

878509

**UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO**

3  
2ej

**ESCUELA DE DERECHO**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



**CONSIDERACIONES JURIDICAS EN TORNO AL  
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
PROPUESTA PARA LA REGLAMENTACION  
DEL PROGRAMA**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**MARIA DEL CARMEN COLUNGA ORDUÑA**

Director de Tesis: Lic. Fernando Gómez de Lara



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MIS PADRES  
POR TODO EL AMOR Y EL APOYO  
QUE SIEMPRE ME HAN BRINDADO**

**A MI HERMANA  
POR PROVOCAR SONRISAS EN LOS  
MOMENTOS DE TRABAJO MAS ARDUOS**

**A MIS ABUELOS  
POR TODA LA SABIDURIA QUE ME  
HAN TRANSMITIDO Y EL EJEMPLO  
QUE ME HAN DADO**

**AL ARQ. NAPOLEON RUIZ AYALA  
POR SER EL PRINCIPAL IMPULSOR  
DE ESTA OBRA.**



**AL LIC.FERNANDO GOMEZ DE LARA  
CON EL MAYOR DE MIS AGRADECIMIENTOS  
POR TODOS SUS VALIOSOS CONSEJOS**

CONSIDERACIONES JURIDICAS EN TORNO AL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

PROPUESTA PARA LA REGLAMENTACION DEL PROGRAMA

I N D I C E

INTRODUCCION.....6

CAPITULO I

FORMAS DE RELACION ENTRE ESTADO Y PARTICULAR A PARTIR DE LA EPOCA MODERNA.

1.1 El Estado Liberal o Gendarme.....9
1.1.1 El Estado Moderno.....9
1.1.2 El Estado Contemporáneo.....11
1.1.3 Estado de Derecho Burgués.....15
1.1.4 Liberalismo a principios del siglo XX.....19
1.2 El Estado Benefactor o Estado Welfare.....20
1.2.1 Decadencia del Estado Liberal.....20
1.2.2 Aparición de nuevas formas políticas de los Estados.....21
1.2.3 El Socialismo.....23
1.2.4 El Estado Welfare.....25
1.2.5 Estado Social de Derecho en nuestro sistema político.....27

1.3	Hacia una nueva forma de relación: Estado Solidario...	29
1.3.1	Neoliberalismo.....	29
1.3.2	Principios prevalecientes de los sistemas..... anteriores.....	30
1.3.3	Subsidiariedad del poder estatal.....	31
1.3.4	El Estado Solidario.....	35
1.3.5	El Liberalismo Social Mexicano.....	36
1.3.6	Transformación de la relación Estado-gobernados.. en México.....	45
1.3.7	Principios fundamentales del Programa Nacional de Solidaridad.....	47

## CAPITULO II

### PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

2.1	Antecedentes en México.....	51
2.1.1	Liberales y Conservadores.....	51
2.1.2	El Porfirismo.....	57
2.1.3	Regímenes postrevolucionarios.....	59
2.2	Movimientos Previos al PRONASOL.....	63
2.2.1	Sociedades de Solidaridad Social: El COPLAMAR..	63
2.2.2	Ejércitos del Trabajo y Mejoramiento del..... Ambiente.....	68
2.3	Solidaridad: un paso decisivo.....	70
2.4	Orígenes del Programa Nacional de Solidaridad .....	71

	3
2.5 Programa Nacional de Solidaridad.....	72
2.5.1 Definición de la pobreza.....	74
2.5.2 Piso social básico.....	75
2.5.3 Definición de las Necesidades Básicas o..... esenciales.....	75
2.5.4 Métodos para la medición de la Pobreza.....	77
2.5.5 Condiciones de Pobreza Extrema.....	78
2.5.6 Objetivos fundamentales del Programa.....	80
2.5.7 Estructura y organización del Programa.....	81
a) Comisión del Programa Nacional de .....	
Solidaridad.....	83
b) Consejo Consultivo.....	85
c) Secretaría de Desarrollo Social.....	85
d) Comités de Solidaridad.....	90
2.5.8 Recursos de Solidaridad.....	92

