminuyó en los siguientes porcentajes (véase el cuadro 4).

Cuadro 4

Morelos: cambio en los porcentajes de población sin servicios públicos esenciales

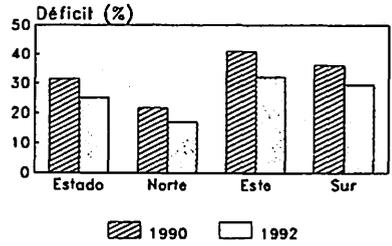
Año	Población sin servicios (%)				
	Salud	Educación	Agua	Electricidad	Drenaje
1990	31.4	3.4	14.1	3.9	31.3
1992	24.9	2.9	10.4	1.7	23.4

Vistos estos datos por regiones, las mayores reducciones de las carencias de salud, agua y electricidad se dieron en el Norte; y en materia de educación y drenaje, en el Sur.

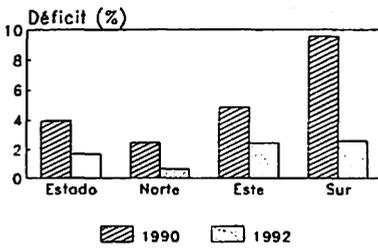
Gráfica 8

Reducción en las carencias de servicios públicos por efecto de Solidaridad

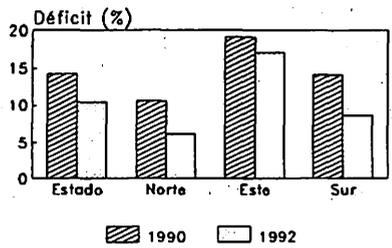
SALUD



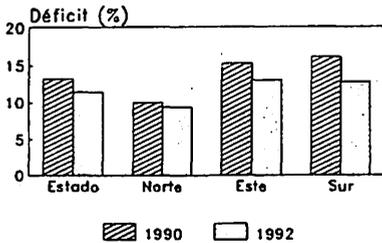
ELECTRICIDAD



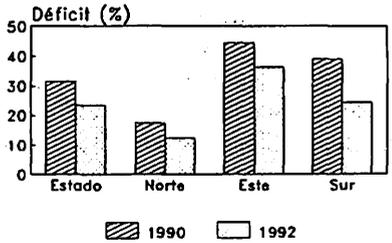
AGUA ENTUBADA



EDUCACION



DRENAJE



A manera de corolario de lo hasta aquí dicho, puede sostenerse que el PRONASOL en Morelos ha tenido efectos en las condiciones de vida de la población por dos vías. Con los programas que implican transferencias monetarias se ha logrado reducir en 8.15% el nivel de pobreza, empero sólo se ha logrado reducir menos del 1% el volumen de la población que se ubica por debajo de la línea de pobreza; con los programas destinados a la ampliación de los servicios públicos básicos, en cambio, se ha logrado reducir las carencias existentes en un 24.6%. Ponderando estos efectos de Solidaridad a nivel de las regiones en que se dividió al estado, se encuentra que el Norte (el más desarrollado) se vio favorecido ampliamente tanto en materia de servicios públicos como en la reducción de la pobreza; el Sur (en situación intermedia de pobreza), es la región que tuvo mayor abatimiento absoluto de la pobreza, y la que se vio más favorecida en la disminución de las carencias de servicios públicos; el Este (la región más pobre), en cambio, recibió el menor impacto para aminorar tanto sus niveles de pobreza como sus déficits en la dotación de servicios públicos.

2. Impacto en la dotación de servicios públicos

El análisis y las conclusiones del apartado anterior se basaron en la construcción de dos índices, para lo cual se utilizó información censal, información sobre la inversión ejercida por Solidaridad en Morelos y datos obtenidos de las encuestas a población beneficiada. Este procedimiento nos permitió cuantificar los efectos globales del programa en las condiciones de vida. Esta perspectiva, no obstante su evidente utilidad, debe ser complementada con la opiniones expresadas por aquellos que directamente se vieron beneficiados por, al menos, una acción u obra del PRONASOL. En esas opiniones se sustenta el presente apartado.

La dotación de Servicios Públicos, indudablemente, impacta en las condiciones de vida de la población en general, pero sobre todo en la más pobre. No hay duda de que esos servicios pueden mejorar los niveles de salud, la disponibilidad para el trabajo, la asistencia y desempeño escolar, entre otros. Estos efectos son de largo plazo y no pueden ser percibidos por ahora.

Lo que sí se puede medir de inmediato son los cambios que se han tenido en la cobertura de los servicios públicos. De acuerdo a las opiniones de los directamente beneficiados, la gran mayoría de la población cubierta por el Programa (74.9%) ya contaba con los principales servicios públicos dentro de las viviendas (agua y electricidad)¹⁸ antes de que se iniciara el PRONASOL en 1989; en cambio, eran grandes las carencias de servicios fuera de la vivienda (pavimentación y alumbrado público), ya que sólo el 19.3% de la población beneficiada contaba con ellos. En lo que respecta a centros de beneficio colectivo (de salud y deportivos), también existían carencias importantes dado que sólo el 26.3% declaró tener acceso a esos servicios antes de Solidaridad. Una desagregación de estos datos por ámbito geográfico y estratos de ingreso se puede observar en el cuadro siguiente.¹⁹

De dicho cuadro 5 se pueden extraer consideraciones importantes basadas en las opiniones de la gente. Tales como: las carencias de servicios fuera de las viviendas son las que en mayor medida se lograron disminuir (la población que cuenta con esos servicios pasó del 19.3% al 60.3%); dado que en estos servicios se incluye la pavimentación, como era de suponerse, las localidades urbanas resultaron más beneficiadas, sobre todo la región norte del estado. Las carencias de servicios dentro de las viviendas también disminuyeron, pero en menor proporción (12.5%); en este caso, con mucho, se favoreció igualmente a las zonas urbanas. La satisfacción de servicios de uso colectivo se logró en menor proporción (6.1%), pero en este caso las zonas rurales resultaron más beneficiadas. Analizando estos datos a nivel de las regiones en que se dividió a Morelos, resulta claro que los mayores beneficios se canalizaron al norte del estado, mientras que la menos beneficiada fue la región más pobre.

18 En esta clasificación se excluyó el drenaje para que no sesgara el análisis, pues es un servicio de muy baja cobertura en zonas rurales.

19 Dada la diversidad de los Programas de Solidaridad, los referidos a los servicios públicos se agrupan bajo el criterio de su ubicación dentro o fuera de las viviendas familiares, o si éstos son de beneficio colectivo.

Cuadro 5

Morelos: cambios en la dotación de servicios públicos inducidos por Solidaridad

Concepto	% de población cubierta antes y después de Solidaridad según tipo de servicios					
	Dentro de la Vivienda ¹		Fuera de la Vivienda ²		Centros Colectivos ³	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Según ámbito geográfico						
Localidades Urbanas	75.5	91.0	20.1	63.4	25.7	29.5
Localidades Rurales	72.5	74.5	16.5	49.5	28.4	42.1
Región Norte	73.4	95.1	21.6	70.0	17.8	21.1
Región Este	72.9	77.8	19.7	52.6	34.8	42.3
Región Sur	80.0	90.7	15.3	57.2	26.0	33.9
Según ingreso del jefe de hogar (rangos de salario mínimo)						
0 a 0.9	69.4	80.5	12.8	43.1	30.8	42.9
1 a 2	73.9	83.6	17.5	54.0	30.0	37.4
2.1 a 2.9	74.2	86.9	20.3	58.6	23.9	28.0
3 y más	78.1	93.3	22.4	72.9	23.2	27.3
<p>1 Incluye: agua y/o electricidad. 2 Incluye: pavimentación y/o alumbrado público. 3 Incluye: centros de salud y/o deportivos.</p>						

Como tendencia general también se puede concluir que, salvo en la creación de centros de salud y deportivos, los mayores abatimientos en los déficits de servicios públicos se hicieron en favor de las familias que se ubican por encima de la línea de la pobreza²⁰ (ver gráficas 9 y 10).

Si bien los servicios públicos, en general, no incrementan los ingresos de la población, sí mejoran sus condiciones de vida. Las condiciones de vida implican múltiples dimensiones difícilmente cuantificables; evaluar el impacto de Solidaridad en ellas requiere una perspectiva más cualitativa que cuantitativa. Por eso, en este apartado la evaluación se basa en las opiniones y en las percepciones que manifestó la población beneficiada por los distintos programas. Por su propia naturaleza, basada en opiniones, esta sección no puede ser conclusiva, pero sí da elementos para ponderar los efectos del programa en lo que genéricamente denominamos condiciones de vida.

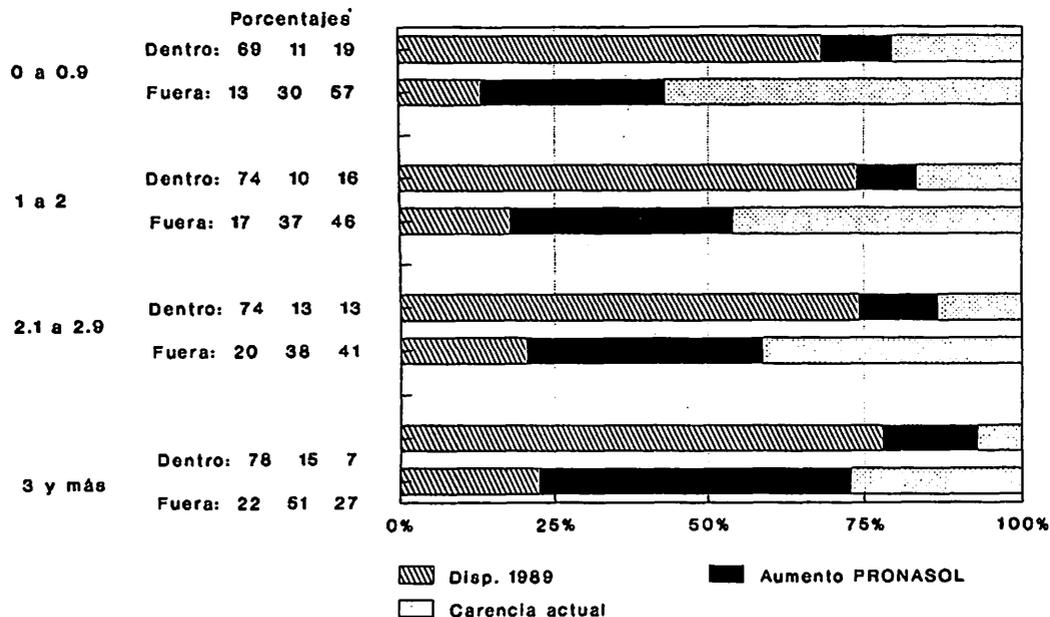
Agua potable, drenaje y electricidad son los servicios típicos que benefician de manera muy directa a las familias dentro de sus hogares. Los primeros (agua y drenaje), indudablemente tienen efectos en la salud de la gente, especialmente de los niños que están más expuestos a enfermedades gastrointestinales. A partir de la introducción de estos dos servicios, el 86.9% de la población beneficiada reconoció que tales enfermedades en los niños disminuyeron; esta apreciación es mayor entre quienes cuentan con mayores grados de escolaridad y entre quienes tienen mayores ingresos familiares. En las localidades rurales y en los estratos más pobres tienden a ser menos apreciados los efectos del agua potable y del drenaje en la salud. Ello seguramente se debe a que este tipo de población es justamente la que registra mayores carencias en estos servicios. Los beneficios en la salud, entonces, son menos apreciados entre los más pobres no por el hecho de serlo, sino porque son los que en menor proporción los han recibido.

20 Esta apreciación se confirma estadísticamente con la prueba de chi-cuadrada entre el grado de dotación de servicios con el ingreso del jefe del hogar o el ámbito geográfico de residencia. El alto nivel de significancia obtenido $P < .0011$ para el ingreso o de $P < .0000$ para la relación con el grado de urbanización o la regionalización nos confirma la asociación directa, por un lado entre la alta dotación de servicios y los mayores ingresos de la población, y por otro, la alta dotación y zonas más desarrolladas. Este hecho muestra a su vez que, por la dirección que han tenido las obras realizadas por Solidaridad, lejos de reducir las desigualdades sociales y regionales, éstas persisten.

Gráfica 9

Disponibilidad y carencia de servicios públicos antes y después de Solidaridad

Estratos de Ingreso y disponibilidad del servicio en las viviendas

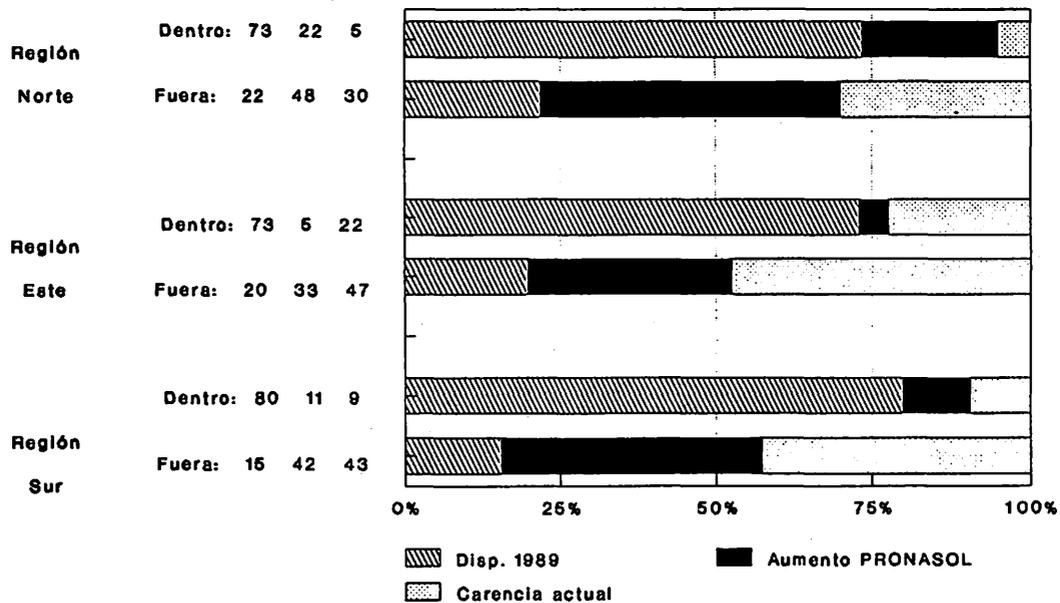


Gráfica 10

Disponibilidad y carencia de servicios públicos antes y después de Solidaridad

Ambito geográfico y disponibilidad del servicio en las viviendas

Porcentajes



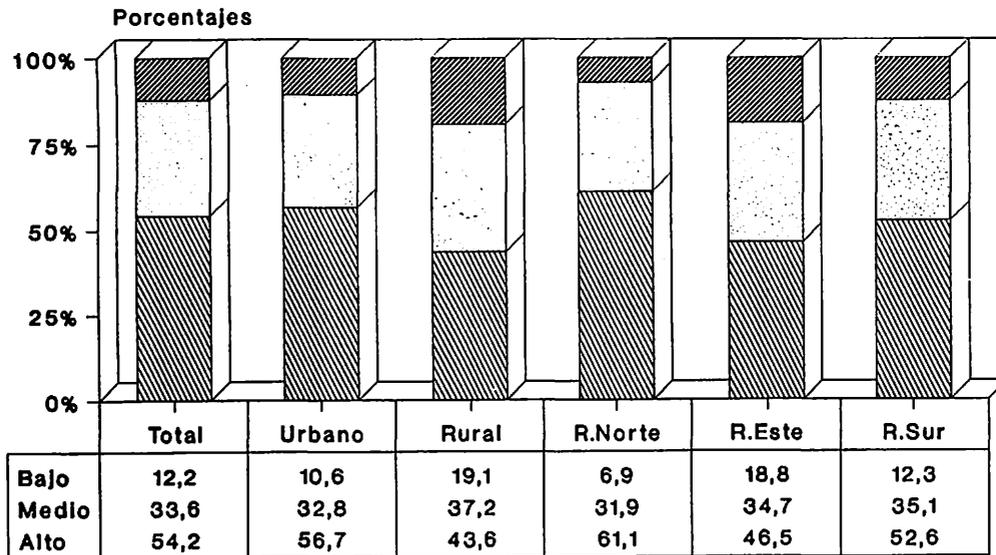
En relación a la introducción de luz eléctrica, que es otro servicio que beneficia a quienes habitan las viviendas, se encontró que el 95.8% de los entrevistados consideran que con la electricidad se obtienen altos beneficios, que van del mejoramiento de la convivencia familiar a mayor seguridad. Cabe destacar que los beneficios de la luz eléctrica en los hogares son mayormente apreciados en las áreas rurales y por quienes menores ingresos perciben. Cabe decir también que la energía eléctrica en las viviendas no es un factor que promueva el desarrollo de actividades productivas: sólo el 1.5% de los beneficiados declaró haber desarrollado alguna actividad lucrativa en su hogar a partir de la energía eléctrica recibida.

Si bien es cierto que los servicios de agua y electricidad en las viviendas mejoran algunos aspectos de las condiciones de vida, también lo es que tienen efectos en los ingresos familiares. En lo que respecta a la introducción de energía eléctrica, el 71.1% de los entrevistados afirmó que ello había incrementado el gasto familiar, y esta percepción es más acentuada entre quienes más ingresos reciben y en las localidades rurales. En lo que toca al agua potable, el impacto en el gasto familiar, como es de esperarse, es mayor a medida que los ingresos son más reducidos.

Por su parte, los servicios fuera de las viviendas (pavimentación y alumbrado), también tienen algún impacto en las condiciones de vida. Con estos servicios, como en otra parte se vio, se ha favorecido mayormente a la población urbana, y, por tanto, a la que tiene mejores niveles de ingreso. Esto se refleja fielmente en las gráficas siguientes (11 a 13).

Otro de los efectos de la pavimentación y el alumbrado público es el aumento en el valor de las propiedades. Esta es una opinión más frecuente en las zonas urbanas que en las rurales, y más apreciado por quienes obtienen mayores ingresos.

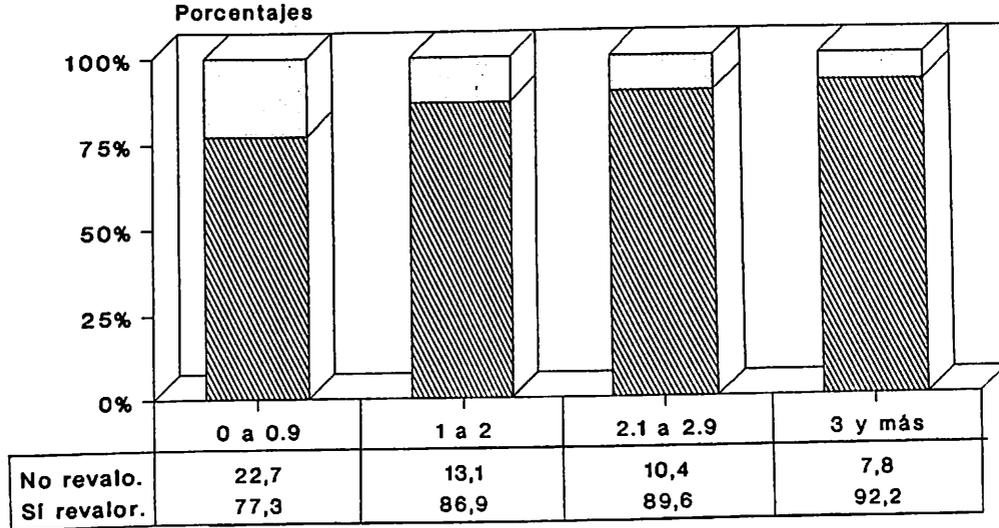
Gráfica 11
Nivel de percepción del beneficio
con pavimentación y alumbrado



 Alto
  Medio
  Bajo

Opinión s/ámbito geográfico

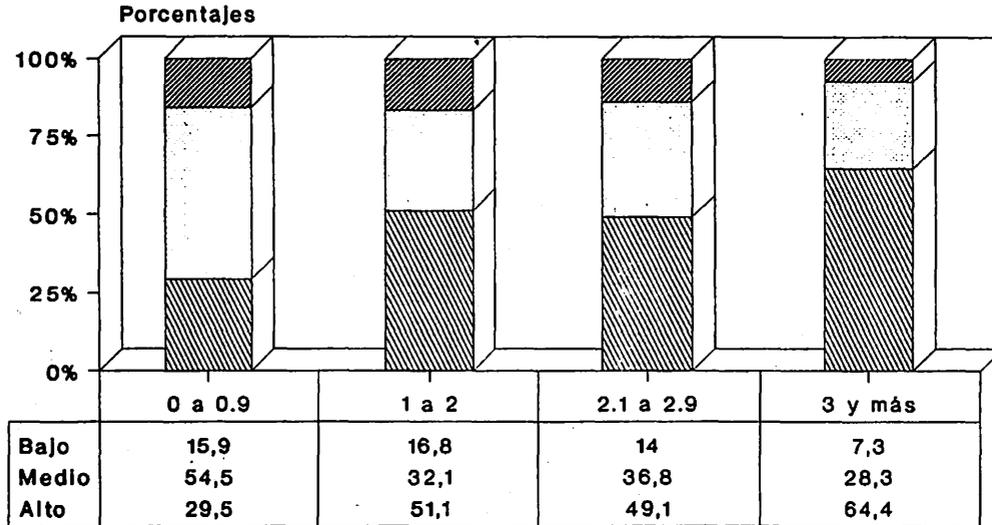
Gráfica 12
Percepción sobre revalorización de la
propiedad con la pavimentación



▨ Si revalor. □ No revalo.

Opini3n s/ingreso de jefe de hogar
(rangos de salario m3nimo)

Gráfica 13
Nivel de percepción del beneficio
con pavimentación y alumbrado



Alto
 Medio
 Bajo

Opinión s/ingreso del jefe de hogar
 (rangos de salario mínimo)

3. Impacto en la participación social

Uno de los objetivos principales del Programa Nacional de Solidaridad consiste en propiciar la participación de la comunidad en acciones tendientes a mejorar sus condiciones de vida. Esta participación depende de factores complejos que involucran diversos aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, tales como la concepción que la población tiene sobre su propia situación o sobre el papel que ella misma juega como actor social.