### CAPITULO III

#### AREAS DE ATENCION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

3.1 Salud.....	93
3.2 Educación.....	95
3.3 Vivienda.....	97
3.4 Alimentación.....	101
3.5 Grupos prioritarios.....	103
3.6 Acciones de PRONASOL.....	107
3.6.1 Acciones de Solidaridad para el bienestar.....	107

3.6.2	Acciones de Solidaridad para la producción....	115
3.6.3	Acciones de Solidaridad para el desarrollo.....	
	regional.....	117
3.7	Proyectos Productivos.....	119
3.8	Política de combate a la pobreza.....	120

## CAPITULO IV

### CONSIDERACIONES JURIDICAS EN TORNO AL PRONASOL

4.1	Naturaleza Jurídica del Programa.....	124
4.1.1	Diferencias entre Plan y Programa.....	124
4.1.2	Tipos de Programas legalmente existentes.....	125
4.1.3	Planeación económica en México.....	126
4.1.4	Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.....	128
4.1.5	Esquema básico del Programa Nacional de.....	
	Solidaridad descrito en el Plan Nacional de.....	
	Desarrollo.....	130
4.2	Fundamento Constitucional del PRONASOL.....	132
4.3	Artículos Constitucionales en materia de PRONASOL....	132
4.3.1	Artículo 3o. Constitucional.....	132
4.3.1.1	Propuestas a realizar en materia de.....	
	educación.....	141
4.3.2	Artículo 4o. Constitucional.....	143
4.3.2.1	Vivienda.....	147
4.3.2.2	Menores y Grupos Indígenas.....	148
4.3.3	Artículo 9o. Constitucional.....	150
4.4	Rectoría del Estado en la economía Nacional.....	151

	5
4.4.1 Artículo 25o. Constitucional.....	153
4.4.1.1 Concepto de Sectores Económicos.....	158
4.4.2 Artículo 26o. Constitucional.....	163
4.5 Artículo 27o. Constitucional.....	166
4.6 Propuesta para la Reglamentación del Programa Nacional de Solidaridad.....	168
 CONCLUSIONES.....	 170
 Abreviaturas.....	 173
 Notas.....	 174
 Bibliografía.....	 176

## I N T R O D U C C I O N

El México actual es un país de cambios, mismos que se acentúan particularmente en el ámbito político, social y económico, siendo necesaria la modificación de la ideología, planeación y regulación jurídica en todos los ámbitos.

La filosofía política del presente gobierno nos pone de manifiesto la unión de la ciudadanía con la administración como medio idóneo para el dinámico desarrollo del país. De lo anterior surge el llamado "PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD" como guía de la suma de esfuerzos cuyo objetivo principal es el abatimiento de la pobreza extrema del pueblo mexicano.

El presente trabajo tiene como meta el análisis jurídico del citado Programa, estudiando los elementos normativos que lo sustentan y proponiendo la creación de la ley reglamentaria correspondiente al Programa, conteniendo los rubros de vivienda, educación, salud y seguridad social, por ser éstas las principales áreas que contempla.

La visión del Estado, paternalista y con tendencia a la absorción de la totalidad de las actividades productivas, se transforma hacia la de un Estado que coadyuva con la ciudadanía, proporcionando recursos que se verán empleados por el gobernado en donde ésta misma determine, dejando a un

lado la tajante actitud planeadora del Estado.

Los beneficios de esta nueva forma de actuar son innumerables puesto que da paso a la iniciativa y madurez del pueblo, despertando nuevos proyectos y atendiendo a las necesidades reales de los diversos sectores de la población y permitiendo a su vez que la Administración Pública fije su atención en problemas que la propia colectividad considere prioritarios.

La regulación jurídica del Programa Nacional de Solidaridad, traerá aparejada una mayor organización e impulso, pues se vislumbrarán con mayor claridad sus alcances, fines y logros.

Por lo que se refiere al capitulado del presente trabajo, se analizan en el primero de ellos las posiciones históricas del Estado liberal, del Estado benefactor y la nueva tendencia mundial generada en el presente momento.

El capítulo segundo contempla los antecedentes históricos en México, tanto de la ideología liberal como del Programa mismo: origen, estructura y organización del Programa Nacional de Solidaridad.



En el tercer capítulo se describen las áreas de atención que el Programa abarca, y las acciones que el mismo emprende para combatir la pobreza.

En el cuarto capítulo se delinea la estructura jurídica, tanto constitucionalmente como demás leyes reglamentarias que tocan de una forma u otra los múltiples aspectos de Solidaridad, proponiéndose finalmente la creación de la ley reglamentaria relativa.

C A P I T U L O    I  
FORMAS DE RELACION ENTRE ESTADO Y PARTICULAR  
A PARTIR DE LA EPOCA MODERNA.

1.1 EL ESTADO LIBERAL O GENDARME

Dentro de las diversas corrientes político-económicas que se han presentado en la historia, como formas de relación gobierno-súbditos, analizaremos primeramente el liberalismo, partiendo desde la formación del Estado moderno, en virtud de tener como características especiales: territorialidad, gobierno, sistema normativo, población y soberanía.

1.1.1 EL ESTADO MODERNO.

El Estado Moderno, cuya duración se considera del siglo XV y comienzos del XVI hasta la Revolución Francesa de 1789, es el resultado de pugnas políticas entre poderes medievales: Iglesia, Imperio, Reinos y señores feudales. Por lo tanto su creación es consecuencia de la ruptura de la unidad imperial de la Edad Media y su disolución en una pluralidad de Estados nacionales e independientes.

En "El Príncipe" de Maquiavelo, se utiliza por primera vez el vocablo Estado, por encontrar en Europa naciones o pueblos firmemente establecidos sobre territorios determinados, formando comunidades plenamente unidas, independientes unas de otras y con la centralización del

poder público, "...comunidades territoriales con un poder político unitario." (1)

El Estado era esencialmente una organización jurídica que constituía la personalidad legal de una nación. La cohesión del Estado le venía esencialmente del deseo de formar una unidad política para lograr la posibilidad de una cooperación solidaria y armónica bajo el signo ideológico del liberalismo. Característico del Estado Nacional Moderno fue el sistema democrático de gobierno; todos los hombres adultos tenían derecho a participar en las actividades políticas, emitiendo su voto, para elegir a las autoridades o ser electos ellos mismos, ejerciendo libremente la crítica desde cualquier posición social, por lo tanto se reconoció la libertad de expresión. Podían organizarse libremente en grupos o sociedades. Al mismo tiempo, se sientan las bases para modificar las reglamentaciones que pudieran estorbar la libre actividad económica de los individuos, prohibiendo los monopolios, estancos, alcabalas, esclavitud y dando garantías diversas contra los abusos de la autoridad.

Todos estos rasgos democráticos dieron amplio impulso a la actividad individual de la cual se esperaba que resultara el progreso, bienestar y prosperidad nacional.

### 1.1.2 EL ESTADO CONTEMPORANEO.

En el Estado Contemporáneo, considerado a partir de fines del siglo XVIII, se quiebra el absolutismo de los reyes y la nobleza mediante la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; por lo tanto surge una nueva forma de pensamiento. Dos movimientos marcaron la indiscutible llegada del Estado contemporáneo: la independencia de las colonias inglesas y la revolución francesa. El fundamento de la democracia es el principio de igualdad de todos los hombres por naturaleza y el derecho de todos los ciudadanos para concurrir a la estructuración política y jurídica de la sociedad.

Este sistema del siglo XIX se caracteriza por la organización democrática, sistema de libre empresa y libre concurrencia, la libertad en todas sus formas. Encuentra sus antecedentes en el siglo pasado como derivación de las luchas de la burguesía en contra de los restos del feudalismo, las clases aristocráticas y la Iglesia.

Las ideas liberales se apoyan en las tesis iusnaturalistas y en los derechos innatos del hombre.

En su origen rechazaron toda intervención del Estado en la actividad privada, basados en el principio de "dejar hacer, dejar pasar", reduciendo la acción estatal a un simple

observador de la realidad social, por lo cual se originaron las expresiones del "Estado Gendarme" y "Estado Policía".