En la participación de la comunidad influyen, indudablemente, estímulos internos y externos a ellas mismas, los cuales, para que puedan jugar un papel transformador deben partir, por un lado, de un reconocimiento acertado de las necesidades más sentidas por la comunidad así como de las formas y tipo de organización que la comunidad ha adoptado como propias para resolver sus demandas; y por el otro, de una difusión amplia y completa sobre los objetivos que pretenden alcanzar las nuevas propuestas gubernamentales y sobre las estructuras que se desarrollan para poner en práctica las acciones.

En este sentido son de gran importancia las actividades desempeñadas por los promotores de Solidaridad que, al establecer un diálogo con las comunidades, permiten conocer tanto las necesidades más apremiantes como el tipo de organización desarrollada. Tales elementos, si han sido debidamente contemplados dentro de los nuevos esquemas organizativos, facilitan la incorporación de la población a las acciones del Programa. Estos aspectos son abordados en las páginas siguientes.

*3.1 Grado de información y conocimiento sobre Solidaridad*²¹

Para analizar la participación comunitaria en torno a Solidaridad es importante, previamente, saber si la población conoce los objetivos para los que el programa fue creado, cuáles son sus alcances, cuál es su composición y finalidad, y cuáles son los mecanismos que impulsa para el logro de las acciones emprendidas. Es de suponerse que mientras el conocimiento sea mayor y más preciso, la población accederá e incluso promoverá la participación de todos para la solución de sus problemas.

²¹ Lo que a continuación se expone también se refiere a declaraciones de la población beneficiada, las opiniones de los excluidos por el Programa no se captan en este trabajo.

Con fines analíticos, en esta evaluación se elaboraron dos índices: el primero resume el nivel de información que sobre el programa tienen los beneficiados; el segundo capta el nivel de conocimiento sobre la naturaleza del mismo. El resultado se aprecia enseguida:

Cuadro 6

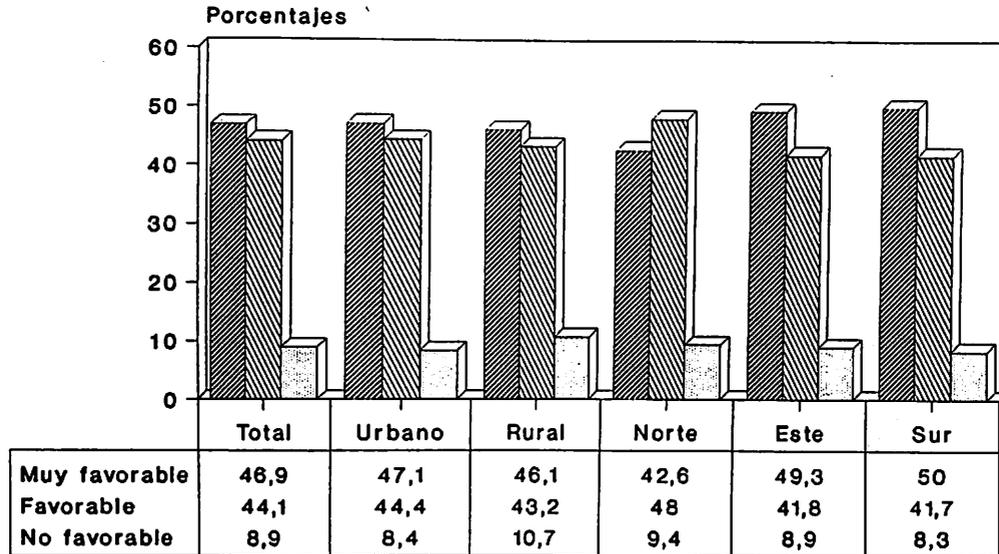
Morelos: información y conocimiento que sobre Solidaridad tiene la población beneficiada (índice expresado en porcentajes)

Concepto	Grado de Información			Grado de conocimiento		
	Alto	Regular	Bajo	Alto	Regular	Bajo
Total del Estado	47.8	41.7	10.5	35.5	54.7	9.8
Zonas Urbanas	44.5	43.6	11.9	35.0	54.9	10.1
Zonas Rurales	59.2	35.0	5.8	37.4	53.9	8.7
Región Norte	29.5	54.5	15.9	37.2	49.7	13.1
Región Este	61.7	33.1	5.2	33.7	57.9	8.4
Región Sur	54.8	34.8	10.4	35.7	57.4	7.0

De estos índices, contruidos con varias preguntas formuladas a los beneficiados por el Programa, se puede inferir que existe, en general, mejor información que conocimiento preciso sobre Solidaridad. Esta situación muestra el éxito en la difusión del programa basada en los medios masivos de comunicación y en los Promotores de Solidaridad. Pero también indica que aspectos tan importantes como la explicitación de los propósitos para los cuales fue creado el Programa no han sido debidamente aclarados, de tal suerte que una parte significativa de la población no los ha captado satisfactoriamente.

Las gráficas siguientes (14 a 17) ilustran algunas de las preguntas que se tomaron en cuenta en la encuesta para elaborar los índices que aparecen en el cuadro anterior.

Gráfica 14
Actitud general frente
al Programa Nacional de Solidaridad



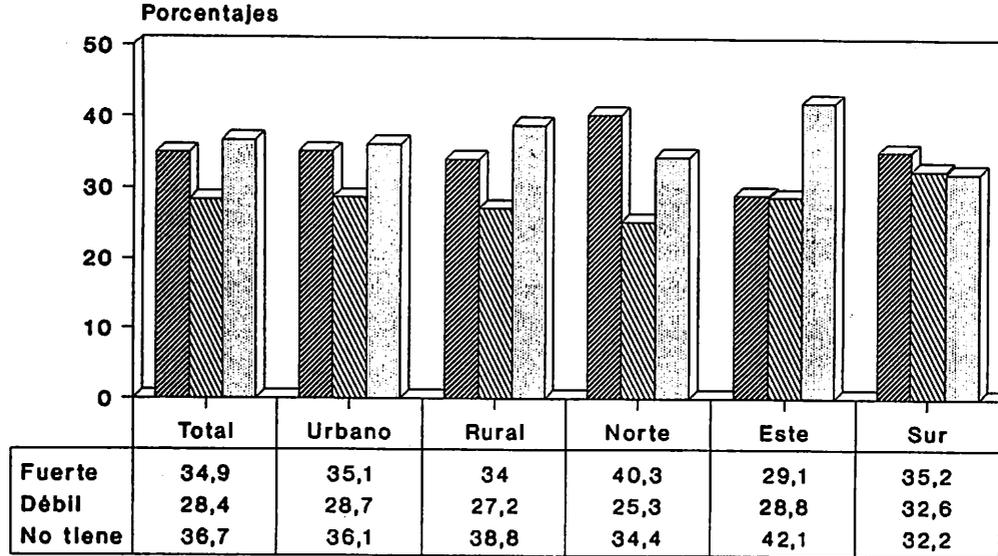
Muy favorable

Favorable

No favorable

Opinión s/ámbito geográfico

Gráfica 15
Carácter político del
Programa Nacional de Solidaridad



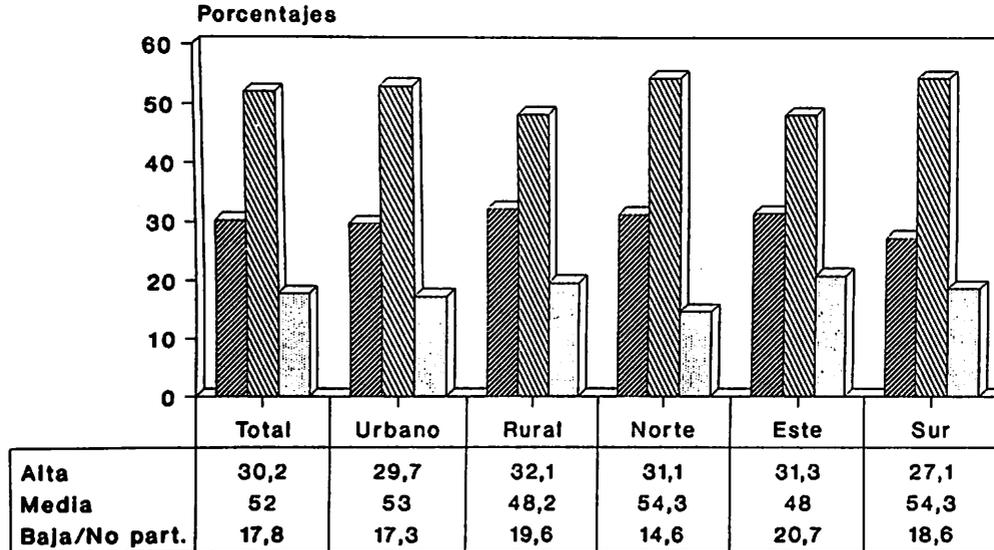
Fuerte

Débil

No tiene

Opinión s/ámbito geográfico

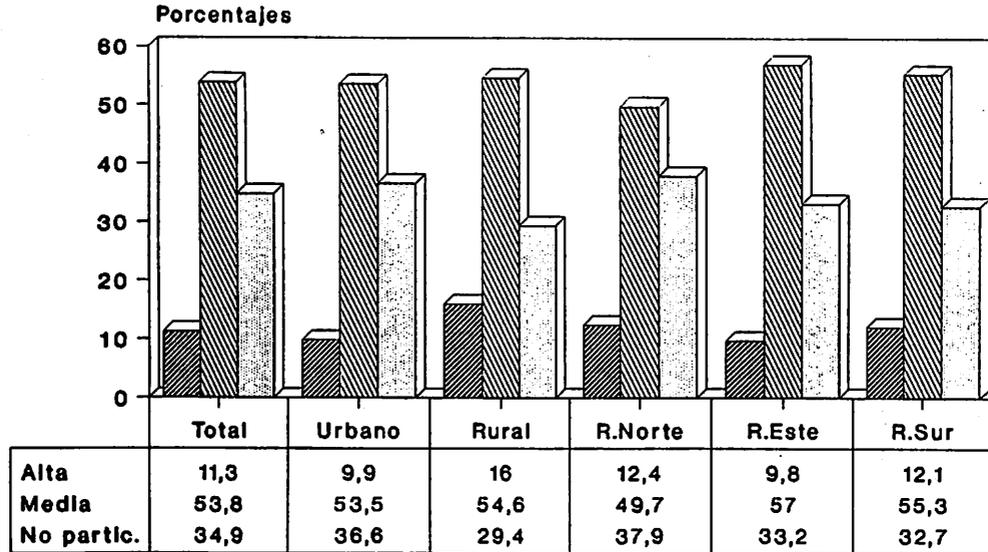
Gráfica 16
Participación directa en obras
del Programa Nacional de Solidaridad



Alta
 Media
 Baja/No part.

Opinión s/ámbito geográfico

Gráfica 17
Participación activa de los beneficiados
en los Comités de Solidaridad



Alta
 Media
 No partic.

Opinión s/ámbito geográfico

3.2 Nivel de participación

Las actitudes de los beneficiados en relación con el Programa, su funcionamiento y operatividad inciden en su grado de involucramiento con las acciones de Solidaridad. Al respecto, casi la totalidad de los beneficiados (91%) externaron una opinión favorable o muy favorable hacia Solidaridad pues consideraron que, aunque tiene un cierto carácter político de apoyo a instancias gubernamentales, ha cumplido satisfactoriamente lo que se ha comprometido a desarrollar.

Esta actitud favorable hacia Solidaridad no depende del grado de conocimiento que tiene la población del Programa, ni del grado de dotación de servicios públicos, ni de características socioeconómicas de los beneficiados. No obstante, tiene una asociación altamente significativa con el nivel de participación de la población en las acciones, como se verá más adelante.

Como uno de los objetivos particulares de Solidaridad es propiciar la organización de la comunidad para trabajar en la resolución de algunas de sus carencias, es importante saber si la población beneficiada se ha involucrado activamente en la realización de las obras desarrolladas en la comunidad y, si tal ha sido el caso, conocer la forma en que lo ha hecho. Por lo tanto importa saber tanto el nivel de la participación en las obras y acciones del programa, como el funcionamiento de los comités de Solidaridad, ya que es en ellos donde se pretende promover la organización social. En el cuadro 7 puede verse el nivel de participación en ambos aspectos.

Dado que las entrevistas, en las cuales se sustenta la información anterior, se aplicaron sólo a la población beneficiada, sería de esperarse que la totalidad de esa población conociera al menos alguna de las obras, sin embargo, el 8% respondió que no. De cualquier manera el nivel de conocimiento de las obras o acciones como parte del PRONASOL es alto.

Ahora bien, del 92% de la gente que sí conoce al menos una de las obras de Solidaridad, el 84% participa ya sea con dinero, trabajo o materiales; el 75% participa asistiendo a reuniones donde se decide el tipo de obras a realizar; y, una tercera parte integra alguna comisión para la realización de las obras. La conjugación de estas formas de participación es la que aparece en la mitad izquierda del cuadro 7, donde en resumen puede decirse que, para el total del estado, de cada cinco

personas beneficiadas por el programa, cuatro tienen una participación alta o mediana.²² Solidaridad, sin duda, ha logrado en Morelos cumplir con el objetivo de promover la participación de la población en la solución de sus propios problemas.

Cuadro 7

**Morelos: participación de la población en las obras
y en los comités de Solidaridad
(porcentaje de población)**

Concepto	En las Obras				En los Comités		
	Alta	Media	Baja	Ninguna	Alta	Media	Ninguna
Según ámbito geográfico							
Total del Estado	30.2	52.0	13.8	4.0	11.3	53.8	34.9
Áreas Urbanas	29.7	53.0	13.9	3.5	9.9	53.5	36.6
Áreas Rurales	32.1	48.2	13.7	6.0	16.0	54.6	29.4
Región Norte	31.1	54.3	11.2	3.4	12.4	49.7	37.9
Región Este	31.3	48.0	16.0	4.7	9.8	57.0	33.2
Región Sur	27.1	54.3	14.8	3.8	12.1	55.3	32.7
Según ingreso del jefe de hogar (rangos de salario mínimo)							
0 a 0.9	32.6	43.8	19.1	4.5	18.0	51.7	30.3
1 a 2	28.7	51.2	16.0	4.1	10.2	54.1	35.7
2.1 a 2.9	26.7	54.5	15.8	3.0	11.9	52.8	35.2
3 y más	33.0	53.5	9.1	4.4	9.9	54.8	35.3

Más baja, en cambio, es la participación en los Comités de Solidaridad. De hecho, una tercera parte de los beneficiados no estuvieron presentes en la reunión donde se eligieron los integrantes de dicha instancia. En la parte derecha del cuadro 7 se resume el nivel de participación tanto

²² Esta elevada participación de la población en distintas acciones que se desarrollan durante la ejecución de la obra está en estrecha asociación con el grado de dotación de servicios, como lo confirma el elevado nivel de significancia obtenido en la prueba de chi-cuadrada ($P < .0018$).

en la formación de los comités como en los cargos dentro de los mismos. En esos datos resulta obvio que la participación disminuye cuando se trata de involucrarse más efectivamente en la dirección de las acciones de Solidaridad. No obstante, la participación de todas formas resulta alta. Además, cabe destacar el hecho de que el 81% de la población que es más participativa opinó que las obras realizadas sí han respondido a las demandas de las comunidades.

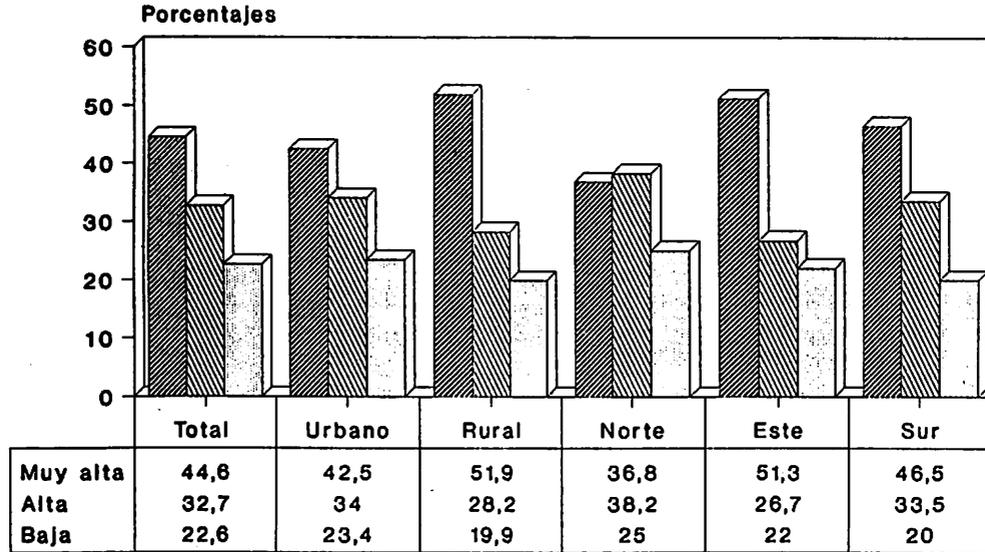
Analizando la participación social según el ámbito geográfico, se observan diferencias pequeñas pero importantes por su significado. La participación directa en las obras suele ser ligeramente mayor en las áreas urbanas que en las rurales; pero la participación en los comités es, al contrario, mayor en el campo que en las ciudades. Esta tendencia también se repite cuando se observa la participación social en las tres regiones de Morelos. A medida que existe mayor nivel de urbanización, la participación directa en las obras se fortalece; y, en la medida en que los lugares son más rurales, el nivel de participación se vuelve más fuerte en las instancias de decisión.

Ahora bien, analizando los niveles promedio de participación según el nivel de ingresos de la gente, se puede apreciar que en las obras participan las personas que tienen mayores niveles de ingreso; en contraste, las personas más pobres tienen una más alta participación en los Comités de Solidaridad, que son las instancias donde se pretende la organización social.²³

Por otro lado, cuando se ponderan las expectativas de la población hacia el programa, se encuentra que la disposición a participar en el PRONASOL es más alta entre los habitantes de las zonas rurales, entre quienes recibieron beneficios de programas de tipo asistencial y entre quienes tienen menores ingresos. Es decir, los más pobres y los que menores beneficios recibieron, son precisamente los que están más dispuestos a colaborar (gráfica 18).

23 La configuración que adopta la participación directa en obras se explica, sin duda, por la dirección que ha seguido la dotación de servicios públicos: las áreas urbanas o la región más desarrollada han recibido proporcionalmente una mayor cantidad de estos servicios que las zonas rurales o la región menos desarrollada. En cambio, la participación en los comités responde más que nada a otro tipo de aspectos como son una actitud muy favorable hacia el programa (relación significativa ($P < .0048$) y que no lo fue para el caso de la participación directa en las obras), así como una expectativa muy elevada de lo que pudiera obtenerse con Solidaridad y que se expresa en una gran disposición a participar en las acciones futuras de este programa. En este último caso la relación entre estas variables fue altamente significativa en la prueba chi-cuadrada ($P < .00001$).

Gráfica 18
Expectativa de participar en las
acciones futuras de Solidaridad



Muy alta
 Alta
 Baja

Opinión s/ámbito geográfico

Según la opinión expresada por la población entrevistada y por los directivos de los comités, a partir del trabajo de Solidaridad la participación de la comunidad se ha incrementado significativamente (ver gráfica 19).

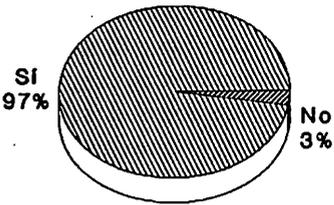
Asimismo, los directivos de Comités expresaron que a partir de este incremento de la participación de la comunidad en la realización de las obras, las demandas planteadas se han resuelto más eficazmente.

La situación especial que se presenta respecto a la participación diferencial de la población en las obras y en los comités, según ámbito geográfico o ingreso, nos lleva a una reflexión en torno al significado y forma como ha actuado el Programa hasta ahora.

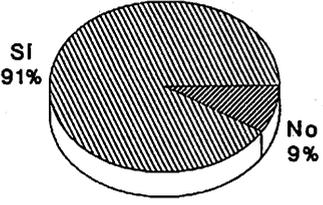
De la información proporcionada por los beneficiados se desprende que, para los grupos y zonas más pobres, el participar en una instancia de acción-dirección, como son los Comités, no está contribuyendo a garantizar una mejor dotación de servicios públicos que puedan incidir favorablemente en las condiciones de vida de la población. Varias causas pueden explicar esta falta de relación: una puede ser que no se ha dado una mayor presión de parte de los comités o de la población para demandar la instalación de algún servicio público. Otra causa puede ser que no se ha garantizado que la comunidad se organice mejor para formular sus demandas y actuar en su solución. Esta situación puede tener relación con el hecho de que la participación en los Comités no ha sido un hecho totalmente realizado de manera consciente, sino que ha sido inducido por los Promotores de Solidaridad o por las autoridades municipales, apreciación que se confirma con la relevancia que han tenido ambas figuras en la constitución y elección de los comités. El producto de esta dinámica ha sido diferente al esperado, es decir, los comités, como núcleos de organización, no se han convertido en agentes que propicien una organización continua y efectiva de la población. Otro elemento explicativo de la no correspondencia entre participación en comités y dotación de servicios puede estar en la ubicación geográfica, por el alto costo que implica dotar de servicios a localidades pequeñas, dispersas y alejadas de los grandes centros de población. Sin embargo, este último aspecto no debería constituir un motivo para no proporcionar los servicios públicos, pues, precisamente el objetivo de Solidaridad es actuar en los sitios donde reside la población en extrema pobreza. La localización de la inversión no debería ser donde es más fácil sino donde es más necesaria.