La utilización de la palabra "liberal" proviene del nombre de un partido político español que a principios de siglo XIX luchaba por un gobierno institucional. El término se incorporó al léxico político-económico-universal para aludir a todo lo relacionado con la libertad. Se atribuye al economista francés Vicente de Gournay ( 1712-1759 ) la expresión "Laissez faire-laissez passer" cuyo significado "es dejar hacer dejar pasar". Se alude a un Estado de armonía que rige las cosas, un conjunto de leyes de orden natural que abrió un nuevo horizonte para el hombre, que no puede ser modificado ni por el hombre ni por el Estado, por lo cual se opone a todo intervencionismo del Estado en las empresas privadas. El liberalismo apoya la solución de los problemas sociales en la acción del individuo y de sus propios valores, sobre todo el de la libertad económica. Su actitud respecto al Estado es suprimir toda clase de trabas artificiales, asegurar el derecho a la propiedad y a la libertad y castigar a los que atenten contra ese derecho. Pretenden reducir las funciones del Estado a unas cuantas, pero ninguna que deje entrever el intervencionismo del Estado en la vida económica.

Adam Smith por "laissez faire" entiende la no intervención del Estado en la vida económica, principalmente

en el campo de la producción.

Esta corriente postula que el Estado es mal administrador, pues la burocracia no esta directamente interesada en la buena marcha de la administración debido a que no maneja fondos propios. Como no se le puede eliminar, su intervención debe limitarse a lo estrictamente indispensable, sólo cuando la acción individual sea materialmente imposible. Smith le reconoce únicamente tres funciones al Estado:

- 1.- La administración de justicia
- 2.- La defensa del país.
- 3.- Y el promover y sustentar aquellas instituciones que para la iniciativa privada no tengan ningún interés, es decir, que no sean lucrativas. En este caso se encuentra el correo, los montepíos y algunas obras públicas entre otras.

Los liberales se oponen a la intervención estatal en los mecanismos económicos de la sociedad, pretendiendo que las crisis pueden resolverse por sí mismas, siendo suficiente que se manifiesten las leyes naturales de la sociedad, rechazando toda tentativa de intervencionismo o de dirigismo por que la consideran perturbadora de la vida social y puede eliminar la libre empresa, siendo ésta motor de la actividad económica.

El individuo es la medida de todas las cosas, el Estado

surge del acuerdo de voluntades, sólo existe para el individuo, para defender y garantizar sus derechos.

Las ideas liberales encontraron su plena expresión jurídica en los 17 artículos que conforman la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" votada el 26 de agosto de 1789 por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia. El núcleo central de las ideas liberales están en la consideración de que sólo el individuo con su actividad e iniciativa puede obtener el progreso económico y político.

La aparición y florecimiento de estas ideas liberales coincidió con la aparición de la clase burguesa, oprimida durante varios siglos por los privilegios feudales, en favor de los monarcas absolutos y de la nobleza.

En el campo económico, el liberalismo pugnó por la desaparición de los monopolios y de las reglamentaciones y por dejar la economía al libre juego de sus leyes naturales e inmutables según el ya citado principio fisiocrático de dejar hacer.

" El Estado debe asumir las funciones estrictamente necesarias para la vida en sociedad y señalar un amplio campo de acción a los particulares, ya que en ellos se encierran las fuerzas de INICIATIVA Y ORGANIZACION creadora de la vida

económica y política. Asumir sólo la función de árbitro, sin tratar de alterar las leyes propias y naturales que rigen a los hombres quedando al Estado una función precisa que es la de asegurar el mantenimiento del orden y la defensa colectiva."(2)

En este orden de ideas el liberalismo ya reconoce la fuerza y organización de los particulares haciendo notar el empuje económico y social que se deriva de la unión de los gobernados.

Asimismo, el liberalismo económico reacciona contra el dirigismo mercantil del siglo XVIII, postulando el respeto a la propiedad privada de los medios de producción y libre empresa. Defendió que había que dejar que los mecanismos económicos obrasen libremente: automáticamente se produciría el equilibrio. Sin embargo la experiencia mostró la necesidad de admitir un cierto grado de intervencionismo del Estado.

### 1.1.3 ESTADO DE DERECHO BURGUES

Al llegar el liberalismo político y económico en el curso de su evolución a un estadio de madurez, construyó la figura jurídica del ESTADO DE DERECHO. El derecho se origina por convenciones libres entre los hombres y el Estado con su poder coactivo debe abstenerse de intervenir en el contenido de los contratos y limitarse a mantener el Derecho y



garantizar su vigencia. El principio más representativo es el de LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACION, se trataba de conocer con seguridad lo que era lícito y lo que no, delimitar con exactitud la esfera de acción de la autoridades estatales. Para ello estas últimas debían estar sometidas a leyes y no hacer nada que no les estuviera permitido expresamente. Como consecuencia se requería de una Constitución o Ley Suprema, debiendo contener la separación de poderes y un sistema de frenos y contrapesos que fiscalizara los actos de esos poderes para mantener un equilibrio fundamental, así como un sistema de representación popular basado en el sufragio universal.