Gráfica 19
Incremento en la participación de la
comunidad a partir de obras de PRONASOL

Opinión de la población



Beneficiarios



Directivos de Comités

4. Impacto en la organización social

Los comités de Solidaridad constituyen la instancia formal para propiciar la participación organizada de la comunidad en las acciones del PRONASOL. Tal participación debe tener como premisas el respeto a las decisiones y a la iniciativa de la propia comunidad, la corresponsabilidad gobierno-comunidad en la ejecución de las obras y la transparencia en el uso de los recursos.²⁴

Dado el papel asignado a los comités de Solidaridad para organizar a la población más pobre, resulta de primordial importancia conocer su estructura, sus actividades, la extracción social de sus dirigentes así como su capacidad de liderazgo. El análisis de los comités debe aportar elementos para determinar el nivel de participación social por ellos logrado, así como su capacidad para constituirse en un vínculo permanente para la convivencia entre los ciudadanos y para la concertación de éstos con el estado. Con el propósito de evaluar el tipo de organización social promovido por los Comités de Solidaridad del estado de Morelos se incluye la siguiente información obtenida de la encuesta a 167 dirigentes de estos comités.

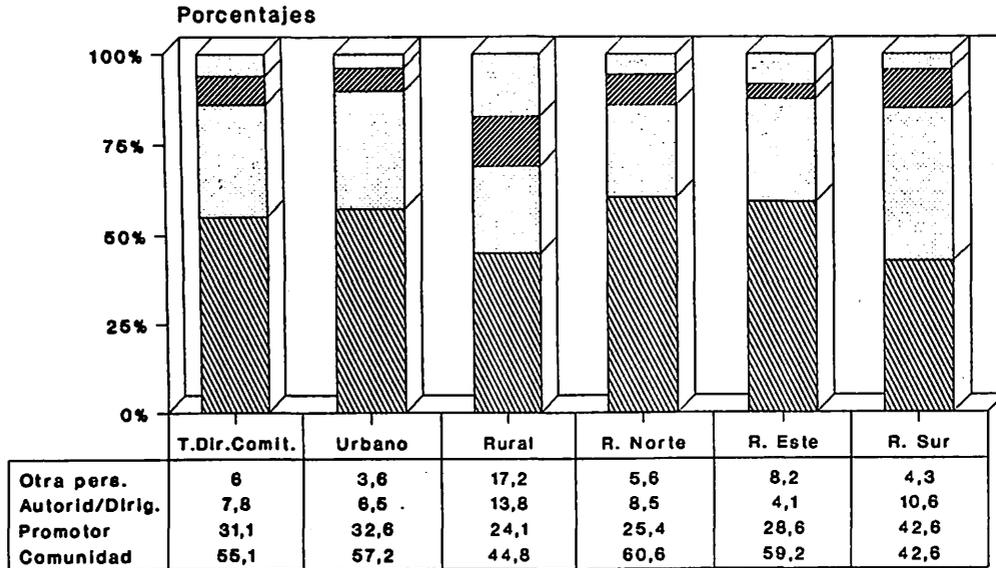
4.1 Iniciativa para la formación de los Comités de Solidaridad

Saber de quién o quiénes provino la idea de formar los comités es relevante para tener una primera aproximación sobre su representatividad y capacidad de liderazgo. Según las declaraciones de los dirigentes de éstos, en un 55.1% de los casos la idea de formar los comités provino de la propia comunidad ya sea a través de los colonos, los vecinos o las juntas de padres de familia en las escuelas. Sólo en un 31% reconocen que la iniciativa provino de los promotores de Solidaridad.²⁵ Véase al respecto las gráficas 20 y 21.

24 Secretaría Adjunta de Investigación y Análisis, op. cit. p. 71.

25 Es de destacarse esta opinión ya que muestra un alto grado de apropiación por parte de los dirigentes, que son gente de las propias localidades, de la iniciativa para la formación de los comités. En realidad la formación de dichos comités es inducida por los propios requisitos que el Programa establece para la ejecución de las obras.

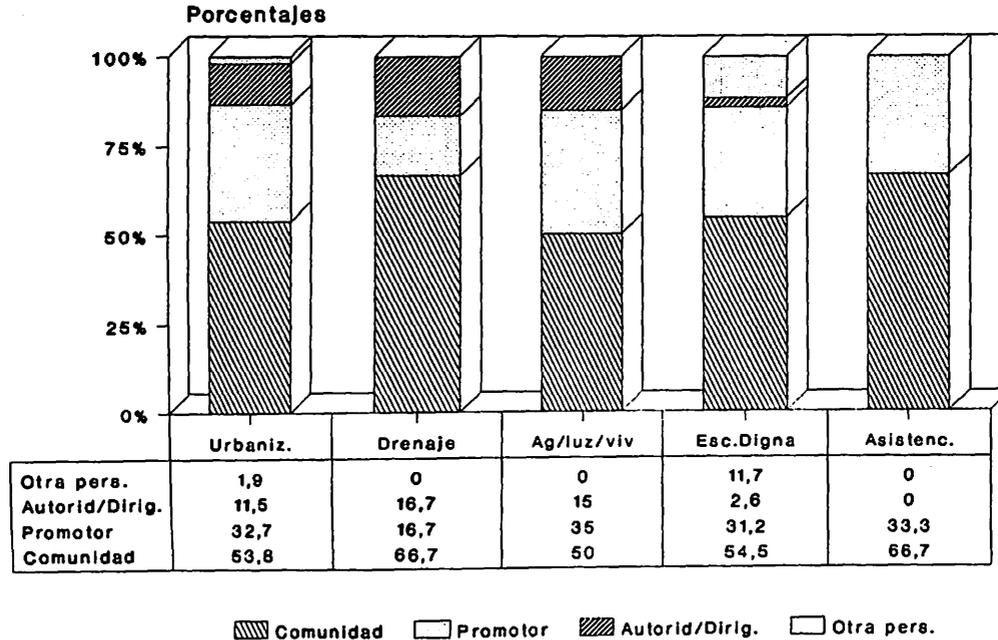
Gráfica 20
Personas o instituciones que promueven
la formación del Comité



 Comunidad
  Promotor
  Autorid/Dirig.
  Otra pers.

Opinión según ámbito geográfico

Gráfica 21
Personas o instituciones que promueven
la formación del Comité



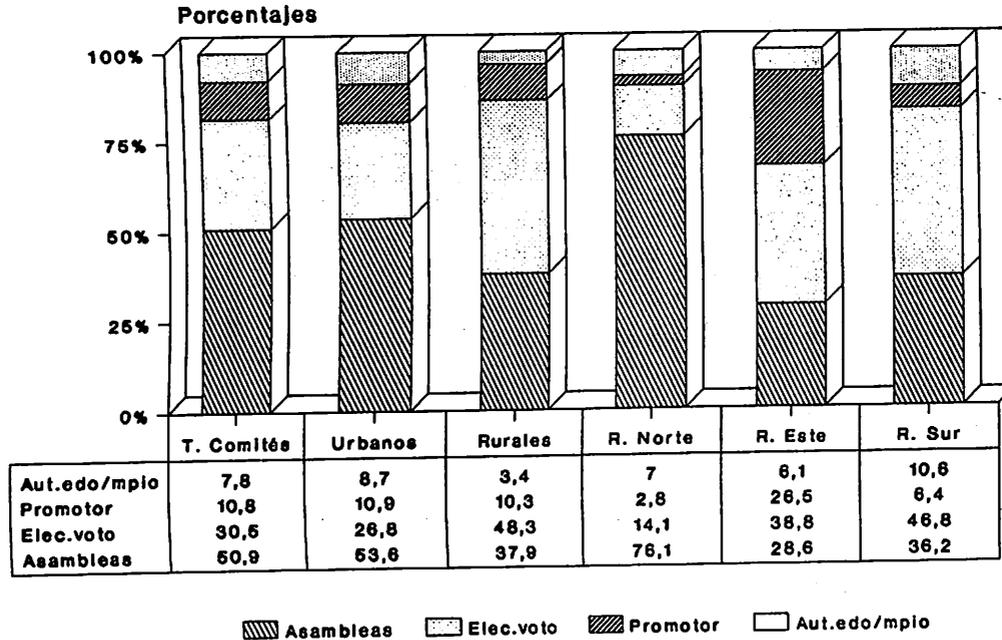
Opinión según grupos de programas

Los agentes externos, como son las autoridades o los dirigentes del PRI, han tenido un papel muy reducido en cuanto a fomentar la constitución de Comités. Sólo el 7.8% de los entrevistados indicaron que la idea provenía de estos agentes y se trata en su mayoría de Comités que realizan o realizaron obras dentro de los programas de infraestructura urbana. Asimismo, destaca el caso del Programa Escuela Digna, en donde la iniciativa de la formación de los comités proviene de los directores de los planteles y no de personas pertenecientes a las comunidades.

Por lo que concierne a cómo se formó el Comité, el 50.9% de los dirigentes entrevistados indicó que fue mediante una asamblea; el 30.5% señaló como mecanismo de formación la elección con voto secreto; el 10% informó que había sido por nombramiento del Promotor y el 7.8% opinó que fue por nombramiento de autoridades, sea estatales o municipales. (véanse gráficas 22 y 23). Esto significa que en cuatro de cada cinco comités la formación e integración se realiza sin el auxilio de agentes externos a la comunidad, lo que habla favorablemente de la posibilidad y capacidad que tienen la mayoría de las comunidades para organizar y conformar sus propias instancias de dirección-acción. Esta dinámica no es, sin embargo, observada por igual por toda la población. Las asambleas, como procedimiento para formar los comités, son poco empleadas en las regiones Este y Sur. El Promotor y las autoridades estatales o municipales juegan un rol importante en el procedimiento seguido para constituir los comités en ambas regiones, así como entre la población que recibe ingresos por abajo de dos salarios mínimos.

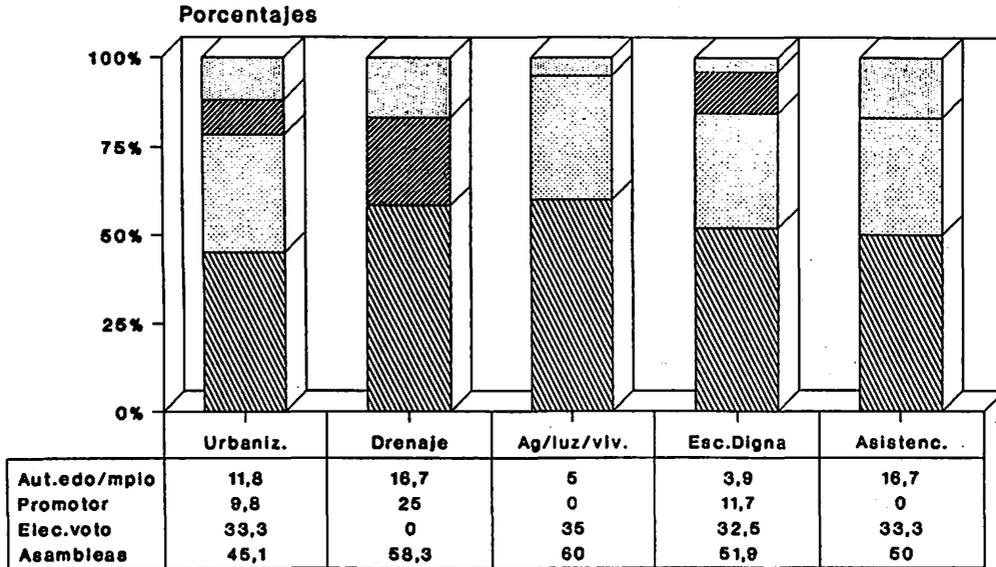
Con base en estos datos es posible sostener que en la formación de los comités existe un cierto grado de autonomía de las comunidades; esa autonomía, sin embargo, no se ha conseguido en las áreas rurales o entre la población más pobre. En estas últimas continúan siendo los agentes externos (promotores y autoridades) los que promueven la organización de la comunidad.

Gráfica 22
Procedimiento seguido en la formación
del Comité de Solidaridad



Opinión según ámbito geográfico

Gráfica 23
Procedimiento seguido para la formación
del Comité de Solidaridad



Opinión según grupo de programas

4.2 Perfil socioeconómico de los dirigentes

La clarificación de la extracción social de los directivos de los Comités de Solidaridad, sin duda, es otro elemento que permite identificar la representatividad social de estos organismos.

Al respecto es importante destacar la elevada participación de la mujer en los comités (ver gráficas 24 y 25). Ello tiene que ver con el rol que la sociedad le ha conferido a la mujer, la cual ha asumido la responsabilidad de resolver las necesidades de la unidad familiar, por ejemplo, la falta de agua. Esta participación de la mujer en los Comités es incluso superior a la de los hombres en las zonas más urbanizadas y desarrolladas de Morelos (el 58% de los dirigentes en la región norte son mujeres); en las zonas rurales, en cambio, el porcentaje de mujeres que participa en los comités es menor (31%). Estas diferencias en la participación de la mujer en los comités según ámbito geográfico son indicativas, por un lado, del papel tradicional que la mujer juega aún en el campo y, por otro, de los cambios que los procesos de urbanización provocan en los valores culturales y sociales.

La incorporación de la mujer en estas instancias de dirección también se aprecia en los cargos que ha asumido dentro del Comité. Hay una elevada participación de las mujeres en los principales puestos. Del total de hombres directivos entrevistados, el 65% ha sido presidente de comité; mientras que entre las mujeres ese puesto ha sido desempeñado por el 54%. A pesar de esta significativa presencia femenina, ellas han ocupado en mayor proporción que los hombres los cargos de secretarías o tesoreras, lo cual muestra la persistencia de ciertos roles femeninos.

Igualmente, se aprecia que, en las áreas más urbanizadas, la participación de las mujeres en el más alto cargo dentro de los comités es, con mucho, más importante que la que se da en las zonas menos desarrolladas.

Por otra parte, es interesante destacar que los dirigentes son escogidos entre las personas casadas y maduras; los jóvenes tienen una escasa participación, aunque entre este último grupo de población la participación femenina es mayor que la masculina.

En cuanto a la escolaridad, es de subrayarse que un elevado porcentaje de los dirigentes (28.1%) no tiene estudios o sólo cursó algunos años de la educación primaria. Pero, a pesar de su bajo nivel de escolaridad, el promedio es superior al que tiene el conjunto de la población beneficiada.

El hecho de que Morelos sea una entidad caracterizada por recibir población de otras entidades federativas se refleja también en los dirigentes de los comités: el 37.1% proviene de otros estados, sobre todo de Guerrero.

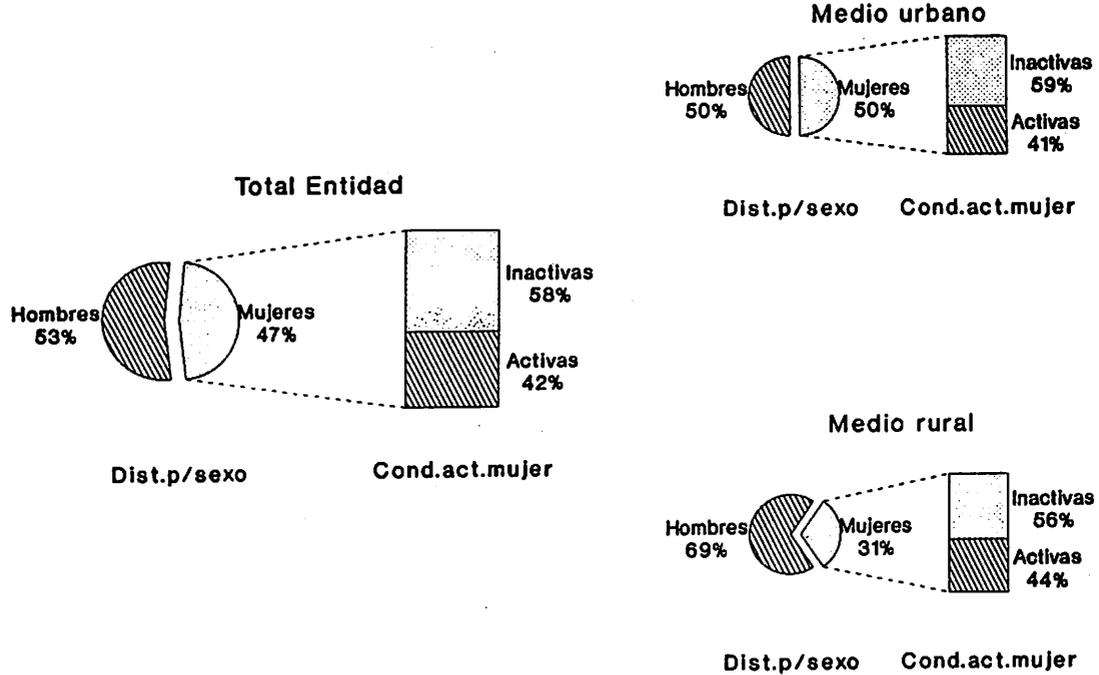
Sin embargo, no se trata de migraciones recientes, pues más del 80% tiene 10 años o más de vivir en Morelos.

Por lo que respecta a la actividad económica de los dirigentes, sobresale la elevada participación de las mujeres, pues el 42.3% declaró trabajar. Este porcentaje de mujeres trabajadoras supera en un 67% al total de mujeres beneficiarias que declaró trabajar y muestra los cambios notables que se producen en las actividades de la mujer cuando ésta se incorpora al mercado laboral, como es el caso de su participación en los Comités. Por otra parte, estos cambios son más importantes en las zonas más atrasadas económicamente, como es el caso de la región Este y Sur, donde del total de mujeres directivas de los Comités, el 55% y el 41.2%, respectivamente declararon realizar una actividad económica remunerada (gráficas 24 y 25). Al respecto, otro hecho que destaca es que la elevada participación económica de las mujeres de las regiones Este y Sur se corresponde con porcentajes mayores de mujeres jefes de hogar, lo cual estaría hablando, por un lado, de que se trata de mujeres solas que se han visto en la necesidad de incorporarse a la fuerza de trabajo y, por otro, de que son mujeres emprendedoras que se han unido para organizar la comunidad.

Identificar el nivel de ingresos de los dirigentes de los comités es relevante para saber si son parte de la población a la cual Solidaridad busca favorecer. Del total de la población beneficiada por el programa sólo el 53.7% se ubica bajo la línea de pobreza; en el caso de los dirigentes de los comités ese porcentaje baja al 37.8%, el resto, que es la mayoría, percibe ingresos superiores a 2 salarios mínimos mensuales.

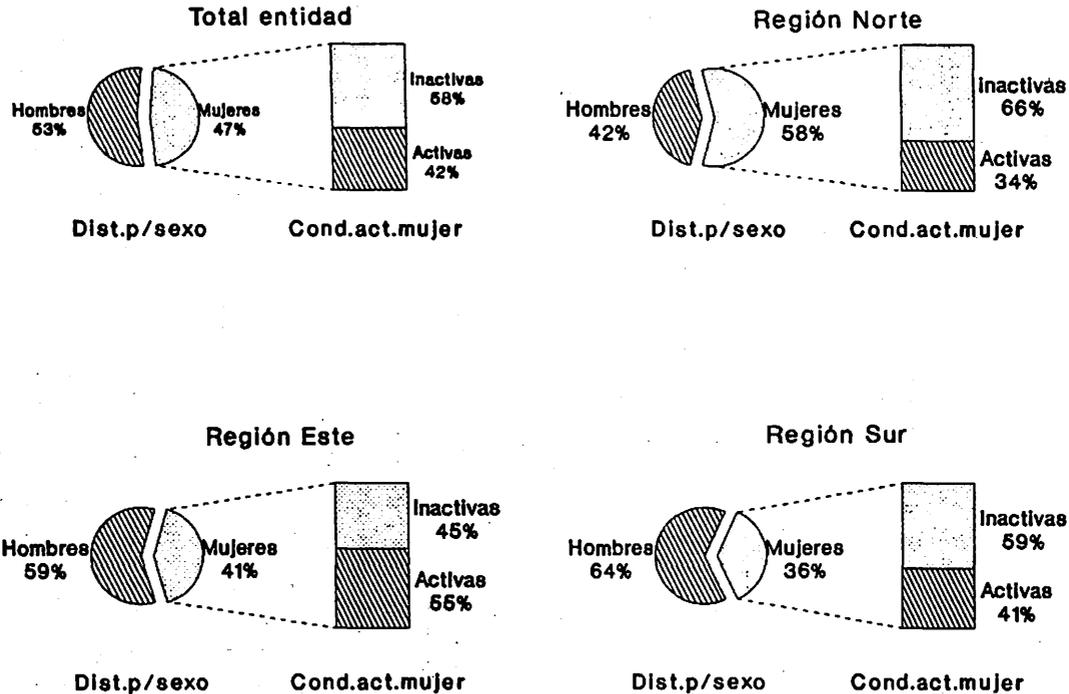
Con estos datos es posible observar que los directivos de los comités reúnen características promedio distintas a las que tiene el conjunto de la población beneficiada; destaca su mayor escolaridad, la mayor participación económica de las mujeres y sus mayores niveles de ingresos.

Gráfica 24
Directivos de Comités de Solidaridad
Distribución por sexo y condición de actividad de la mujer



Gráfica 25

Directivos de Comités de Solidaridad



Distribución por sexo y condición de actividad de la mujer

4.3 Estructura y funcionamiento de los comités

De la encuesta aplicada a los directivos de comités de Solidaridad se extrae que el 47.3% de los comités se formaron en 1992, el 38.9% en 1991, el 10.2% en 1990 y el 3.6% en 1989 (ver la gráfica 26), lo cual muestra que en los últimos años se aceleró su formación, pero también permite inferir que los comités se desintegran cuando las obras para las que fueron creados culminan. En efecto, al momento de la entrevista a los directivos el 16.8% ya no lo era debido a que las obras ya habían concluido, a renuncias o a cambios en la integración de los comités.

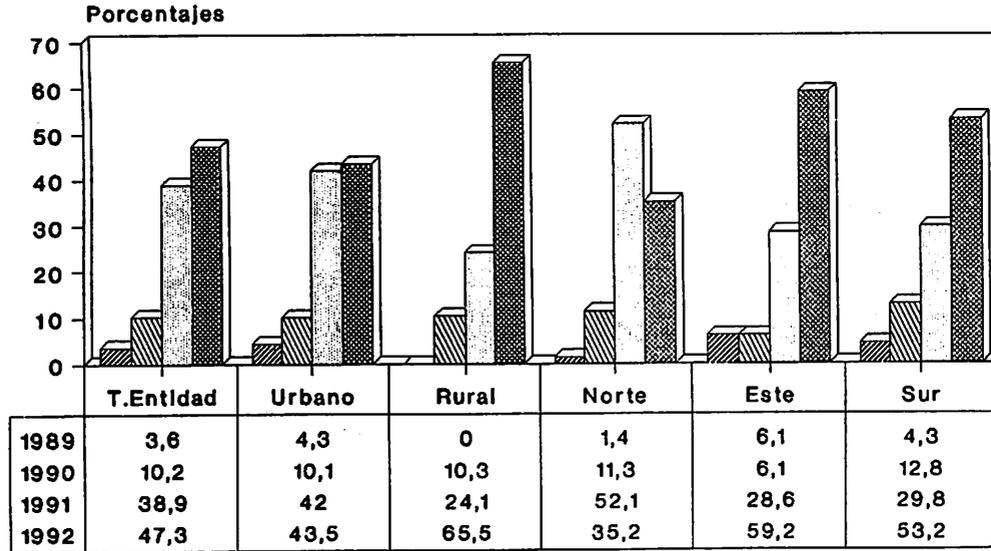
Cuando se analiza la creación de los comités según su ubicación geográfica, se aprecia que su formación se inició en las zonas más desarrolladas y menos pobres del estado; en las zonas deprimidas su formación se acentuó en 1992.

Una de las maneras de apreciar la dinámica de los comités de Solidaridad es viendo la frecuencia con la que se reúnen, así como la frecuencia con la que los comités realizan asambleas con la comunidad. Estas frecuencias son un buen indicador de la vida que tienen las células organizativas básicas del Programa. En la gráfica 29 se aprecian ambas periodicidades.

Como se puede constatar, casi tres quintas partes de las reuniones de los comités ocurren con alguna periodicidad regular, sólo el 41% de las reuniones se llevan a cabo cuando existe un asunto específico a tratar. En cambio, las asambleas de los comités con la comunidad tienen una periodicidad más irregular, pues en un 54% de los casos se celebran cuando hay algún asunto particular que tratar. Desde el punto de vista de la frecuencia de reuniones y asambleas parece ser que efectivamente existe una vida activa de esta instancia organizativa y que los comités mantienen, aunque sólo sea para tratar asuntos específicos, buena relación con la comunidad.

Entre las preguntas que se formularon a los directivos de comités, una de ellas tenía como propósito saber quiénes son las personas que dirigen las asambleas; ello con la finalidad de indagar acerca de la autonomía de los comités. Al respecto, el 66% de los hombres entrevistados sostuvo que dichas asambleas son dirigidas por algún miembro del comité, el 53.8% de las mujeres respondió en el mismo sentido. Cuando las asambleas no son dirigidas por miembros de los comités, lo hace algún promotor de Solidaridad, alguna autoridad municipal o los directores de las escuelas. Estos últimos dirigen cerca del 23% de las asambleas, pero este dato no es generalizable a todo tipo de comité, pues se refiere a los que se formaron para el programa de Escuela Digna. En este programa el papel

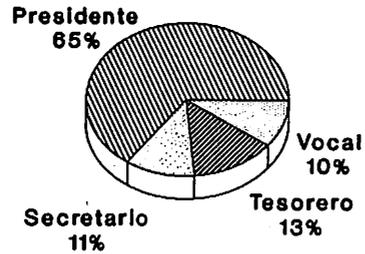
Gráfica 26
Año de formación del Comité
según ámbito geográfico



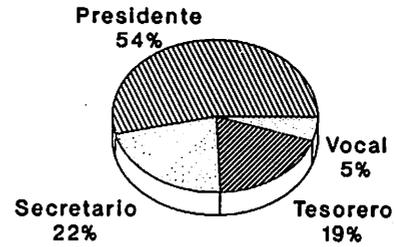
1989
 1990
 1991
 1992

Gráfica 27

Cargos asumidos en el comité según sexo

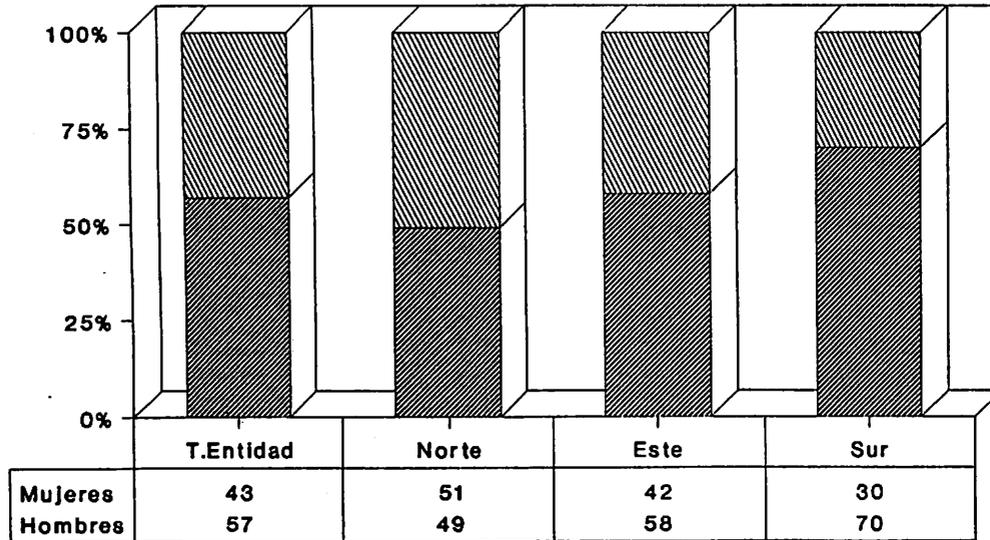


Directivos masculinos



Directivos femeninos

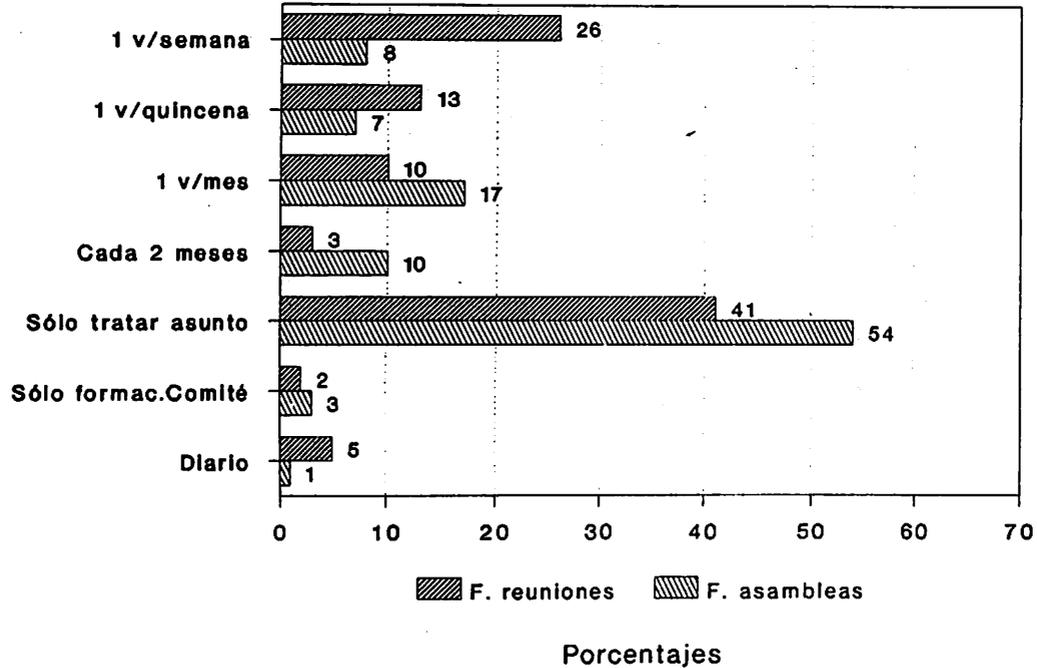
Gráfica 28
Presidentes de Comités
Distribución por sexo



■ Hombres ▨ Mujeres

Ambito geográfico

Gráfica 29
Frecuencia de reuniones del comité y de asambleas con la comunidad



de los directores de las escuelas es determinante, pues ellos son los que promueven la formación misma de los comités a fin de obtener recursos para mejorar sus planteles. Si se excluye este programa para saber qué persona dirige las asambleas, resulta abrumadoramente mayoritaria la conducción por parte de los propios comités. Los promotores de Solidaridad o los ayudantes municipales también llegan a dirigir las asambleas, pero ello no ocurre en más de 16% de los casos.

Otro indicador que permite apreciar la presencia y capacidad de convocatoria de los comités ante la comunidad, es el número de personas que asisten a las asambleas. Según la información aportada por los dirigentes de los comités, el promedio de asistentes a las asambleas es de 81 personas. Esta cifra, multiplicada por los 2,552 comités que existían en Morelos a fines de 1991, nos hablaría de una capacidad de movilización promedio de 206,712 gentes si todos los comités efectuaran una asamblea. No se trata, de ninguna manera, de una escasa capacidad de convocatoria. Sin embargo, esta generalización debe matizarse ya que el mayor número de asistentes a las asambleas se desarrolla con el programa Escuela Digna, el cual, como antes se dijo, es liderado por los directores y no por los comités mismos.

Otro elemento que permite acercarnos al grado de organización alcanzado por la población se puede inferir de la actuación que han tenido los Comités de Solidaridad en las obras desarrolladas y programas atendidos. De la última obra consignada por los directivos, el 43% ha trabajado en obras del programa Escuela Digna y el 33% en Urbanización. Esto significa que un poco más de tres cuartas partes de las obras se realizan en estos dos programas. Si se excluye lo que se desarrolla bajo el programa Escuela Digna, las acciones y obras promovidas por los Comités son aún pocas. En efecto, de acuerdo al número de obras que ejecuta un comité se observa que en un 57% de los casos el comité trabajó para al menos dos obras, y en un 38% en al menos tres. Sin embargo, la mayor parte de las obras adicionales están referidas al programa Escuela Digna, de tal suerte que si se excluyen estas obras sólo un 22% de los comités llevaron a cabo al menos dos obras y únicamente un 8% realizó tres obras. Tal panorama muestra la escasa duración que tiene la mayoría de los comités. La tónica general ha sido constituirse para ejecutar una obra; al concluir ésta, se disuelve el comité. Tal resultado refleja la poca capacidad organizativa que se ha generado entre la comunidad, tanto por el breve periodo de gestión del comité, como por el reducido número de obras que emprende un mismo comité.

A nivel regional, el panorama del trabajo de los comités replica lo encontrado previamente. En la región Norte los comités llevan a cabo más

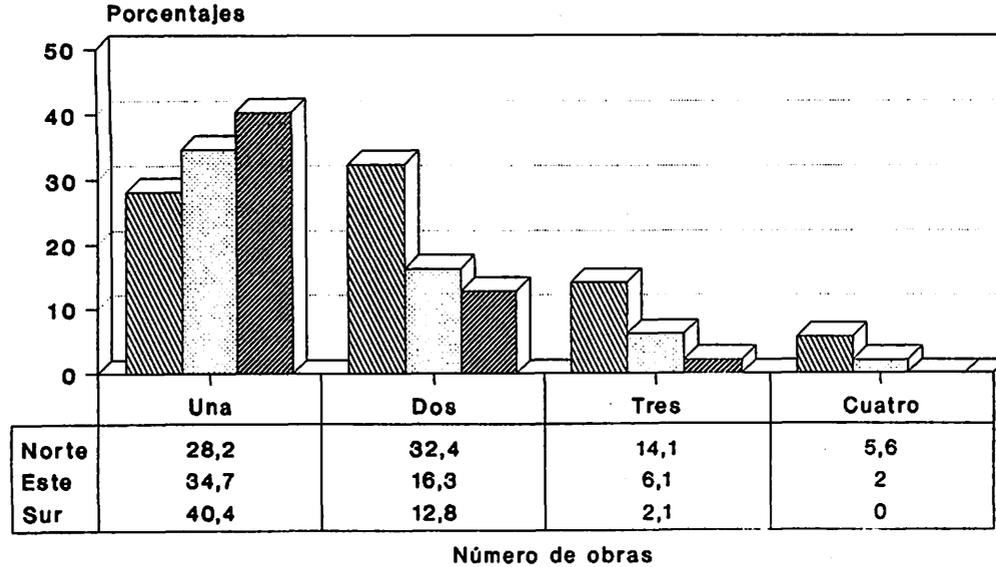
acciones que en las otras dos regiones, por tanto, la vida de los comités en las regiones más deterioradas es más efímera, reduciéndose las posibilidades de mejorar las condiciones de vida de sus pobladores. Así, mientras que en la región Norte, el 63% de los comités ejecutan al menos dos obras y el 42% tres obras, los porcentajes para la región Este son del 51% con al menos dos obras y del 31% con al menos tres, lo que significa una diferencia relativa entre ambas regiones del 19% para el caso de al menos dos obras y del 26% para tres obras. La situación es más crítica si se excluyen las obras de Escuela Digna, pues en la región Este sólo el 16% de los comités tienen al menos dos obras y el 6% tres obras. En la región Norte los porcentajes ascienden al 32% y 14% respectivamente (ver la gráfica 30).

Los comités son las células básicas para la organización de las comunidades, pero también tienen la importante tarea de "...decidir sobre las obras y proyectos a realizar; establecer las aportaciones y la responsabilidad de cada familia; controlar la calidad del trabajo y evaluar los resultados a partir de los recursos asignados".²⁶ Dadas las funciones concedidas a los comités, donde además de la participación debe darse el compromiso corresponsable de los ciudadanos, resulta fundamental ver cuáles han sido, en lo concreto, las actividades que desarrollan. En lo que sigue se comentan los resultados observados en relación a la administración y organización de las obras realizadas.

En relación al aspecto administrativo de los comités se destaca que, para ejecutar las obras, el 43.7% no cuenta con un programa de trabajo donde se especifiquen las actividades que deben efectuar, el 22% no cuenta con archivos de documentación, el 24% no tiene constancias de las decisiones y el 11% no tiene un control del costo de las obras (ver gráfica 31).

26 Rojas Gutiérrez, C., "Avances del Programa Nacional de Solidaridad", en *Comercio Exterior*, Vol. 41, núm. 5, México, mayo de 1991, pp. 443-446.

Gráfica 30
Frecuencia de obras que realizan los
Comités de Solidaridad



Norte
 Este
 Sur

Nota: Se excluyen los comités del programa Escuela Digna

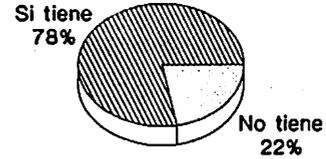
Gráfica 31

Aspectos de la administración de los comités de Solidaridad

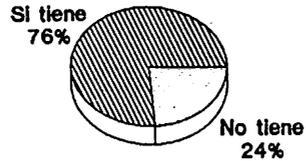
Programa de trabajo



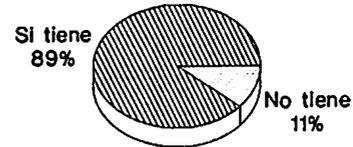
Archivo de documentación



Constancias de decisiones



Control de costos de las obras



Opinión de directivos de comités

Vistos de otra manera estos datos, también debe decirse que es elevada la proporción de comités (89%) que lleva control de los costos y las aportaciones de las obras; que de cada cuatro comités, tres guardan constancia escrita de las decisiones acordadas; que de cada 10 comités, casi 8 cuentan con documentos que avalan el desarrollo de las obras; y, que más de la mitad de ellos cuenta con un programa de trabajo donde se definen las actividades a realizar.

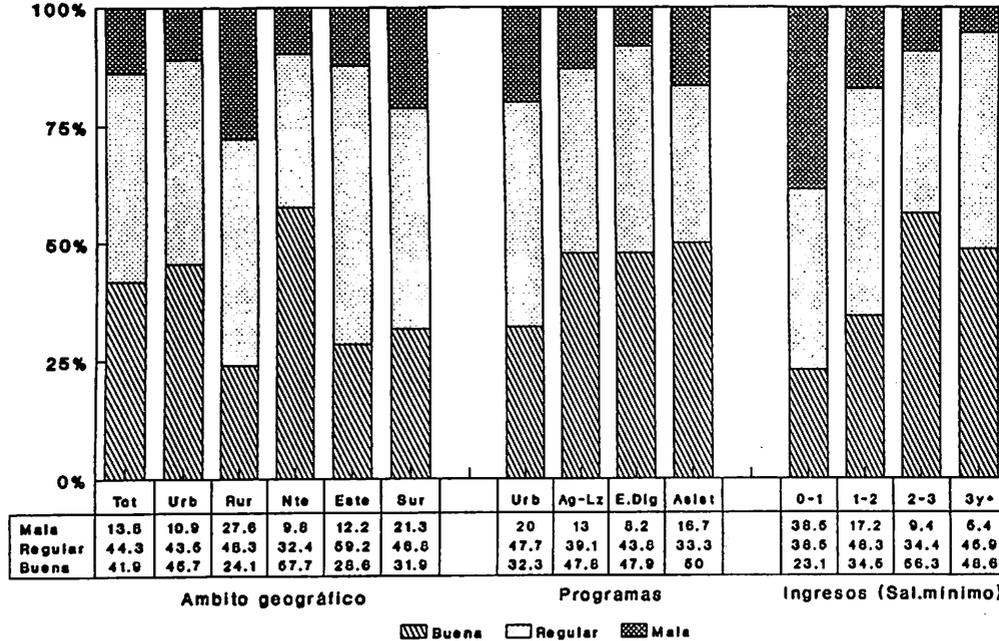
Para resumir estos cuatro rubros que tienen que ver con la administración de los comités, se construyó un indicador que permite concluir que en el 42% de esas instancias la administración es buena, en el 44.3% es regular y en el 13.% es mala (ver gráfica 32).

En términos globales hay que destacar que en las zonas más urbanizadas, con mayores niveles educativos y con mejores ingresos, la administración de las obras mejora. En cuanto al tipo de programas que los comités manejan, los de urbanización (principalmente pavimentación) y drenaje son los que tienen más deficiente administración, que se traduce en irregularidades en el cumplimiento de los tiempos de conclusión de las obras.

Por otra parte, hay que señalar que la actividad más frecuentemente realizada por los comités ha sido la organización de la comunidad para la realización conjunta de las obras. El 82.6% de los comités organizó el trabajo propio de la comunidad; el 73.1% recabó las aportaciones monetarias; el 67.7% controló los materiales aportados por la comunidad; el 70% participó en la compra de materiales y en conseguir a los contratistas.

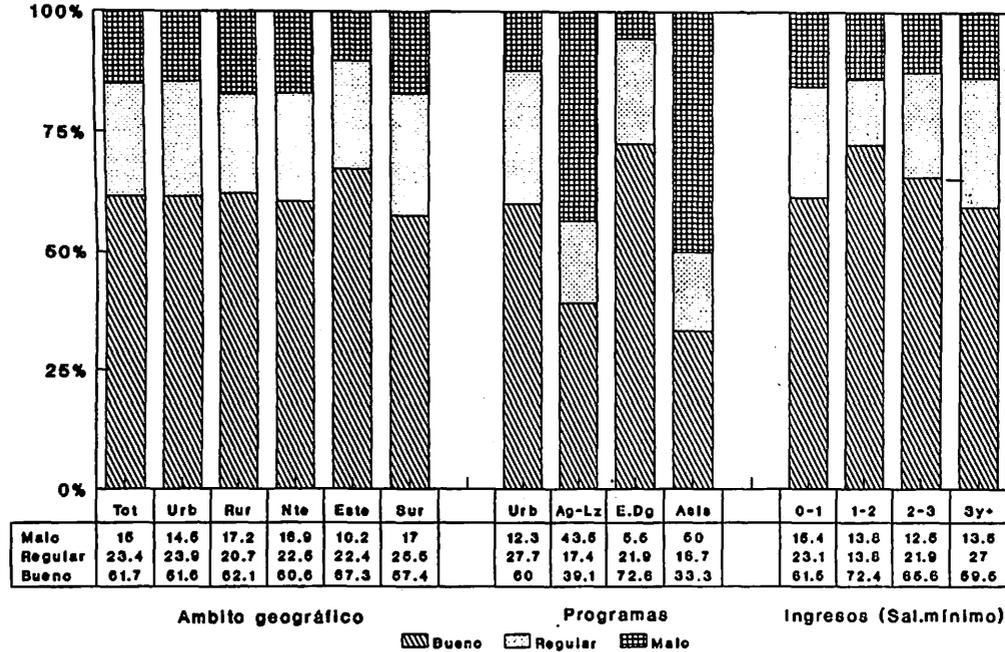
En contraste con su papel en la administración de las obras, la función de los comités para organizar las aportaciones de la comunidad y la compra de materiales (es decir, la organización concreta de las obras) es satisfactoria, diluyéndose, en este caso, las divisiones rural-urbano y mejorando sensiblemente la actuación de los comités que se ubican en las regiones más pobres y atrasadas del estado (ver gráfica 33).

Gráfica 32
Papel de los comités en la
administración de la obra
Opinión de directivos de comités



Urb: Urbanización/drenaje; Ag-Lz: Agua/luz/vivienda; E.Digna: Escuela Digna; Asiet: Asistenciales

Gráfica 33
Papel de los comités en la
organización de la obra
Opinión de directivos de comités



Urb: Urbanización/drenaje; Ag-Lz: Agua/luz/vivienda; E.Dig: Escuela Digna; Asist: Asistenciales

4.4 Representatividad de los comités

La representatividad de los comités se evaluó considerando la amplitud del ámbito de acción donde se desarrollan las obras y la población que cubren. En relación al primer punto, el 41% de los comités tiene como ámbito de acción a las escuelas, el 29% a las calles o manzanas, el 17% a las colonias y el 12% a las localidades. Desde este punto puede sostenerse que la representatividad de los comités no tiene grandes alcances.