La nota más sobresaliente que caracteriza al moderno Estado Liberal de Derecho es la concepción del Estado como pura forma del Derecho Individual, estableciéndose una serie de mecanismos que mantengan la actividad del Estado dentro de su órbita sin interferir la esfera de la libertad de los individuos. Dichos mecanismos consisten en:

a) Una constitución que ordena el poder y la libertad señalando un ámbito estricto a las facultades de los gobernantes en su relación con los gobernados.

b) Una repartición y un equilibrio fundamental de poderes como estructura de las garantías constitucionales.

c) Un gobierno representativo con organización electoral que haga posible la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

d) Un sistema de recursos que haga posible la efectiva responsabilidad de cada órgano, criterio del cual dimana la subordinación de la administración a la ley o sea la existencia de un orden jurídico en el cual tengan que apoyarse todos los actos del Estado.

Es claro que gran parte del constitucionalismo mexicano del siglo XIX estuvo altamente influido por el ideal liberal burgués del Estado de derecho, por lo que varias de las instituciones jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se adoptaron en diversos documentos constitucionales en México.

Esta estructura fue perdiendo poco a poco su contenido al transformarse la organización económica y social del liberalismo capitalista y acentuarse la necesidad de una intervención directa y decisiva del Estado en los procesos de producción y consumo de bienes y de distribución más equitativa de la riqueza en favor de clases más numerosas y desposeídas de la sociedad.

La forma liberal y burguesa del Estado de Derecho después de la Primera Guerra Mundial se vio afectada por la

desconfianza de los pueblos, ya que reinaba el exceso de desigualdad que rompía el equilibrio de la sociedad.

El Estado liberal no podía subsistir por dejar abandonados los sectores sociales más débiles, que sin tutela se vieron oprimidos y explotados por los más fuertes. Esto ocasionó la unión de la clase laborante, para tratar de defenderse por sus propios medios utilizando su fuerza. El error del liberalismo es absolutizar la igualdad, el hombre biológicamente no es igual a sus semejantes, sus características materiales varían, así como sus condiciones biológicas o anímicas y su situación en sociedad, el postulado de igualdad en que se basa el liberalismo es falso por exagerado, puede hablarse de igualdad natural en el aspecto metafísico de la persona humana, pero no es posible colocar en el mismo nivel a todos los hombres en su faceta psicológica, biológica y moral.

El resultado de la libre actuación de los hombres en todos los sentidos, sin tener ante sí una barrera impuesta por el Estado para corregir los abusos de la libertad, motivó que se exageraran las desigualdades sociales y los débiles fueran oprimidos. Con el "dejar hacer, dejar pasar", quienes salieron ganando, fueron los mejor dotados y quien salió perdiendo fue la clase trabajadora.

La estructuración política liberal, entró en crisis; se planteó en la conciencia de los hombres la necesidad de abandonar esa ideología y encontrar una nueva estructura política que pudiera dar solución a esos graves problemas.

El fin del Estado es actuar con el objeto de lograr la realización del bien público y por él entendemos el bienestar no de un sector, sino de todos; por ello el Estado no puede permanecer sin restablecer el equilibrio perdido, encauzar las actividades de los individuos que injustamente lesionen los intereses de los demás. El Estado no es un simple policía que vigila, es una autoridad que debe orientar.

#### 1.1.4 LIBERALISMO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX.

La vida de un pueblo no puede entregarse al interés de un individuo, ni la sociedad puede quedarse a merced de las reglas de interés y de especulación.

El liberalismo se ha convertido en autoritarismo y en totalitarismo al amparo de las nuevas ideologías radicales. El liberalismo cerró el paso a las clases más pobres y necesitadas de la sociedad y alcanzó una fuerza tal que las grandes empresas mercantiles contemporáneas se apoyan en este sistema porque lo juzgaron útil para proteger sus intereses.