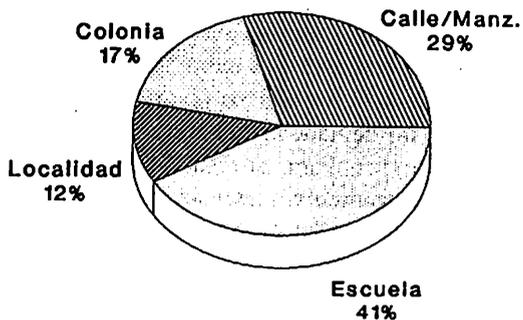
Si se considera el número de personas que las obras han beneficiado se aprecia un alcance mayor: dos terceras partes (67%) de los comités han representado a grupos de más de 100 personas.

Por otra parte, se observa congruencia entre el ámbito de acción del Comité, las personas beneficiadas y el poder de convocatoria a asambleas que tiene el Comité. Por ejemplo, cuando el ámbito de acción es una calle o manzana y el Comité convoca a asamblea, ésta se realiza en un 91% de casos contando con la asistencia hasta de 50 personas. Cuando el ámbito es la escuela, en el 69% de los casos las asambleas agrupan más de 50 personas.

La respuesta favorable de la comunidad a las convocatorias de asambleas que promueve el Comité se han debido, sin duda, a la estrecha comunicación que prevalece entre los beneficiados. Tal hecho se puede observar a partir del medio al cual recurre el Comité para convocar: en el 36.5% de los casos ha sido por los vecinos. Cuando el ámbito de acción del Comité ha sido una calle o manzana, la colonia o la localidad, este medio ha sido empleado en más del 50% de los casos. Su efecto, como ya se indicó, es la asistencia de un número importante de personas a las asambleas.

De la conjugación de los aspectos anteriores se puede concluir que, en términos generales, los comités representan amplios grupos de población, y que ésta responde favorablemente a los llamados que hace el Comité.

Gráfica 34
Ambito geográfico de representatividad
de los comités de solidaridad
Opinión de directivos



4.5 Autoevaluación de los comités

Es importante conocer la opinión que el mismo comité expresa sobre su actuar cotidiano. Para ello, se les solicitó a los directivos entrevistados que calificaran el desarrollo de su trabajo en lo referente a la gestión de obras, la administración y ejecución de ellas y cómo consideraban que habían actuado en lo correspondiente a la promoción de la participación comunitaria. De acuerdo a esta autoevaluación, la actuación de los comités es buena en el 54% de los comités; muy buena en el 14%; regular en el 29% y mala sólo en el 3% de los casos.

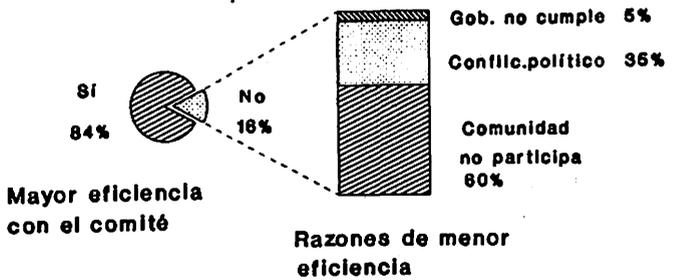
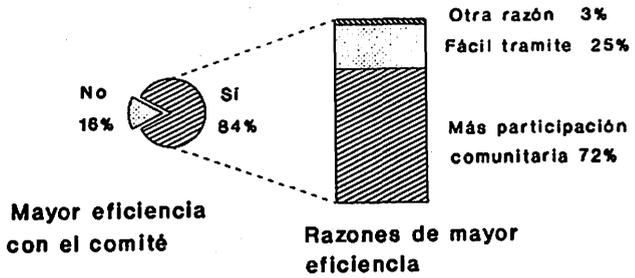
Mayor satisfacción al respecto se muestra en la región norte donde el 70% de los comités se inclinó por una evaluación buena o muy buena; en los comités rurales sólo en un 45% se expresaron en el mismo sentido.

Por otra parte, referente a los efectos favorables que Solidaridad ha tenido en la solución de las demandas de la comunidad, el 84.4% de los directivos respondió que los problemas se resuelven más eficazmente desde que existe el Programa. Argumentan, además, como explicación de esta situación, el incremento que se ha registrado en la participación de la comunidad (ver gráfica 35).

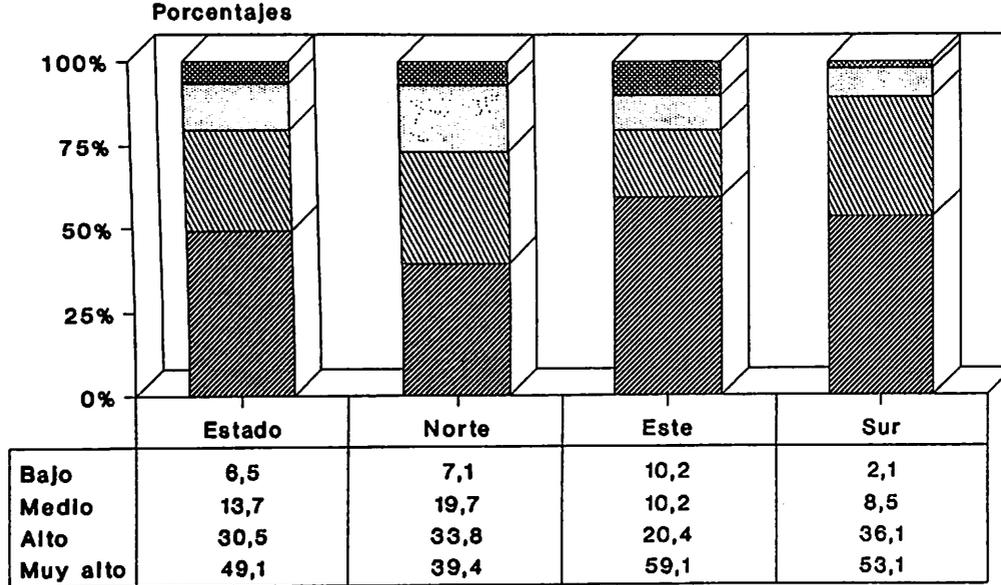
La opinión de los dirigentes sobre los beneficios en la comunidad en lo relativo al ingreso de las familias, la salud de la comunidad, la seguridad de los colonos, la revaluación de las propiedades y, principalmente, la participación de la población, es igualmente positiva. Así, cuatro de cada cinco dirigentes consideró que Solidaridad ha repercutido favorable o muy favorablemente en la comunidad, mejorando las condiciones de vida de sus miembros (ver gráfica 36). El programa es más apreciado en las zonas más pobres y rurales. Sin duda, pequeñas acciones en localidades muy deterioradas tienen un efecto visible más importante que grandes acciones en poblaciones que han satisfecho un mínimo de sus necesidades vitales.

Gráfica 35

Mejor solución a demandas con la formación del comité



Gráfica 36
Beneficios de Solidaridad



Muy alto
 Alto
 Medio
 Bajo

Opinión según ámbito geográfico

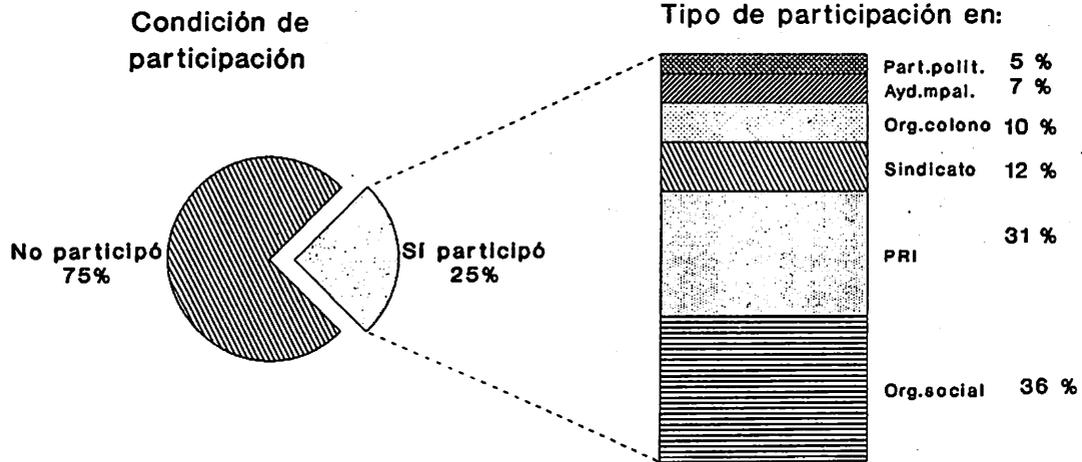
5. Impacto en la creación de nuevos liderazgos

De acuerdo a la información captada en la encuesta a directivos de Comités de Solidaridad en Morelos, puede decirse que, efectivamente, Solidaridad ha propiciado el surgimiento de nuevos liderazgos. Ante la pregunta expresa de si antes de la formación de los Comités las comunidades tenían líderes, el 79.6% respondió que no. La quinta parte de los entrevistados dijo que sí existían líderes antes de la formación de los Comités. Sin embargo, la gran mayoría de los líderes tradicionales (64.7%) no se incorporaron a los Comités de Solidaridad, ya sea porque no les interesó participar o porque estaban ausentes en el momento en que los Comités se formaron; solamente en un 15% de los casos los líderes anteriores fueron desplazados por el rechazo abierto de las comunidades. Es decir, aun en el caso de que antes de Solidaridad existieran líderes de las comunidades, sólo una pequeña parte de éstos se incorporaron a los trabajos de los Comités. No puede decirse que en el estado, Solidaridad se apoye en liderazgos viejos.

Si bien existían pocos líderes que fueran reconocidos como tales, también había, antes de Solidaridad, organizaciones o grupos que actuaban para resolver los problemas de la comunidad. La existencia de estas organizaciones, junto a los antiguos líderes, fue reconocida por el 36.5% de los Comités de Solidaridad. En el 63.5% de los Comités se consideró que antes del PRONASOL no existían personas o grupos que promovieran la solución de asuntos de las comunidades.

Los Comités de Solidaridad, en Morelos, sí han sido una instancia para promover nuevos líderes y han sustituido, en las tareas de promoción comunitaria, a otras organizaciones sociales. Esta afirmación se corrobora con el hecho de que sólo el 25% de los actuales dirigentes de los Comités de Solidaridad reconoció participar o haber participado en organizaciones tales como sindicatos, partidos políticos, organizaciones de colonos o asociaciones civiles (ver gráfica 37).

Gráfica 37
Antecedentes de organización
de los directivos de comités



Los datos anteriores fueron corroborados por la opinión de los presidentes municipales. Casi el 40% de éstos manifestó que los líderes actuales de su respectivo municipio surgieron hace menos de 5 años.

Basados en los datos anteriores, se puede sostener que en el caso de Morelos, Solidaridad ha generado nuevos liderazgos sociales. Sin duda, los Comités de Solidaridad apuntan a la constitución de redes para una nueva comunicación del gobierno con la parte más pobre de la sociedad. Sin embargo, también debe decirse que esas redes pueden generar adhesiones personales más que institucionales. Al respecto, puede mencionarse el hecho de que el 84.6% de la población beneficiada por el PRONASOL considera que éste fue creado por el presidente de México y el 64% piensa que de él proviene el dinero con el que se hacen las obras de Solidaridad. No es que la población valore más la intervención del presidente de la República que la del gobierno como institución, pero sí es muy alta la identificación del programa con el presidente. Tal vez por esa asociación, casi la mitad de los beneficiarios de Solidaridad entrevistados consideran que este programa terminará con el sexenio de Carlos Salinas.

6. Impacto en la coordinación institucional y gestión municipal

El punto relacionado con la coordinación que se ha establecido entre los Comités y las distintas instancias ejecutoras es tema de evaluación en la medida que muestra, por un lado, la movilidad y conocimiento que tiene el Comité sobre a quién acudir para resolver sus problemas; y por otro, la atención que le han prestado las autoridades competentes a la solución de problemas de las comunidades.

La principal autoridad a la cual se han dirigido los Comités para solicitar apoyo a las demandas de la comunidad ha sido el Municipio: 55.7% de los Comités siguieron este camino. La segunda autoridad ha sido tanto el gobierno estatal como el federal: 20% de los Comités recurrieron a estas autoridades. La SEDESOL fue mencionada explícitamente por el 17% de los Comités y el 5% restante presentó ante el Promotor de esta dependencia federal sus demandas. No realizaron gestión alguna, o el dirigente no sabe a qué autoridad acudió el Comité, en un 2% de casos.

Cuadro 8

Morelos: opinión de los directivos de Comités sobre la autoridad ante la cual presentan sus demandas de obras (porcentaje de población)

Concepto	Autoridad/Institución				
	Municipio	Gob.Edo./Fed.	SEDESOL	Promotor	Otra Inst.
Opinión según ámbito geográfico					
Total entidad	55.7	20.4	15.6	4.8	3.5
Región Norte	43.7	36.6	15.5	0.0	4.2
Región Este	51.0	6.1	26.5	12.2	4.2
Región Sur	78.7	10.6	4.3	4.3	2.1
Opinión según última obra realizada					
Urbanización	66.2	15.4	10.8	3.1	4.5
Agua, electricidad, vivienda	34.8	17.4	34.8	13.0	0.0
Escuela digna	54.8	26.0	13.7	2.7	2.8
P. asistenciales	33.3	16.7	16.7	16.7	16.6
Opinión según procedimiento usado					
Notifica por escrito	58.3	19.4	15.5	5.8	1.0
Acude a oficina gubernamental	51.4	20.0	20.0	2.9	5.7
Comunicación verbal	53.8	23.1	7.7	7.7	7.7
Otro tipo	50.0	25.0	12.5	0.0	12.5

Por regiones se visualizan diferencias notables. Mientras que una tercera parte de los Comités de la Región Norte se dirige al Gobierno Federal o al Estatal para presentar sus demandas, en la Región Este sólo el 6% de los Comités declaran esta opción. Entre los Comités de las Regiones Este y Sur la opción principal ha sido el Municipio.

El hecho de que la mayor parte de los Comités acudan en primera instancia al municipio, se explica por que esta autoridad es la figura o referente inmediato que tiene una población cuando quiere resolver un problema. A su vez, dirigir las demandas al Promotor pudiera entenderse ya sea como una falta de presencia de las autoridades locales en ciertas zonas, o bien, como reflejo de un trabajo intenso que este personal del programa ha desarrollado en comunidades aisladas.

Por último, la confrontación entre autoridad a la cual han acudido los comités y retrasos en la obra, muestra que donde se ha presentado una falta de coordinación mayor ha sido con el Gobierno Federal y/o Estatal: el 56% de los Comités que han dirigido sus demandas a esta autoridad han tenido atraso en la obra. Cuando el receptor de la demanda ha sido el Municipio o la SEDESOL, un 44% ha tenido retrasos en las obras.

Respecto al desempeño que han tenido las instituciones durante el desarrollo de las obras, en general, ha sido satisfactorio.

Cuadro 9

Morelos: opinión de los directivos de Comités sobre el desempeño de las instituciones (porcentajes de población)

Opinión de directivos				
Institución	Excelente	Bueno	Malo	Pésimo
Gob. Estado y/o Federal	19	71	5	5
Municipio	17	74	6	4
SEDESOL	17	80	3	-

La institución que a juicio de los Directivos de Comités ha tenido un mejor desempeño ha sido la SEDESOL, en tanto que ningún directivo consideró como pésima su labor y fue muy reducido el porcentaje que lo catalogó como malo.

Algunas de las críticas que se le han hecho a Solidaridad sostienen que este programa “vulnera el pacto con los estados y nulifica el trabajo de los ayuntamientos, al violentar el orden constitucional en lo referente a la vida municipal”. Se dice también que el PRONASOL “crea una estructura sobrepuesta y paralela de gobierno”. Es decir, el programa, según estas opiniones, es visto como un instrumento de gobierno que acentúa la preeminencia federal sobre los gobiernos estatales y municipales.²⁷

Con respecto a esto, en las entrevistas hechas a los 33 presidentes municipales, sólo tres consideraron que PRONASOL le quita importancia a su cargo porque no son ellos quienes administran los recursos asignados a las obras; también expresaron su desacuerdo por el hecho de que los promotores del programa acuden directamente a las comunidades sin tomar en cuenta a las autoridades municipales. Cabe reiterar que esta opinión no es generalizable a todos los presidentes municipales.

De las entrevistas realizadas a estos funcionarios, todos le encuentran cualidades al PRONASOL. Las principales, según ellos, es que mejora las condiciones de vida de las comunidades y que promueve la participación de la gente. En general, los presidentes municipales mencionan que Solidaridad viene a complementar el presupuesto al permitirles llevar a cabo obras que con los recursos del Ayuntamiento no se podrían hacer. Para ellos, por lo tanto, es muy importante el tener buenas relaciones con los funcionarios de Solidaridad (84.8%), y también con el gobernador y otros funcionarios estatales y federales. Sólo algunos mencionan tener buenas relaciones con el pueblo. Es importante recalcar el hecho de que para los presidentes municipales el presupuesto con que cuentan para el programa regular de gobierno no es suficiente, por lo cual al entrar Solidaridad en su municipio hay mayor número de obras. Asimismo, de acuerdo a lo que expresaron, no existen grandes problemas para que las obras se lleven a cabo, aunque en algún momento el 36.4% ha tenido contratiempos por la tramitación de documentos y el 30.2% ha tenido dificultades con la Contraloría porque “es muy estricta en que se apliquen los recursos adecuadamente”, además de que no siempre hay modo de comprobar gastos. En el 24.3% ha habido incumplimiento por parte de las autoridades del PRONASOL, muchas veces por entrega a destiempo de los recursos. Es aquí donde cuentan las buenas relaciones con los funcionarios de PRONASOL y

27 Ver: Zárate, Alfonso, “Solidaridad, evaluación de su impacto político”, 21 de agosto de 1992 (mecanografiado).

de otras instancias de gobierno. De las buenas relaciones con el personal del programa depende el que los recursos lleguen a tiempo.

Según la opinión de los presidentes municipales, todos los programas de Solidaridad son importantes, sin embargo, el más mencionado es el de Urbanización. Se dice que es el Programa de más impacto puesto que son obras que modifican el modo de vida de la gente, desde el impacto visual (las calles pavimentadas mejoran el aspecto) hasta el hecho de facilitar el transporte. Otros de los programas con más impacto son Escuela Digna, los de apoyo a la producción del campo y Niños de Solidaridad.

En resumen, las autoridades municipales ven positivamente el programa porque consideran que mejora las condiciones de vida y cambia la imagen de las comunidades (33.3%); promueve la participación de la gente en la satisfacción de sus propias necesidades (21.2%); es un apoyo a las instituciones y a las obras (12.1%); e identifica a la gente con el gobierno, aumentando su confianza en él (6.1%).

Sin embargo, los presidentes municipales también encuentran fallas en Solidaridad. El 12.1% de ellos ve mal que no se exija el pago de los créditos a los campesinos; 12.2% menciona que los recursos son insuficientes, y sólo el 3%, menciona que se relega al Presidente Municipal. Sugieren entonces que la entrega de recursos se haga a tiempo (18.2%), que SEDESOL trabaje más coordinada con el municipio para darle mayor importancia al Presidente Municipal (9.1%), reforzar el programa para ampliar sus alcances (9.1%), agilizar trámites (6.1%) y ser más estricto en la recuperación de créditos (6.1%).

7. Impacto en la cultura política

La cultura política de los mexicanos es un aspecto sobre el cual muchos estudiosos han escrito; sin embargo, muy poca investigación empírica existe al respecto. Existen muchas hipótesis, generalizaciones e incluso estereotipos para definir la cultura política del pueblo mexicano, pero hay pocos datos para sustentar las afirmaciones que sobre el tema se hacen.

Sin pretender profundizar, para los propósitos de esta investigación baste decir que tanto en los medios académicos como en los políticos, sobre todo después de los resultados electorales de 1988, suele decirse que la cultura política de los mexicanos ha cambiado. Por tal cambio se entiende el paso de una cultura política pasiva a una más activa.

Con una fuerte influencia de los ahora antiguos estudios de Gabriel Almond, Sidney Verba y Robert Scott,²⁸ la cultura política de los mexicanos solía definirse como localista y subordinada, cuyas características principales son la apatía, la resignación, la desconfianza y la aceptación de los actos de gobierno; en suma, la pasividad que acepta un gobierno autoritario pero paternalista. Ese tipo de comportamiento ciudadano es el que se supone ha cambiado para dar paso a uno más activo y participativo.

Ello tiene que ver con Solidaridad ya que éste supone no condicionar la entrega de recursos a cambio de subordinación política. Exige la participación y la iniciativa de los ciudadanos como condición para que el gobierno aporte recursos; implica la organización y la participación social en las obras que promueve: supone, pues, una cultura de la participación y la responsabilidad ciudadana; supone, también, un gobierno menos paternalista y más sujeto a las necesidades de sus gobernados.

No es posible en un estudio como el presente pretender avanzar sustancialmente en el conocimiento de procesos como los antes esbozados; sí es posible, en cambio, extraer algunos datos que pueden hacer alguna aportación local a lo antes enunciado. El interés de la gente por la participación política en Morelos se muestra en el cuadro siguiente, de acuerdo a la opinión de los presidentes municipales.

Cuadro 10

Morelos: opinión de los Presidentes Municipales sobre el interés de la gente en la participación política (en porcentajes)

Opinión	
Muy alto	6.1
Alto	48.5
Bajo	36.4
Muy bajo	9.1

28 Ver: Moctezuma, N., D. "Rasgos de la cultura política de los mexicanos", *Revista Interamericana de Sociología*, México, núms. 2 y 3, 1992, pp. 95-114.

Este resultado puede ser sorprendente si se le compara con estudios hechos a nivel nacional. Por ejemplo, en la encuesta nacional de cultura política realizada por la Secretaría de Gobernación en 1992, el 47.8% de los entrevistados declaró no estar interesado en los asuntos políticos. En el caso de Morelos, más de la mitad de quienes tienen a su cargo las células básicas de la organización política (los presidentes municipales), opinan que es alto o muy alto el interés en la participación política; los más activos son los campesinos y, en las zonas urbanas, los comerciantes. El supuesto de una cultura política pasiva no caracteriza de manera adecuada a los morelenses. En este estado existen organizaciones de campesinos, comerciantes, obreros, ganaderos e incluso pueblos indígenas, que con frecuencia se oponen a las decisiones de gobierno.

Sin embargo, debe también decirse que a pesar de las opiniones de los presidentes municipales y a pesar también de las movilizaciones sociales que suelen verse en este lugar de la república, el abstencionismo electoral en Morelos es mayor que el que se observa como promedio nacional y ha aumentado con el transcurso del tiempo. Este hecho, plenamente constatable, pudiera apreciarse como contradictorio con lo dicho por los presidentes municipales. No obstante, debe evitarse limitar el concepto de cultura política a las preferencias o comportamientos electorales. Estos últimos, en cualquier lugar del mundo, cambian por situaciones que muchas veces pueden ser coyunturales, pero no todo cambio en las tendencias electorales puede interpretarse como una prueba de modificaciones de la cultura política. Este último concepto, aunque lo incluye, no se restringe al comportamiento electoral. Si por cultura política se entiende a las percepciones, a las actitudes de la gente hacia los sistemas políticos o actos de gobierno, no puede negarse entonces que Solidaridad ha logrado un efecto positivo en el sentido de aumentar la participación de la gente en la solución de los problemas de su propia comunidad.

Como se afirmó en otra parte de este estudio, el 74% de la población beneficiada por los distintos programas de Solidaridad participa, al menos, en dos de las siguientes actividades: aportando dinero, trabajo o materiales; asistiendo a las reuniones de trabajo, o bien, formando parte de alguna comisión. Esto es, tres cuartas partes de la población beneficiada tiene una participación alta o media en las acciones de Solidaridad. Este dato debe destacarse pues indica que, efectivamente, Solidaridad sí propicia la participación de la comunidad. Y este hecho pudiera interpretarse como un cambio en la cultura política en el sentido de que la población no espera que el gobierno, paternalistamente, le satisfaga sus necesidades.



III. PROBLEMAS EN LA OPERACIÓN DE SOLIDARIDAD

Solidaridad es un programa complejo en la medida en que además de pretender articular los tres niveles de gobierno en torno a objetivos específicos, busca la participación y la corresponsabilidad de diversos sectores de la sociedad. Esta complejidad propicia errores en la instrumentación del programa cuyo resultado es un alejamiento de los objetivos inicialmente definidos. Estos errores constituyen puntos problemáticos cuya apreciación sólo se puede observar una vez que el programa ha sido puesto en marcha. La evaluación debe aportar juicios verificables acerca de esas desviaciones para ser corregidos. Con ese ánimo se destacan como aspectos problemáticos los siguientes, siempre con apego a los objetivos centrales del programa.

1. Distribución del gasto y población pobre

El gasto de Solidaridad debería seguir, teóricamente, las tendencias de la distribución de la pobreza. De no ser así tendríamos, en principio, una distribución territorial de los recursos que resultaría ineficiente para los fines del programa. Para estar en posibilidad de obtener una conclusión al respecto, a continuación se analiza la distribución que el PRONASOL ha realizado de sus recursos entre 1989 y 1992, partiendo de tres criterios distintos pero complementarios: la distribución en relación a la población que es objeto del programa (la población bajo la línea de pobreza); la distribución de acuerdo a grado de pobreza (dentro de los pobres hay quienes son aún más pobres); y la distribución en función de la carencia en materia de servicios públicos. Cabe aclarar que este nivel de análisis es sumamente agregado y que debe ser complementado con otros datos.

Cuando se analiza la manera en que el gasto de Solidaridad se distribuyó en cada una de las regiones en que se dividió al estado, puede constatarse que, tendencialmente, las inversiones se canalizaron en mayores proporciones hacia las zonas donde hay mayor cantidad de población clasificada como pobre, pero sin atender el grado de pobreza o las carencias en sus condiciones de vida.

Cuadro 11

Morelos: inversión per cápita, por regiones (miles de pesos)*

Año	Total Estado	Regiones		
		Norte	Este	Sur
1989	59.5	32.1	61.1	58.1
1990	117.0	70.8	130.9	139.0
1991	137.1	106.2	158.5	123.4
1992	134.1	80.3	172.9	137.0
Total período	435.0	281.4	509.5	442.2

* A precios constantes de 1989.

En el interior de las regiones, sin embargo, existen municipios que han sido más favorecidos que otros. La distribución anual de la inversión per cápita (de población pobre) no ha seguido una sola tendencia. En 1989 se favorecieron más a algunos municipios del sur del estado, así como a algunos del noreste; en 1990 el énfasis se desplazó al extremo este, que es el que tiene mayores niveles de pobreza; en 1991, el núcleo más favorecido conforma una franja que va de norte a sur, por el centro del estado; por último, en 1992 el énfasis espacial se repitió en el extremo este.

Desde el punto de vista de la distribución territorial de la población objetivo, la repartición del presupuesto es irreprochable para los objetivos de Solidaridad. Sin embargo, si la pobreza se define no sólo por el número de pobres sino también por su grado de pobreza,²⁹ encontramos que la distribución de los recursos no fue equitativa.

29 Medida por medio del índice de pobreza que combinan la presencia y la magnitud de la pobreza.

Teniendo en cuenta el grado o incidencia de la pobreza, se calculó la inversión que sería “óptima”,³⁰ la cual se comparó con la inversión per cápita realmente ejercida. La diferencia entre ambas cifras permite apreciar dónde existió un superávit o un déficit de inversión para que ésta fuera equitativamente asignada, es decir, para que se otorgara más a quienes más necesitan. Vista así la asignación presupuestal, el panorama antes descrito cambia, como se puede ver en el cuadro 12. Cabe aclarar que déficit o superávit son conceptos relativos que no deben entenderse literalmente, sino como formas de comparar la distribución de recursos económicos con criterios derivados de los objetivos de Solidaridad.

Cuadro 12

Morelos: inversión per cápita real y óptima según incidencia de la pobreza (miles de pesos*)

Región	Inversión ejercida 1989-1992	Inversión óptima	Déficit	Superávit
Norte	281.4	21.1		260.2
Este	509.5	803.3	293.8	
Sur	442.2	541.6	97.4	
Total Estado	435.0	435.0		
* Precios constantes de 1989.				

La inversión de Solidaridad, basada en el criterio del grado de la pobreza, no ha tenido una asignación equitativa en el sentido que otorgue prioridad a los que en términos relativos son más pobres. La región norte, que es la más urbanizada, más desarrollada y menos pobre ha sido, siempre en términos comparativos, más beneficiada. Vista con este enfoque la distribución de los recursos, puede afirmarse que se ha beneficiado a los municipios urbanos y se ha marginado a los municipios periféricos del estado. Es indispensable revisar los criterios de asignación del presupuesto de Solidaridad si se pretende compensar a los municipios más pobres.

30 La distribución óptima de la inversión se obtuvo asignando una proporción mayor o menor per cápita estatal según la magnitud de la pobreza de los municipios (qué tan pobre es la población bajo la línea de pobreza).

Otro criterio con el que puede observarse la asignación de recursos es su ponderación con base en las carencias en la satisfacción de necesidades públicas. La pobreza, como ya se dijo, no se define sólo por la insuficiencia de ingresos monetarios, sino también porque no se cuenta con los servicios o bienes públicos que permiten satisfacer un umbral de necesidades básicas. De manera similar que en el ejercicio anterior, se obtuvo un monto de inversión per cápita óptima partiendo del índice de carencias en el consumo público. El resultado se aprecia en el cuadro 13.

Cuadro 13

Morelos: inversión per cápita real y óptima según carencias en servicios públicos (miles de pesos)*

Región	Inversión ejercida 1989-1992	Inversión óptima	Déficit	Superávit
Norte	281.4	280.0		1.4
Este	509.5	584.7	75.2	
Sur	442.2	511.3	67.0	
Total Estado	435.0	435.0		

* Precios constantes de 1989.

En comparación con el análisis anterior hay que decir que las diferencias entre la inversión ejercida y la que sería óptima según el criterio de carencia de servicios públicos son menos amplias. Sin embargo, revisando estos cálculos a nivel municipal, también se aprecia que tiende a favorecerse a los municipios más urbanizados. De cualquier manera hay que decir que, bajo esta segunda óptica, la distribución es más coherente con los objetivos generales de Solidaridad.

A manera de corolario de esta parte del análisis puede sostenerse que la distribución espacial del gasto es más acorde a las carencias de servicios básicos que en relación a la incidencia, en términos estrictamente monetarios, de la pobreza. Esto indudablemente tiene que ver con el hecho de que la mayoría de los programas que operan en Morelos se destinan a obras de servicios públicos, y que la proporción de programas productivos que atienden de manera más directa las causas de la pobreza es baja; lo mismo ocurre con los programas que efectúan transferencias monetarias. Innegable resulta también que los municipios urbanos han recibido una atención más que proporcional a las condiciones de pobreza del estado.

Para concluir esta parte, en lo que sigue se da una visión sintética y global de los tres criterios con los cuales se ha relacionado la inversión de Solidaridad en Morelos con la población pobre. Esos criterios han sido: la presencia de pobreza, el grado o incidencia de ésta y la carencia de bienes colectivos, es decir, de servicios públicos.

Cuadro14

Morelos: evaluación global de la aplicación de recursos de Solidaridad en Morelos (en la escala de 0 a 10)

Criterios de evaluación	Promedio Estatal	Región Norte	Región Este	Región Sur
Presencia de pobreza	6.5	6.4	6.7	6.4
Grado de pobreza	2.5	3.2	1.8	3.8
Carencia de Servicios Públicos	5.0	3.7	6.3	5.0
Promedio	4.8	4.4	4.9	5.2

Lo que aparece en el cuadro 14 son calificaciones promedio, en cada una de las zonas en que se dividió a Morelos. Con las calificaciones, en una escala de 0 a 10, se puede apreciar, de manera global, la efectividad con la que ha sido asignado el presupuesto de Solidaridad; asignación que, como ya ha sido reiterado, se juzga con base en tres criterios. Una calificación de diez significaría una correspondencia perfecta entre la distribución presupuestal y el criterio con el que se juzgue; una calificación de cero, en cambio, implicaría que la distribución de los recursos nada tiene que ver con el criterio bajo el cual ésta es analizada. Así pues, a medida que la

calificación se aleja de diez, existen mayores divergencias entre la aplicación de las inversiones y el criterio con el que ellas se evalúan.³¹

De las cifras del cuadro 14 resulta claro que la distribución de los recursos de Solidaridad realizada en Morelos es más cercana al criterio de presencia de pobreza. Como se recordará, ésta fue definida como aquella población que obtiene menos de dos salarios mínimos mensuales de ingreso. Estos dos salarios mínimos representan apenas una línea bajo la cual la pobreza existe; pero no nos permite ponderar lo que ocurre bajo esa línea. Para poder ponderar las carencias que se dan abajo de la línea de pobreza, se midió la incidencia, el grado de ésta, el cual toma en cuenta el número de miembros de las familias; pero como al fin y al cabo el grado de pobreza sigue refiriéndose a los ingresos monetarios de las familias, también se estimó un índice que mide la pobreza con base en la carencia de bienes de uso colectivo. Estos dos últimos criterios, obviamente, se acercan más objetivamente a las condiciones de la pobreza ya que el primero mide la insuficiencia de ingresos familiares, que de alguna manera pueden considerarse individuales, y el segundo mide la carencia de bienes colectivos. Ambos, a fin de cuentas, definen la pobreza de mejor manera que el simple ingreso promedio. Con estos criterios, como puede verse en el cuadro 14, existió una mayor relación de la distribución del presupuesto de Solidaridad con la carencia de bienes colectivos que con el grado de pobreza. Esto no hace sino confirmar lo antes dicho: el presupuesto de Solidaridad en Morelos se ha distribuido más con el criterio de satisfacer las necesidades de la población en materia de servicios públicos, que para satisfacer las necesidades elementales de las familias. Y esas necesidades, o se cubren con ingresos adecuados, o bien otorgando a los pobres mayor capacidad productiva que les permita, a ellos mismos, satisfacer los requerimientos de sus familias. En el apartado siguiente se evalúa la distribución de los recursos de Solidaridad en sus principales programas.

31 Cabe aclarar que la calificación, en una escala del cero al diez, se obtiene a partir de las diferencias que existen entre la aplicación real de los recursos y la aplicación que, bajo uno de los tres criterios, se considera "óptima". Cuando existe una diferencia del 100% o más la calificación es cero; cuando no hay diferencia entre la inversión efectuada y la que sería óptima, la calificación es de diez.

2. Inversión por programas

En la sección anterior tuvimos una visión global acerca de la manera en que la inversión de Solidaridad se aproxima a los objetivos generales del programa. Sin embargo, dada la diversidad de aspectos que atienden los programas específicos, dicho análisis sería incompleto si no se evalúa el grado en que la distribución espacial de la inversión de los programas específicos contribuye a cumplir sus objetivos particulares. En esta sección se expone, entonces, una evaluación con un mayor nivel de desagregación. Lo que en esta parte se hace es evaluar la distribución de los recursos de Solidaridad con base en la demanda social que cada uno de ellos tiene.

Para efectos de esta evaluación se escogieron nueve programas; la selección que de éstos se hizo suma el 77% del total de la inversión ejercida en el período 1989-1992.³²

El criterio básico con el que cada programa fue evaluado es el grado de acierto que se tuvo en la distribución de sus recursos para atender a su respectiva población objetivo. Para esto, en primera instancia, se analizó la correlación entre la inversión y la población que en teoría debía de atender cada programa (ver cuadro 15).

Los coeficientes de correlación que aparecen en el cuadro anterior nos indican el grado en que la distribución de la inversión de cada programa de Solidaridad en los municipios del estado se ajusta a la población objetivo.³³ Como se puede apreciar, Escuela Digna, Agua Potable e Infraestructura para la Salud son los programas cuya distribución presupuestal muestra mayor correlación con la población que efectivamente deben atender. En realidad, con base en estos cálculos, debe decirse que, salvo los programas de drenaje y apoyo a la producción agrícola, todos los programas seleccio-

32 Se seleccionaron los programas más importantes teniendo en cuenta la suficiencia de información. Los programas elegidos son: Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado, Urbanización, Electrificación, Escuela Digna, Infraestructura Educativa, Infraestructura en Salud, Vivienda, Crédito a la Palabra y Fondos de Solidaridad para la Producción. (Estos dos últimos se sumaron y aparecen en el rubro "Apoyo a la Producción").

33 En la mayoría de los programas la población objetivo fue cuantificada de acuerdo a las carencias de servicios públicos que aparecen en el XI Censo de Población; para el Programa de Escuela Digna, aquélla se refiere a la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela; para los Programas de Apoyo a la Producción se contabilizó a la población ocupada en el sector agropecuario por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados. En infraestructura de salud se estimó la cobertura de los recursos existentes en 1990 con base en estándares normativos.

nados tienen una adecuada distribución presupuestal para atender las necesidades específicas de la población pobre. Sin embargo, el análisis de correlación no es definitivo para apreciar la justeza en la distribución de los recursos; complementando este análisis con otro basado en las medidas de dispersión, para ver el grado en que la distribución real del presupuesto se ajusta a una distribución ideal, podemos concluir que cuatro programas tienen una buena distribución de sus recursos de acuerdo a los objetivos del programa de atender a la población más pobre y que esos recursos promuevan un desarrollo regional más equitativo. Esos cuatro programas son: Escuela Digna, Electrificación, Urbanización e Infraestructura Educativa. Los otros cinco programas: Agua Potable, Infraestructura de Salud, Vivienda, Apoyo a la Producción y Drenaje, ameritan revisión en los criterios de asignación municipal de los recursos.

Cuadro 15

Morelos: correlación entre inversión ejercida y población objetivo en programas seleccionados

Programa	Coefficiente de correlación
Escuela Digna	0.961
Agua Potable	0.897
Infraestructura de Salud	0.825
Electrificación	0.796
Urbanización	0.753
Vivienda	0.733
Infraestructura Educativa	0.728
Drenaje	0.548
Apoyo a la Producción	0.537

Nota: coeficiente de correlación Pearson.

Con el objeto de ofrecer una calificación de los programas que sea sintética y de fácil interpretación, en lo que sigue, a cada uno de los programas seleccionados, que en su conjunto representan casi cuatro quintas partes del presupuesto total ejercido en el periodo analizado, se le otorga una calificación en la escala de cero a diez. Se considera al 10 como la calificación máxima que se puede dar a un programa y ello ocurre cuando la distribución de los recursos fue óptima;³⁴ el cero, en cambio, implica que a determinado lugar no se le otorgaron recursos, o bien, que la asignación de presupuesto fue superior al 100% con respecto a lo que hubiera sido óptimo. La calificación de cero, entonces, se le atribuye a un municipio o región en el cual la subasignación presupuestal llegó al grado de que no se le concedió ningún recurso, o en el que la sobreasignación excedió el doble de lo que idealmente debió serle otorgado. El cero, pues, no quiere decir sólo una asignación de recursos nula; también significa una sobreasignación presupuestal desproporcionada a los recursos de que se disponen y a las necesidades de cada lugar en relación a las que en promedio tiene el estado. El cuadro siguiente muestra los resultados.

De aquí podemos concluir que la región Este, que es la más atrasada del Estado, ha sido aquella donde menor ha sido el acierto en la asignación de los recursos; pero de hecho, es posible decir que relacionando el nivel de acierto entre regiones y programas, éste es sumamente bajo, dados los propósitos declarados por Solidaridad. Si acaso vale reiterar que los programas destinados al sector educativo son, bajo los criterios aquí manejados, los que más se acercan a los objetivos del PRONASOL, pero puede considerarse que se debe a su nivel de dispersión en el territorio.

34 La asignación óptima acontece cuando a cada municipio o región le fue otorgada una ministración presupuestal, dados los recursos de que se disponen, exactamente proporcional a las necesidades de la población pobre.

Cuadro 16**Morelos: resumen de evaluación presupuestal por programa y región**

Programa	Región Norte	Región Este	Región Sur	Promedio Estatal
Agua potable	4.5	2.1	3.4	3.3
Drenaje	3.5	2.9	2.7	3.0
Electrificación	3.2	3.6	4.7	3.8
Infraestructura Educativa	6.7	5.4	4.0	5.4
Escuela Digna	7.8	6.7	6.1	6.9
Urbanización	3.9	4.7	5.6	4.7
Infraestructura en Salud	5.2	1.7	1.9	2.9
Vivienda	2.9	1.5	3.0	2.5
Apoyo a la Producción	2.9	5.9	4.8	4.5
Promedio Programas	4.5	3.8	4.0	4.1

3. Niveles de ingreso de la población beneficiada³⁵

Para efectos de evaluación de Solidaridad resulta de primordial importancia conocer las características socioeconómicas de la población que de manera efectiva ha sido beneficiada con, al menos, una de las acciones del programa. En Morelos cabe destacar que el 52.5% es población joven dado

³⁵ La información que a continuación se presenta es un extracto de datos obtenidos de la encuesta realizada a 1110 hogares beneficiados, donde residen 6115 personas. Este número resultó el adecuado para tener una muestra que, con un 80% de confianza, nos permite afirmar que es representativa, por regiones, de toda la población atendida por Solidaridad.

que tiene menos de 20 años de edad; tiene un elevado porcentaje de analfabetismo (10.2%); el 33.8% no estudió la primaria completa; las mujeres tienen un bajo porcentaje de actividad económica (25.3%); el 39.4% es población migrante, no nacida en Morelos; la mayor parte de la población tiene ocupación en labores agrícolas; y, por último, su alimentación, como cabría esperar, es deficiente.

De las características socioeconómicas de la población beneficiada resulta muy importante saber si forma parte del segmento más desprotegido de la sociedad, es decir, si es la más pobre, y por tanto, si es la población objetivo del programa. Para saberlo, obviamente, es necesario identificar el nivel del ingreso. Sin embargo, otros datos también complementan este criterio, tales como el nivel de escolaridad, la actividad económica que realizan, la disponibilidad de servicios dentro de las viviendas y el tipo de alimentación que se tienen en los hogares.

En lo que respecta al nivel de ingresos, se observa que más de la mitad (53.7%) de los jefes de hogar percibe, cuando menos, dos salarios mínimos, el resto tiene ingresos mayores. Partiendo de la definición de la línea de pobreza adoptada para este estudio (dos salarios mínimos), podemos sostener que no se beneficia, como se debiera, al estrato más bajo de ingresos. Una parte importante de los recursos se han destinado a personas que en rigor no debieran ser beneficiados por este programa. Este dato, al ser un promedio, no refleja fielmente lo que acontece a nivel de cada región del estado o el grado de acierto que cada programa en lo particular tiene para beneficiar a los más pobres. En el cuadro siguiente se detalla la distribución por rangos de ingreso de la población beneficiada, según ámbito geográfico.

Del cuadro 17 resulta que en promedio los recursos de Solidaridad han favorecido, en un 46.3%, a personas cuyos ingresos son mayores a dos salarios mínimos y por tanto no son considerados como pobres. Desglosando los datos por regiones vemos que, en el Este, casi el 65% de los beneficiados se ubican abajo de la línea de pobreza; en el Sur ese porcentaje llega al 60.8% y en el Norte (la región menos pobre de Morelos) sólo el 32.5% de los beneficiados son efectivamente pobres. Resulta obvio que en la región norte es donde Solidaridad ha fallado en mayor medida para atender a la población que más lo necesita. Esto se refleja también cuando miramos estos mismos datos desde la perspectiva de la división rural-urbano: se puede apreciar que en las zonas rurales el programa ha logrado favorecer a los más pobres, que son el 73.3% de los beneficiados, y, en las urbanas, sólo al 46.5%. Es claro, entonces, que deben revisarse los criterios de distribución en la región Norte y en las otras zonas urbanas del Estado, lo cual desde luego no resulta una tarea fácil dado que los límites entre las colonias pobres y las que no lo son, no son distinguibles de manera precisa.