Como consecuencia se provocó la aparición de los

partidos socialistas y tendencias totalitarias.

El Estado liberal toma sentido en tanto se dedica a proteger las libertades del individuo, pues se considera que su justificación se deriva de dirigirse a ese objeto.

## 1.2 EL ESTADO BENEFADOR O ESTADO WELFARE.

Este tipo de Estado, surge aproximadamente en el año de 1917, y en él se modifica la forma de relación entre el Estado y el gobernado.

### 1.2.1 DECADENCIA DEL ESTADO LIBERAL

El Estado liberal de acuerdo con su posición abstencionista, abandonó a los más débiles y ello originó en la sociedad una situación de explotación a los desposeídos. Se creó un grave desequilibrio entre las clases, originando los trastornos que se manifestaron en la forma violenta de las revoluciones europeas del siglo XIX: de esta manera se precipitó la crisis de la organización política liberal.

El liberalismo en el terreno económico había preconizado la libertad absoluta: para lograrla destruyó los gremios y todas las asociaciones posibles de la defensa de los trabajadores. En esta forma dio origen a la posibilidad de la explotación de los más débiles.

"Al disolverse los esquemas políticos económicos y sociales del liberalismo y hacerse ineficaces las estructuras y funciones de la democracia, los pueblos del mundo occidental fueron víctimas de tendencias extremistas tanto de izquierda como de derecha, que los llevaron a posiciones radicalmente contrarias a aquellas de las que habían partido"  
(3)

Substituyendo a la abstención del Estado, las nuevas teorías postularon la intervención activa del mismo para solucionar los problemas sociales, e igualmente trataron de unir a la clase más débil - a los obreros - para que por la fuerza exigieran la defensa de sus derechos.

#### 1.2.2 APARICION DE NUEVAS FORMAS POLITICAS DE ESTADOS

Esta situación creó un terreno propicio para la doctrina socialista que postuló la intervención del Estado para dar fin a esa situación injusta.

Los Estados autoritarios como solución a la crisis del liberalismo no lograron una difusión muy amplia. Las consecuencias de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y los efectos devastadores de la crisis económica de 1929, hicieron ver a los pueblos la necesidad de renovar el liberalismo, formándose una corriente de neoliberalismo de carácter conservador y defensivo, que afirmaba que los principios del

liberalismo continuaban siendo válidos, pero no producían buenos efectos porque no se les aplicaba de manera satisfactoria, bastaría para salir de la crisis con volver a los principios de la iniciativa individual y de la libre empresa y evitar el mal proveniente de las intervenciones del Estado.

Aparecieron así los Estados totalitarios, basados en ideas netamente transpersonalistas (4) como el Estado bolchevique de 1917 en Rusia, el Estado Fascista Italiano de Mussolini en 1922, y el Estado nacional-socialista alemán en 1933.

En la etapa intermedia entre las dos guerras mundiales (entre 1918 y 1939) se dieron en Europa otros regímenes políticos que reaccionaban asimismo contra la decadente democracia liberal, pero sin llegar a configurar estados propiamente totalitarios. Fueron formas políticas en las que se acentuaba lo autoritario y lo corporativo frente a los excesos de la libre concurrencia de un capitalismo exagerado. Inspirados en el nacionalismo y el autoritarismo político, el Estado aparecía como instrumento indispensable para remediar los males de la anarquía y la miseria, formándose regímenes dictatoriales o cuasidictatoriales.

La Segunda Guerra Mundial trajo como una de sus tantas

consecuencias, una lucha entre democracias y los Estados totalitarios.

### 1.2.3 EL SOCIALISMO.

En su aspecto filosófico, socialismo es una doctrina en donde los derechos colectivos están por encima de los derechos individuales, o sea, una doctrina en donde la sociedad es el fin y el individuo el medio. El socialismo contemporáneo nació desde el siglo XVIII, siendo sus características la admisión de un mínimo de propiedad privada, la reprobación casi unánime de competencia, por lo que se da en sustitución la planeación económica y por último la abolición de la desigualdad económica.