Ahora bien, observando estos mismos datos desde el punto de vista de los programas de Solidaridad, es notorio que los destinados a la asistencia social³⁶ son los que en mayor medida (80%) han favorecido a los más pobres; los programas productivos³⁷ también han logrado un buen porcentaje (66.3%) de atención a quienes más lo requieren; en cambio, los programas de infraestructura urbana,³⁸ en su mayoría (52.9%) han beneficiado al sector de la población que tiene ingresos mayores a dos salarios mínimos; el programa de Escuela Digna también ha favorecido a los menos pobres (casi en 55%).

Cuadro 17

Morelos: niveles de ingreso de la población beneficiada por Solidaridad
(ingreso expresado en rangos de salario mínimo. Porcentajes)

Concepto	Grupos de ingreso			
	0 a 0.9	1 a 2	2.1 a 2.9	3 y más
Población total	11.3	42.4	24.1	22.2
Ingreso según ámbito geográfico				
Población urbana	9.8	36.7	27.2	26.3
Población rural	16.0	57.3	15.6	11.1
Región Norte	7.5	25.3	34.1	33.1
Región Este	13.0	51.8	19.1	16.1
Región Sur	13.9	46.9	20.0	19.2
Ingreso según grupos de programas				
Infraestructura Urbana	9.9	37.2	28.1	24.7
Asistenciales	22.7	57.3	13.6	6.4
Productivos	16.9	49.4	17.4	16.3
Escuela Digna	6.3	38.8	26.6	28.3

36 Niños de Solidaridad y Mujeres en Solidaridad.

37 Crédito a la Palabra y Solidaridad para la Producción.

38 Pavimentación, Drenaje, Electrificación, Vivienda y Agua Potable.

4. Problemas de las obras impulsadas por los comités

Los comités no se forman para lograr la participación en abstracto sino para resolver algún problema a través de la participación. El tipo de obras impulsadas, entonces, no es distinta a la información que pueden proporcionar los datos sobre la inversión del programa.

Más importante que conocer el tipo de obras impulsadas por los comités es identificar los problemas o las características de las obras promovidas.

En este sentido, cabe destacar que, en la opinión de los dirigentes de los comités, el 44% de las obras ha presentado retrasos. Caso frecuente es el de los programas de urbanización, donde casi dos terceras partes de las obras no se han ejecutado en los tiempos establecidos. Esos retrasos, en un 17.3%, se adjudican a la falta de participación, pero en un 64% se atribuyen a la falta de materiales.

Con la finalidad de conocer la permanencia y continuidad de los comités, se preguntó el número de obras desarrolladas por ellos. Al respecto se observa que un 57% de los comités trabajaron al menos dos obras, pero el 61% de esas obras adicionales se refieren al programa de Escuela Digna. Excluyendo este programa, resulta que sólo el 22% de los comités llevaron a cabo al menos dos obras y, en la mayoría de estos casos, la segunda obra fue la instalación de drenaje. Dejando de lado también el programa de Escuela Digna, resulta que sólo el 9% de los comités promovieron tres obras, y también en este caso las obras fueron para urbanización.

5. Eficiencia de la inversión

Para efectos de la presente evaluación resulta de suma importancia medir los costos de los impactos antes observados. Al respecto debe resaltarse que con una inversión (entre 1990 y 1992) de 288.8 mil millones de pesos (a precios de 1989) se favoreció, aproximadamente, a 600 mil habitantes morelenses. Ello da por resultado una inversión de 481 mil pesos por habitante. Este es el costo real de haber reducido en 8% la pobreza (aunque sólo en 1% la cantidad de pobres) y en 25% las carencias de servicios públicos.

Esta es una cifra promedio, pero también se puede sostener, desde otro punto de vista, que disminuir un punto porcentual de pobreza costó 9,828 millones; asimismo, bajar un punto porcentual las carencias de servicios públicos implicó una inversión de 2,832 millones de pesos.

De lo anterior se puede colegir que resulta menos caro (3.5 veces menos) dotar de servicios públicos esenciales que disminuir el nivel de pobreza de la población.

Queda, por último, hacer las siguientes consideraciones.

El programa de Niños de Solidaridad mostró estar bien dirigido hacia la población de más bajos recursos y tener un impacto importante en el nivel de pobreza de los beneficiados, especialmente por el nivel tan exiguo de los ingresos de las familias de los becarios. En cambio, el efecto de los programas de apoyo a la producción agrícola se ven seriamente limitados por las bajas utilidades de los productores a los cuales se dirigen los apoyos; esta situación no es atribuible solamente a los productores mismos o a las condiciones de sus tierras (baja productividad) sino a las condiciones económicas en las que comercializan su producción, entre otros aspectos, que no permiten a la mayoría obtener suficientes ganancias para cubrir los créditos o apoyos. Esto nos lleva a una doble conclusión: por un lado, el programa de Niños en Solidaridad podría ser ampliado para obtener un mayor impacto en el nivel de pobreza de la población beneficiada, sin menoscabo de los objetivos particulares del programa; por otro lado, las condiciones de los productores agrícolas temporales del estado deben analizarse en detalle, pues es evidente que el Crédito a la Palabra y los apoyos de Fondos de Solidaridad para la Producción no son suficientes para asegurarles ingresos más altos, entre los otros objetivos de dichos programas.

Finalmente, el predominio de la inversión dirigida a la ampliación de la cobertura de los servicios públicos esenciales resulta lógico no solamente ante las amplias carencias de la población, sino por los costos más bajos de este tipo de acciones frente a las condiciones de pobreza de la mayoría. De acuerdo a los resultados presentados más arriba, si toda la inversión se hubiera dirigido a los programas de infraestructura de servicios esenciales se habría obtenido una reducción del orden del 54% en el índice de carencias de servicios públicos. Por el contrario, si la misma inversión se hubiera enfocado a programas de transferencias directas, el índice de pobreza habría tenido un decremento del orden del 16%. Ya se mencionó que no encontramos evidencias de que la dotación de servicios tuviera efectos directos en el ingreso, por lo cual la decisión de tomar uno u otro enfoque es netamente política.

IV. CONCLUSIONES

De ninguna manera resulta fácil obtener conclusiones inapelables y contundentes sobre Solidaridad. Las que en esta investigación hemos ofrecido responden a una metodología definida para apreciar y, en la medida de lo posible, medir los alcances que ha tenido, en el caso de Morelos, en el cumplimiento de los objetivos que de inicio le fueron dados al Programa. Objetivos todos ellos de gran alcance social y político que, en su conjunto, permiten definir a Solidaridad como una política pública compleja que involucra todos los niveles de gobierno, pero también (y ello constituye quizá su esencia y su diferencia con respecto a otros programas gubernamentales aparentemente similares) la activa participación de la parte más pobre de la sociedad en la solución de sus problemas más urgentes.

El combate a la pobreza extrema mediante el mejoramiento de las condiciones de vida, la participación y corresponsabilidad de la población, la promoción del desarrollo regional, la participación de las autoridades locales y la creación de vínculos permanentes de concertación de acciones entre la sociedad civil y el estado son, todos ellos, objetivos explícitos de Solidaridad que, en sí mismos, dan cuenta de la compleja red de relaciones que han de establecerse para hacer operativas y para instrumentar las acciones concretas de este Programa. Su cabal evaluación no es menos compleja y los resultados de ésta, incluso, pueden resultar polémicos.

Sin duda pueden existir muchas perspectivas y formas de evaluar a Solidaridad y dependiendo de ello quizá puedan obtenerse conclusiones diferentes. Por eso en el análisis que presentamos hemos explicitado las formas, los métodos y las técnicas utilizadas. El eje articulador y expositivo que adoptamos parte de los objetivos declarados como propios para el programa. No está por demás reiterar que sustentamos con datos empíricos todas y cada una de las afirmaciones hechas. No hemos pretendido la neutralidad aparente de los datos, sino la objetividad. Es posible que los mismos datos que ofrecemos tengan otra lectura a partir de otras perspectivas. La nuestra ha sido expuesta en las páginas anteriores y, como es obligado concluir, recurrimos a los puntos que consideramos más importantes de cada uno de los objetivos del programa; en cada objetivo destacamos sus principales logros y aciertos, pero también sus desaciertos. Al proceder así no lo hacemos con el ánimo de minimizar los aspectos positivos, que a no dudar son muchos, sino con la intención de que los desaciertos puedan corregirse para un mejor funcionamiento de Solidaridad.

1. Mejoramiento de las condiciones de vida

Para elevar las condiciones de vida de la parte más desamparada de la población, Solidaridad otorga beneficios individuales y colectivos. Los beneficios individuales tienen un impacto directo en el ingreso de las familias; los beneficios colectivos, que se canalizan a través de los servicios públicos básicos, no tienen efectos directos en los ingresos, pero sí en los niveles de bienestar. Con base en esta diferenciación se construyeron los índices de pobreza y de carencia de servicios públicos.

La modificación que se dio entre 1990 y 1992 en el índice de pobreza nos permite sostener que, en Morelos, la pobreza se redujo en 8.15%. Este logro del Programa, con la innegable importancia que tiene, no debe ser sobrestimado ya que la disminución de la población que se ubica abajo de la línea de pobreza es realmente mínima: mientras que en 1990 el 60.64% de la población morelense se clasificaba como pobre, tres años después tal porcentaje bajó al 60.08%; es decir, en términos porcentuales el número de pobres se redujo en 0.93%, lo cual significa que sólo 7 mil personas dejaron de ser pobres. Cabe aclarar, sin embargo, que esta disminución se debe al impacto de los tres programas de Solidaridad que tienen un efecto cuantificable en el ingreso, y que en conjunto abarcan casi 28% del gasto de Solidaridad ejercido entre 1990 y 1992.

Para tener una mejor ponderación del efecto de Solidaridad en las condiciones de vida de la población pobre, debe considerarse también el abatimiento logrado en los déficits que existían en materia de servicios públicos. El índice de carencia de tales servicios bajó en 24.6% entre los años antes mencionados. Sin embargo, a este respecto también cabe una aclaración.

La dotación de servicios públicos beneficia, sin duda, las condiciones de vida de la población más pobre, pero también la de la población que, con el criterio del ingreso, no es pobre. De acuerdo a la encuesta que se aplicó a la población que recibió algún beneficio de Solidaridad se encontró que la más favorecida fue precisamente la que obtiene ingresos superiores a dos salarios mínimos. Es decir, Solidaridad aumentó, en promedio, 10.4 puntos porcentuales la disponibilidad de servicios dentro de las viviendas (agua y electricidad) de la población que obtiene menos de dos salarios mínimos como ingreso mensual, y en cerca de 14 puntos la correspondiente a la población que gana más de dos salarios mínimos. Con respecto a la disponibilidad de servicios fuera de las viviendas (pavimentación y alumbrado público), para los pobres aumentó en 33.4 y para los no pobres en 44.4 puntos porcentuales promedio. Estos dos tipos de programas representan el 25% del gasto de Solidaridad entre 1990 y 1992.

Ahora bien, es claro que tratándose de carencias de servicios públicos, éstos deben abatirse tanto para la población pobre como para la que no lo es. Esto debe ser así desde una perspectiva gubernamental general, pero desde nuestro enfoque, no lo es para un programa que, como Solidaridad, pretende atender a los más desposeídos.

La asignación presupuestal siguió, por supuesto, criterios muy diferentes a los que se tomaron en cuenta para la evaluación. La asignación operativa responde a la información que tienen los tomadores de decisiones en el momento de formular los presupuestos, y parte de esa información es producto directo de las demandas de las comunidades organizadas. La distribución del gasto ejercido es buena si se considera el volumen de población bajo la línea de pobreza, y no precisamente mala cuando se evalúa con base en el déficit de los principales servicios públicos, pero no corresponde definitivamente a un criterio de equidad (a cada quien según sus necesidades) cuando se contrasta con el grado de pobreza, según el nivel de ingresos de la población pobre.

El logro de la disminución del déficit de los principales servicios públicos y en el grado de pobreza puede considerarse un éxito en relación a lo corto del periodo en que se logró (tres años). Sin el ánimo de demeritar esos logros, estamos seguros que pudieron haber sido mayores si la distribución del gasto hubiera sido más acorde al grado de pobreza y a las necesidades de la población en las regiones y municipios del estado. Esto no solamente tiene que ver con la asignación presupuestal, sino con el hecho de que no se atendió necesariamente a la población más pobre, especialmente en la región Norte. Tiene que ver también con la posibilidad de movilización de las comunidades que accedieron a los beneficios del programa, misma que se relaciona evidentemente con las labores de promoción de los operativos de Solidaridad y (como se puede ver en el énfasis otorgado a los municipios urbanos) con la distancia geográfica y política respecto del principal centro de decisión y gestión del estado, la ciudad de Cuernavaca.

Esto último refleja que las instancias de decisión privilegiaron al centro del estado (la zona más urbanizada) en los primeros tres años de operación de Solidaridad, probablemente como una estrategia de cobertura. Hacia 1992 se notó una tendencia a ofrecer mayores beneficios a las otras partes del estado, como lo demuestran los datos por regiones de gasto y del año de formación de los comités. De seguir esta última tendencia, existe una oportunidad de otorgar mayores beneficios a las áreas rurales, equivalentes a los concedidos a las áreas urbanas durante la primera mitad del sexenio.

2. Participación social

No hay duda de que el Programa Nacional de Solidaridad ha tenido un impacto social favorable en la población, al propiciar la participación organizada de la comunidad en las distintas acciones que llevan a un mejoramiento de sus condiciones de vida. Este hecho tiene que ver con la forma como el programa ha retomado la vida y organización propias de la comunidad, respetando sus propias formas organizativas pero dándoles un nuevo carácter y poniendo al frente de ellas a los líderes naturales de la comunidad.

Este programa ha propiciado cambios significativos en la percepción que tiene la población sobre su situación y sobre el papel que juega o puede jugar como actor social en el cambio, así como en el rol que le ha asignado al Estado y a las distintas instituciones que lo conforman. También ha permitido resaltar el papel que como promotores del desarrollo pueden adquirir los líderes naturales. En particular ha contribuido a fortalecer el trabajo de la mujer como organizadora del espacio vital que rodea su hogar.

Bajo tales circunstancias, no es de extrañar que la comunidad sea ahora la que decida cuáles acciones deberán efectuarse, dado el conjunto de necesidades manifiestas; en el entendido de que su ejecución permitirá avanzar en el proceso de desarrollo de la colectividad. Por eso mismo, en tanto que son acciones solicitadas por sus moradores, casi toda la población beneficiada ha colaborado activamente en su realización.

Sin embargo, los cambios que se han generado en la actitud de la población hacia la resolución de sus problemas son aún incipientes. Prevalece todavía la idea de que el Estado o ciertos dirigentes van a resolver las carencias económicas que existen en las comunidades. Como consecuencia es reducido el grupo de pobladores que se ha incorporado a las instancias de dirección-acción conformadas con el Programa, esto es a los Comités de Solidaridad. Los dirigentes reúnen características socio-económicas diferentes al resto de la población beneficiada, pues presentan un mayor nivel educativo o mayores ingresos, aspectos que tradicionalmente han favorecido su incorporación en acciones que pueden modificar la vida política y social de una comunidad.

Por otra parte, se aprecian algunas diferencias en el tipo y grado de participación de la población en las acciones de Solidaridad según regiones o estratos socioeconómicos. La participación de la comunidad en la realización directa de las obras (esto es, su colaboración con dinero, trabajo o materiales) se ha dado con mayor intensidad en las áreas urbanas. Tal hecho guarda relación con la dirección que siguieron las inversiones de Solidaridad en sus primeras etapas de desarrollo, así como con la poca experiencia

y conocimiento que se tenía del potencial que pueden constituir los Comités de Solidaridad en el desarrollo y organización comunitarios.

A últimas fechas, la reorientación y reforzamiento del trabajo del PRONASOL hacia la población más pobre, así como su expansión hacia las zonas rurales, ha dado lugar a que la población de estos ámbitos tenga una mayor participación en los Comités que los habitantes de los medios urbanos o que los que perciben mayores ingresos. Sin embargo, en términos de dotación de servicios este conjunto de población no ha sido el más beneficiado por Solidaridad. Posiblemente la lejanía y la virtual inaccesibilidad a estas comunidades ha dificultado la respuesta de Solidaridad a las demandas formuladas, aunque también puede suceder que la capacidad de presión de esta población sea menor que la de otros estratos socioeconómicos. Tantos años de no formar parte activa en la decisión sobre las acciones que benefician a las comunidades dificulta la necesaria respuesta de sus pobladores.

Un trabajo permanente y continuo de los Comités de Solidaridad puede contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad, en tanto facilita su organización en torno a las demandas más sentidas. Los hechos muestran que, en los primeros años de acción del PRONASOL, lo efímero de los Comités fue el acontecer más frecuente: solamente el 30% de ellos realizó más de una obra, el resto se integraba para la ejecución de una acción, pero al concluirla se disolvía el Comité. A pesar de esta situación, queda en la memoria de las comunidades la experiencia organizativa vivida con el PRONASOL que posibilitó disponer de algunos servicios públicos necesarios para mejorar su situación socioeconómica.

3. Promoción del desarrollo regional

Si por impulso del desarrollo regional entendemos un proceso mediante el cual se destinan, proporcionalmente hablando, más recursos a las regiones más pobres, con el fin de equilibrar las condiciones de desarrollo, entonces no podemos decir que la operación de Solidaridad haya sido, en este rubro, exitosa. La región Norte, que es la más favorecida por el desarrollo histórico de Morelos, es también la que mayores beneficios recibió por parte del Programa, en términos de disminución de la pobreza y reducción de las carencias de servicios públicos. En cambio, la región más pobre, la Este, recibió menores beneficios en ambos sentidos.

La relación entre los indicadores de pobreza y déficit de servicios públicos de las regiones Este y Sur con los de la Norte muestra que, de 1990 a 1992, las diferencias del porcentaje de población bajo la línea de pobreza

no se modifican, mientras que en el grado de pobreza (representado por el índice de pobreza) la diferencia se amplía en el caso de la región Este y se reduce en la región Sur. Estas relaciones se presentan en el siguiente cuadro.

Las diferencias en cuanto a dotación de servicios (en referencia al índice de carencias de servicios) se amplían respecto a la región Este y se mantienen estables en la Sur. En educación, las diferencias se reducen en ambas regiones; en lo que toca a electricidad y agua entubada, se amplían y en salud se mantienen en ambas regiones. En lo referente al drenaje, en la región Este se amplían las diferencias y se reducen en la región Sur.

Sin pretender minimizar los alcances que el PRONASOL ha logrado en las condiciones de vida de la población atendida, lo anterior confirma el argumento de que la región Este, la más deteriorada, ha sido la que ha recibido, comparativamente, menos atención, lo cual ha contribuido a ampliar las diferencias que tiene con la región Norte, la más desarrollada. En cuanto a la región Sur, si bien ha recibido mejor atención, ésta no ha sido suficiente para reducir de manera importante las diferencias que mantiene respecto a la región Norte.

Hay dos aspectos, recordando lo dicho en relación a la asignación presupuestal, que han incidido en el nulo efecto en el desarrollo regional del estado y que ponen en evidencia que éste no ha sido en manera alguna un objetivo prioritario de Solidaridad en Morelos. El primero es el énfasis en los servicios públicos y la infraestructura urbana, que implicó un mayor número de obras en la región Norte, la más urbanizada. Dicho énfasis también ha sido responsable de que en esa región no se haya beneficiado precisamente a la población más pobre, porque las obras se dirigieron naturalmente a las colonias populares que en la zona metropolitana de Cuernavaca, por el excesivo costo del suelo urbano, son también residencia de familias de ingresos medios.

**Morelos: diferencias entre la región Norte y las regiones Este y Sur
en indicadores selectos
(1990 y 1992)**

Variable	Año	Región		
		Norte	Este	Sur
Población pobre*	1990	1.0	1.3	1.2
	1992	1.0	1.3	1.2
Índice de Pobreza **	1990	1.0	4.2	1.8
	1992	1.0	12.1	1.0
Índice de carencia de Servicios Públicos	1990	1.0	2.1	1.8
	1992	1.0	2.4	1.8
Déficit de Servicios Públicos				
Educación	1990	1.0	1.5	1.6
	1992	1.0	1.4	1.4
Salud	1990	1.0	1.9	1.7
	1992	1.0	1.9	1.7
Agua entubada	1990	1.0	1.8	1.3
	1992	1.0	2.7	1.4
Electricidad	1990	1.0	2.0	2.3
	1992	1.0	3.7	3.9
Drenaje	1990	1.0	2.5	2.2
	1992	1.0	2.9	2.0
* Porcentaje de población entre 0 y 2 salarios mínimos.				
** Diferencia respecto al promedio de los municipios de la región Norte.				

El otro aspecto es el relativo a los programas de apoyo a la producción agropecuaria. La encuesta a productores agropecuarios beneficiados puso en evidencia que la baja productividad de los campesinos de Morelos no se debe solamente a la falta de capital para financiar su producción, sino a causas de carácter estructural que difícilmente pueden ser solventadas bajo el esquema de crédito a la palabra. Tierras de baja productividad, pequeñas superficies de cultivo, periodos de temporal muy cortos, altos costos de producción, muy bajos precios de venta, aspectos entre muchos otros que ponen en entredicho la posibilidad de que los apoyos de Solidaridad signifiquen más que un alivio temporal a las necesidades de estos productores. Este programa ha constituido, a lo sumo, un medio de subsistencia de las familias campesinas.