Para Andrés Serra Rojas, el socialismo se define de la siguiente manera: " Disposición por parte del Estado de los medios de producción, distribución y de cambio para hacer una justa y equitativa distribución de la riqueza pública." (5)

Las ideas, sistemas, doctrinas o teorías socialistas aluden a movimientos o tendencias anticapitalistas y anti-individualistas que luchan por la transformación o mejoramiento del orden social y económico al poner en común la propiedad colectiva de los instrumentos o medios de producción, como la industria, minería y agricultura y en general la riqueza pública.



Ahora bien, el comunismo marxista es de carácter revolucionario y totalitario, ya que desea acabar con el capitalismo por medios violentos, para lo cual se sirve de la dictadura del proletariado sostenida por un partido comunista que excluye todos los demás partidos e impone a la población su dominio absoluto. Este sistema político ha perdido su vigencia al haber sido demostrado su inutilidad, tanto en el ámbito político como social, con el derrumbamiento de los diversos gobiernos de esta tendencia.

En cambio, el socialismo democrático es de carácter liberal y evolutivo; se adapta a los procedimientos de todo gobierno constitucional y busca el poder por medio de las elecciones.

Las diferencias entre ellos son básicamente de índole económico: el comunista se dedica a acabar con todas las formas de propiedad privada y sigue un criterio totalitario en el procedimiento de nacionalización de industrias. El socialista no rechaza todas las formas de propiedad privada y sigue una política económica más atenta a criterios basados en la práctica y la experiencia que a ideologías imposicionistas.

Otra diferencia es que el comunismo rompe todos los moldes de la democracia y establece un monopolio político

totalitario en el que se acaban las libertades personales y de grupo, todos los medios de educación, información y propaganda; arte, ciencia y cultura están en manos del Estado. El socialismo democrático se mueve en el marco de los gobiernos constitucionales y respeta los derechos individuales, lucha contra el capitalismo como un sistema económico deficiente e injusto.

#### 1.2.4 EL ESTADO WELFARE.

Durante el desarrollo del presente siglo, la idea del Estado de derecho clásico, individualista y liberal, ha evolucionado hacia lo que se ha llamado "Estado social de derecho" o "Welfare State" para los juristas angloamericanos, con el objeto de adaptar las estructuras jurídicas y políticas a las nuevas necesidades del desarrollo técnico, social, económico, político y cultural.

El Estado Welfare, también llamado Estado de bienestar, es una variante de los idearios neoliberales y socialdemócratas. La idea del bienestar está íntimamente asociada a la del Estado mismo, de tal manera que cualquiera que sea la forma o estructura de éste, la búsqueda del bienestar social es siempre un fin que debe ser realizado de modo efectivo por los instrumento del gobierno. La figura del Estado de bienestar se vino formando desde la época del liberalismo clásico a través de la influencia sostenida de

motivos socio-económicos, políticos y psicológicos.

Hoy es un imperativo de todos los pueblos la lucha contra la miseria, la opresión, la explotación y la inseguridad. El Estado de bienestar se basa en el principio de que todo miembro de la comunidad por el sólo hecho de ser una persona humana, tiene derecho a participar de los beneficios del bien común. El bienestar supone un nivel mínimo de vida debajo del cual no debe estar ningún ser humano. Se basa en un programa de estabilidad y progreso económico, de pleno empleo, en el que el Estado respetando y fomentando la libre empresa use todos sus recursos sin llegar a medidas de nacionalización extrema. Debe contener una política fiscal que redistribuya el poder de compra de acuerdo con los intereses y capacidades de todas las capas activas de la población.

Asimismo, debe contemplar un programa de obras públicas para ayuda directa del desempleo, de créditos del gobierno, para los constructores y de incentivo para las inversiones, un programa de seguridad social que garantice en la medida de lo posible los riesgos de la vida. Estas medidas no se ajustan al clásico "laissez faire", sino a un intervencionismo público que no elimina la libre empresa sino que la ayuda y en caso extremo la sustituye.

Con la concepción del Estado social de derecho se ha pretendido superar las deficiencias del individualismo clásico liberal, caracterizado por el abstencionismo estatal, a través del reconocimiento y tutela de ciertos derechos sociales y la realización de objetos de bienestar y justicia sociales. De este modo, el Estado social de derecho se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales para coordinar y armonizar los diversos intereses de una comunidad pluralista, redistribuyendo los bienes y servicios, en busca de la justicia social.