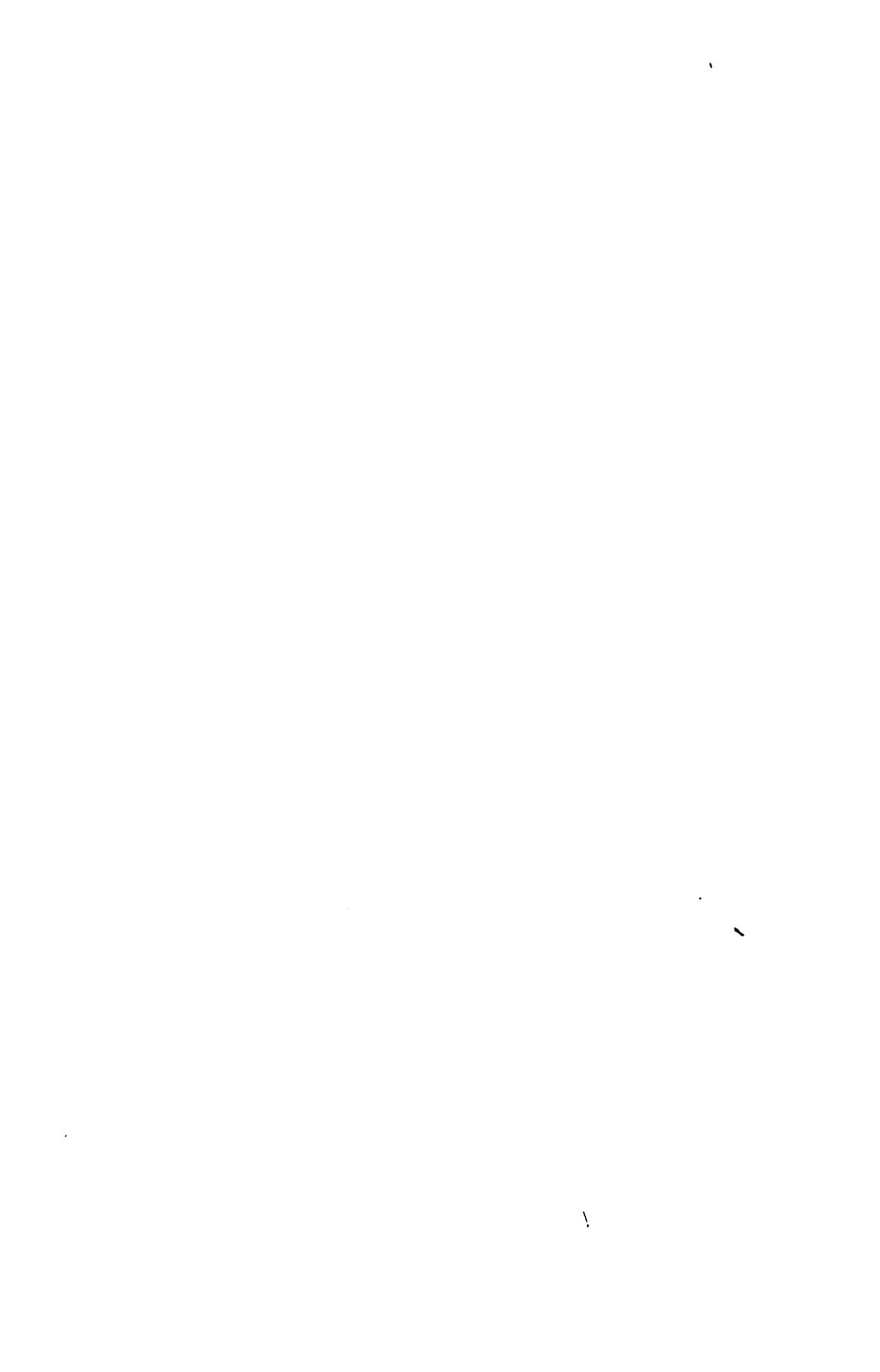
4. Comentario final

Por último, debemos reconocer que resulta sumamente problemático hacer un balance sobre los aciertos y los desaciertos de la operación de Solidaridad en Morelos. El programa, sin duda, ha tenido grandes logros al beneficiar a quienes más lo requieren, aunque no en la medida que le era posible hacerlo. Empero, también debemos reconocer que, de inicio, el programa, si bien tenía objetivos muy claros y precisos, no contaba con información suficiente para que la implementación de sus acciones fuera la más adecuada.

Al respecto cabe destacar la dificultad de identificar a quienes son más pobres. En el planteamiento y desarrollo de esta evaluación el criterio de ubicar regionalmente a la pobreza, y las conclusiones mismas reflejan este criterio. Es claro que una regionalización distinta, quizá, nos llevaría a otras conclusiones. Pero también tenemos claro que cualquiera que sea la regionalización que se adopte, siempre subsistirá el problema de la identificación de la población pobre; ésta se encuentra distribuida en todo el territorio y aunque suele habitar en las periferias tanto del estado en su conjunto como de los principales centros de población, también habita, sobre todo en las ciudades, junto a residencias de familias con mayores ingresos. De ahí pues que, por su propia naturaleza, Solidaridad requiere información cada vez más precisa para atender más eficientemente a la población para la cual está destinado. Esta evaluación aporta datos que pueden ayudar a rediseñar la política de distribución de los recursos del Programa.

Pero aun si existiera una identificación precisa y certera de los más pobres, el problema de una más equitativa asignación de los recursos subsistirá. Y ello es así por las propias características de Solidaridad que exige la participación y la corresponsabilidad de la población. Esto, en el terreno operativo implica que se asignan los recursos a quienes tienen más capacidad de organización y de presión sobre los tomadores de decisiones. Y aquéllos, como vimos, no son necesariamente los más pobres. El programa tendrá que encontrar mecanismos más efectivos para oír y atender a la parte más desprotegida de la sociedad, sin que ello implique el regreso a esquemas de tutelaje gubernamental que anulen la iniciativa de las comunidades y propicie la discrecionalidad de los funcionarios del programa.

ANEXO



METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Descripción General y Definiciones Básicas

La evaluación del PNS en Morelos se basa en las metodologías elaboradas por El Colegio de México, El Colegio de la Frontera Norte y la Fundación Nexos,¹ adaptadas en lo necesario a las condiciones particulares del Estado de Morelos. Asimismo, se ajusta al contenido y objetivos del guión general de la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad.

La evaluación se enfocó en dos grandes líneas de análisis: el impacto económico y el impacto social, que se describen más adelante. Comprende también un capítulo de marco de referencia para la evaluación y otro, complementario, de impacto político.

El marco de referencia o contexto específico del estado es el apoyo fundamental de la evaluación, pues es donde se describen las características generales y distintivas de Morelos y se identifican aquellos aspectos que, en lo particular, influyen en el desempeño y resultados del PNS en Morelos. Por su lado, el impacto político parte de un esbozo general de la situación de las corrientes políticas en el estado y aprovecha la información generada por el análisis de los impactos económico y social para darle una interpretación en términos de la influencia que el PNS puede tener en la correlación de dichas corrientes, en la creación de liderazgos locales, y sus efectos tanto en la gestión municipal como en la cultura política.

Hay dos definiciones fundamentales en las cuales se basa la evaluación: por un lado, la identificación de la *población objetivo* de Solidaridad y, por el otro, la definición de las *regiones* que habrán de organizar el análisis a nivel intraestatal. Respecto a lo primero, la población objetivo de Solidaridad, de acuerdo a sus objetivos generales, es aquella en condiciones de pobreza. La línea de pobreza se estableció, para

1 José Luis Reyna y Adalberto García Rocha (coords.) "Metodología para la Evaluación del Impacto Socioeconómico del Programa Nacional de Solidaridad". El Colegio de México, s/f (fotocopia).

Oscar F. Contreras (coord.) "Evaluación del Impacto Social del Programa Nacional de Solidaridad en la Frontera Norte; Primer Reporte de Investigación (Metodología)". El Colegio de la Frontera Norte, 1991 (fotocopia).

Nexos, "Notas Metodológicas sobre la Evaluación Estatal del Programa Nacional de Solidaridad", Sociedad, Ciencia y Cultura, S.A. de C.V., agosto de 1992 (fotocopia).

efectos de la evaluación y según las características de la distribución del ingreso en Morelos para 1990, en dos salarios mínimos. Interesa además saber no sólo la magnitud de esta población sino sus características socio-económicas y su distribución en el territorio estatal. En relación a dichas características, se hizo uso de los índices de pobreza y de carencias de servicios públicos.

El *índice de pobreza* combina la presencia y la magnitud de la pobreza en un solo índice. Es una medida de la proporción de población pobre ponderada por la distancia promedio existente de los ingresos de dicha población respecto a la *línea de pobreza*. La línea de pobreza es el umbral de ingresos por debajo del cual se considerará que la población se encuentra en condiciones de pobreza. El índice, en otras palabras, nos indica para un municipio o región no solamente qué proporción de población se encuentra bajo esas condiciones sino la magnitud de la pobreza en dicha jurisdicción.

El *índice de carencias en los servicios públicos*, por su parte, es un promedio del porcentaje de población no cubierta por los servicios de educación, salud, agua potable, drenaje y energía eléctrica. Ambos índices están calculados a partir de datos del censo de población de 1990.

En cuanto a la regionalización usada para efectos de la evaluación, se partió de definir áreas de influencia de las principales zonas urbanas del estado, resultando tres regiones:

Región Norte: incluye a los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Temixco, Huitzilac y Tepoztlán. Es aproximadamente la zona metropolitana de la ciudad de Cuernavaca.

Región Este: se compone de los municipios de Cuautla, Yautepec, Tlalnepantla, Totolapan, Tlayacapan, Atlatlahucan, Yecapixtla, Ocuituco, Tetela del Volcán, Ayala, Jantetelco, Jonacatepec, Temoac, Zacualpan, Tepalcingo y Axochiapan. Se trata del área de influencia de la ciudad de Cuautla; es la región más extensa.

Región Sur: integrada por los municipios de Jojutla, Zacatepec, Puente de Ixtla, Xochitepec, Tlaltizapán, Tlaquiltenago, Miacatlán, Tetcala, Mazatepec y Coatlán del Río.

Encuestas

Una parte fundamental de la evaluación se apoya en la información generada mediante el levantamiento de encuestas. Mientras que el análisis del impacto económico se basa parcialmente en este tipo de información, la evaluación del impacto social se apoya totalmente en las encuestas levantadas. Estas son:

1. *Encuesta a hogares beneficiados.*
2. *Encuesta a productores agropecuarios* beneficiados por los programas Crédito a la Palabra y Fondos de Solidaridad para la Producción.
3. *Encuesta a Directivos de Comités de Solidaridad.*
4. *Entrevistas con Presidentes Municipales.*

La estrategia seguida en las encuestas para asegurar el captar a la población beneficiada fue localizar primero la obra o acción y luego identificar a la población beneficiada por al menos una acción de Solidaridad.

En referencia a la encuesta a hogares beneficiados, el diseño de la muestra es de tipo probabilístico polietápico que permite obtener resultados con precisión estadística para la población beneficiaria con un nivel de confianza del 80% a nivel de las regiones. Las etapas de selección fueron:

1. Selección de municipios dentro de cada región.
2. Selección de localidades dentro de los municipios.
3. Selección de subprograma y obra.

Se utilizó el monto de gasto ejercido en Solidaridad como ponderador de la probabilidad de selección en las primeras dos etapas. En la tercera etapa se desagregó a nivel de obras y se buscó equilibrar el número de entrevistas por programa. Esta etapa incluyó la verificación en campo de las obras seleccionadas y su localización física, de manera que siempre se asegurara la cobertura de la muestra.

Con niveles de confianza de 80%, un nivel máximo de no respuesta de 15% y un multiplicador de 2.3 adicional por efecto de diseño, se estimó un tamaño de muestra de 326 hogares para cada una de las tres regiones. El tamaño de muestra estatal de 978 viviendas permite tener, para los mismos márgenes de error ya señalados, una confianza del 92%.

Para las encuestas de productores agropecuarios y comités de Solidaridad se determinaron tamaños de muestra de 181 para la primera y de 169 para la segunda. En el caso de la encuesta para comités, se realizó un muestreo aleatorio simple sobre un directorio de 2,552 comités. Para la encuesta de productores, se realizó el muestreo sobre los cierres de ejercicio de los programas de Crédito a la Palabra y Fondos de Solidaridad para la Producción. Ambas encuestas están diseñadas para obtener representación estadística a nivel estatal.

El diseño de los cuestionarios se basa en la metodología e instrumentos diseñados por El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio de México. En varios casos se toman casi textualmente las preguntas de los instrumentos elaborados por esas instituciones, con la finalidad de permitir comparabilidad con las evaluaciones anteriores.

La encuesta de productores agropecuarios se complementó con entrevistas a los directivos de los comités encargados de distribuir los créditos o apoyos monetarios. En el caso de Crédito a la Palabra, se entrevistaron a directivos de cuatro de las siete Uniones de Ejidos que operan en el estado y en el caso de los Fondos de Solidaridad para la Producción se entrevistó directamente a los presidentes municipales de los 16 municipios que cubría el programa en 1992, quienes fungen como presidentes de los Comités de Validación y Seguimiento.

Finalmente, se entrevistaron a los 33 presidentes municipales del estado, siguiendo una guía-cuestionario. Estas entrevistas tienen la finalidad, entre otras cosas, de captar el papel de la autoridad municipal en el desarrollo del PNS, sus actitudes y expectativas, así como los problemas y beneficios que el programa ocasiona en este nivel de gobierno.

Impacto Económico

La evaluación del impacto económico consiste a grandes rasgos en el análisis de la distribución del gasto de Solidaridad ejercido entre 1989 y 1992 así como en la cuantificación del efecto registrado en el nivel de bienestar de la población estatal.

El *análisis del gasto* aborda tres aspectos:

a) Las generalidades del gasto de Solidaridad en Morelos: gasto per cápita en el estado en comparación con el nacional; proporción de aportaciones por nivel de gobierno; proporción de gasto dedicado a las tres vertientes estratégicas; asignación regional y municipal.

b) La distribución del gasto por regiones y municipios en comparación con la distribución de la población objetivo, del grado de pobreza de dicha población y del nivel de sus carencias en materia de servicios públicos fundamentales.

c) La distribución del gasto dentro de los principales programas, en comparación de la distribución del déficit del bien o servicio que atiende cada uno de los programas.

Por su parte, el *análisis del impacto en el nivel de bienestar* se basa en la estimación de cambios en los índices de pobreza y carencias en los servicios públicos en el periodo 1990-1992, a partir de datos generados en las encuestas de población beneficiada en general y de productores agropecuarios beneficiados. La estimación del cambio en el índice de pobreza partió de comparar el índice referido a 1990 con el índice para 1992, que incorpora el efecto en el nivel de ingreso de la población beneficiada por los programas Niños de Solidaridad, Crédito a la Palabra

y Fondos de Solidaridad para la Producción,² a partir de los datos de la encuesta de población beneficiada. De manera similar se obtuvo el cambio por efecto del PNS en la dotación de servicios de salud, educación, agua potable, drenaje y energía eléctrica, así como en el índice de carencias en servicios públicos de 1992.

Impacto Social

La evaluación del impacto social se basó en la información que aportaron los beneficiados sobre aspectos como el conocimiento, la actitud, la participación o las expectativas que tienen del Programa. Cada uno de estos aspectos, de carácter cualitativo, se obtuvo a través de un conjunto de preguntas que expresaban la opinión y actitudes de los beneficiados sobre las temáticas aludidas.

Ello significa que se analiza la opinión que tienen los beneficiarios sobre la incidencia del programa en el mejoramiento de sus condiciones de vida, así como la organización y participación desarrollada por la comunidad a partir de su incorporación en las acciones del PNS. Cabe indicar que se trata de la interpretación subjetiva de los beneficiados, esto es, aspectos cualitativos, lo que dificulta el análisis por la necesidad de cuantificar opiniones y/o actitudes. Para proceder a su análisis se recurrió a metodologías desarrolladas para este efecto, que tratan, precisamente, de medir actitudes de la población.³ Ellas permiten operacionalizar las distintas variables e indicadores contemplados para cada concepto a partir de la elaboración de índices que posibilitan tener una aproximación cuantitativa en los aspectos a considerar.

En la evaluación que nos ocupa, los conceptos que interesa analizar están conformados por una serie de dimensiones o atributos que constituyen las variables contempladas, mismas que serán la base para la construcción de los índices. Estos índices pueden ser contruidos directamente o bien ser producto de subíndices. Estos últimos tienen validez en sí mismos. Por otro

2 Estos programas son los que implican transferencias monetarias directas a los beneficiados, a través de apoyos monetarios, créditos o becas.

3 Padua, Jorge. *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*. México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1987. Briones, Guillermo. *Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales*. México, Ed. Trillas, 1987.

lado, cada variable contemplada se formula a partir de ítems, esto es, posibles juicios que establece la población sobre los distintos aspectos preguntados.

Bajo estas consideraciones, para la construcción de los diversos índices utilizados en este trabajo se procedió, en primer lugar, a definir para cada concepto la correspondencia entre las variables, los indicadores, los ítems y la pregunta específica del cuestionario. Posteriormente se estableció una escala de valores para cada ítem según el grado de valoración positiva o no en relación al concepto que se pretende medir. Se establecieron combinaciones factibles entre los ítems que permitieran obtener información significativa para cada variable, esto es, expresar la intensidad que un sujeto o grupo de sujetos manifiesta en la variable o aspecto en cuestión. No se utilizó el criterio de jueces sino el de grado de positividad o negatividad.

La siguiente etapa consistió en agregar las variables y sus respectivos índices contemplados para cada concepto. Los puntos de corte fueron decididos de acuerdo a las estructuras porcentuales encontradas. Este procedimiento, aunque más subjetivo permite mayores acercamientos para entender conceptos de un alto nivel de abstracción, difíciles de trabajar vía el método de conglomerados en donde los cortes tienen que ver más con la variabilidad estadística. El resultado final, expresado ya como índice, permite establecer niveles o grados de la opinión de los beneficiados sobre el concepto bajo estudio, que puede conjugarse con distintas características socioeconómicas de la población objeto de la evaluación. Para ejemplificar la metodología se presentan, más adelante, los componentes de los distintos índices construidos en este trabajo.

Por otro lado, hay un grupo de aspectos de evaluación que pueden obtenerse sin necesidad de recurrir a la elaboración de índices porque pueden cuantificarse directamente. En este caso la propia frecuencia de la respuesta, así como su conjugación con variables socioeconómicas, permite acercarse al conocimiento del concepto en cuestión.

Los conceptos que fueron tratados a partir de índices son principalmente los referentes al conocimiento, la actitud, la participación y las expectativas que tiene la población sobre Solidaridad. A continuación se describen los elementos que fueron tomados en cuenta para la cuantificación de los conceptos señalados.

Nivel de conocimiento. Este concepto es tratado a partir de la construcción de dos índices: grado de información sobre el PNS y el conocimiento propiamente dicho.

a) En el índice de *grado de información* se consideraron como variables: la opinión de los beneficiarios sobre lo que consideran es el

objetivo del programa; el número de programas que identifican así como el medio de comunicación por el cual se informó.

b) El índice de *grado o nivel de conocimiento* se construyó con las variables: opinión de los beneficiados respecto a los propósitos del PNS; a las personas a las cuales van dirigidas sus acciones; y a la instancia gubernamental a partir de la cual se crea y financia el PNS.

Actitud frente a Solidaridad. Este concepto es analizado con un índice que, a su vez, es producto de la construcción de cuatro subíndices, que conforman un índice global:

a) El primer subíndice tiene como base la variable opinión sobre el carácter político del PNS, para lo cual se emplean los reactivos que explicitan posibles implicaciones políticas del PNS.

b) El segundo subíndice considera como variable el carácter que el PNS pudiera tener de manipulación política, de acuerdo a la opinión de los entrevistados.

c) El tercer subíndice comprende la variable grado de comprensión de la población sobre los objetivos explícitos del PNS.

d) El cuarto subíndice tiene como variable la opinión de los beneficiados sobre el funcionamiento del PNS.

El índice global que permite cuantificar la actitud de la población hacia Solidaridad es producto de la combinación de los subíndices previos.

Nivel de participación. Este concepto es visto a partir de cuatro subíndices y un índice global. Cada uno de los subíndices está conformado como sigue:

a) El primer subíndice tiene como variable el conocimiento directo que tienen los beneficiados sobre las obras que se realizan en su entorno inmediato.

b) El segundo subíndice considera las variables aportación de la comunidad a las obras; participación en las reuniones de organización y acción; y participación en comisiones para la ejecución de las obras.

c) El tercer subíndice tiene como única variable el conocimiento sobre la existencia de los Comités de Solidaridad.

d) El cuarto subíndice tiene como componentes la asistencia de los beneficiados a la reunión donde se formó el Comité y la participación en esta instancia con un cargo directivo.

Expectativa de participación. Este concepto se analizó con un índice conformado por tres subíndices construidos de la manera siguiente:

a) El primer subíndice considera la variable beneficio obtenido con Solidaridad.

b) El segundo subíndice considera como variables la disposición de la población a participar a futuro en el programa; la opinión sobre el

cumplimiento del gobierno con lo que ha prometido y la percepción sobre el beneficio obtenido.

c) El tercer subíndice considera como variable la opinión de los beneficiados sobre la continuidad del programa.

El índice global resulta de la combinación de los subíndices previos, así como de la variable referida a la percepción de honestidad de los funcionarios.

El combate a la pobreza en Morelos se terminó de imprimir el 30 de junio de 1994 en la imprenta Juan Pablos, S.A. Se tiraron 1000 ejemplares con tipos times 8/10/12/14 . La tipografía fue elaborada por Isabel Nájera. La edición estuvo a cargo de Ana María Chávez.

La pobreza es uno de los grandes males sociales que, en distintas proporciones, experimentan casi todos los países del orbe. En México este problema se agudizó durante la llamada década perdida.

En ese contexto nació el Programa Nacional de Solidaridad, cuyo principal propósito ha sido abatir la pobreza extrema. Por la centralidad que ese Programa adquirió en la política social del gobierno, ha sido objeto tanto de críticas agudas como de las defensas más apasionadas.

Sin embargo, la discusión sobre Solidaridad no siempre se ha sustentado en información, en datos, que permitan tener un conocimiento más preciso sobre los diversos aspectos que deben considerarse para apreciar los alcances o las limitaciones de esta política pública. Mucho tiene que ver, en esta ausencia de datos, la escasa tradición teórico metodológica para la evaluación de las políticas gubernamentales.

En este libro, que es un estudio de caso, se hacen aportaciones metodológicas importantes para apreciar, en distintas dimensiones, los efectos sociales y económicos de una de las principales políticas anti-pobreza del gobierno mexicano.