A pesar de las variantes introducidas, la concepción del Estado social de derecho, conserva en buena medida las características y exigencias propias del Estado de derecho: en particular, la sujeción de los órganos estatales al derecho, pero simultáneamente el que las leyes emanen de un órgano popular representativo bajo procedimientos previstos por otras normas jurídicas; la distribución y control del ejercicio del poder político; la legalidad de la administración y un control judicial suficiente, la garantía de los derechos y libertades fundamentales etc.

#### 1.2.5 ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN NUESTRO SISTEMA POLITICO.

La positivización del Estado social de derecho, surgió de manera incipiente en la Constitución Federal Mexicana del

5 de febrero de 1917, y fue continuada en la primera posguerra por la Constitución alemana de Weimar expedida el 11 de agosto de 1919, para lograr después del "New Deal" norteamericano y de la Segunda Guerra Mundial, imponerse como vigente en gran parte de los países desarrollados occidentales.

Si bien el texto original de nuestra Constitución de 1917 consagró diversos derechos sociales, en realidad no puede considerarse insertado plenamente dentro de la democracia social contemporánea, ya que la época en la cual se redactó representaba una etapa de transición entre el constitucionalismo clásico, liberal e individualista del siglo XIX y las primeras corrientes socializadoras de la primera posguerra, además de que la propia situación económico social del país se caracterizaba por una población predominantemente agrícola y una débil industrialización. No ha sido sino en la medida que el Estado mexicano se ha transformado e industrializado, con el consiguiente crecimiento de los sectores laborales urbanos, que paulatinamente se han introducido disposiciones más explícitas en el texto constitucional y más acordes con el Estado social de derecho.

La crisis del Estado Welfare, se originó por la excesiva absorción de actividades por parte del Gobierno, haciendo mayores los subsidios y responsabilidades que el Estado tenía

que sostener. El momento de ruptura llega al no poder cubrir todas las necesidades que pretendía resolver. Por lo anterior el momento crítico es el alto costo que hay que pagar por ese "servicio del Estado", exigiendo una política de altos impuestos. Derivado de esta situación se fueron delegando ciertas actividades al sector privado de la economía Nacional.

### 1.3 HACIA UNA NUEVA FORMA DE RELACION: ESTADO SOLIDARIO.

#### 1.3.1 NEOLIBERALISMO

Tras analizar los postulados del Estado Benefactor, nos encontramos con la aparición de dos corrientes del neoliberalismo: una de ellas sostiene que la falla del liberalismo es no haber ejercido su correcta aplicación, proponiendo que al superar la crisis del sistema por la intervención del Estado se debe impulsar la iniciativa individual y la libre empresa.

Otra corriente del neoliberalismo se opone al liberalismo conservador y propugna una intervención moderada del Estado en busca de eficacia en el campo político y económico, recurre básicamente a la técnica y se orienta hacia la tecnocracia como la mejor fórmula de solución de los problemas de la sociedad y la economía del Estado. El autor norteamericano William Henry Smith en 1921 definió la tecnocracia:

" La tecnocracia podría ser definida como una teoría de organización social, y un sistema de organización nacional de la industria. Implica la reorganización científica de la energía y de los recursos nacionales y la coordinación de la democracia industrial y de la voluntad del pueblo." (6)

Esta corriente, enarbola un gobierno científico que en nuestro parecer calcula la forma de establecer un sistema en el que la relación con el gobernado es muy distante. Utiliza métodos y pretende aplicarlos a situaciones de problemática nacional que en nuestro caso no podrían resolverse sin perder de vista el sentir del pueblo y la fuerza de desarrollo que contiene potencialmente. Pensamos que no se puede generalizar en cuanto a la forma de relación pueblo-gobierno, sino que es necesario tomar en cuenta el particular desenvolvimiento de cada nación como grupo con características propias.

### 1.3.2 PRINCIPIOS PREVALECIENTES DE LOS SISTEMAS ANTERIORES.

Dentro de las formas de relación analizadas, existen notas constantes que deben tenerse presentes para el exitoso desarrollo de un gobierno. De estas notas sobresale notoriamente el conservar un orden jurídico, en el cual se consagren los derechos mínimos de la población.

Una de las características del Estado liberal burgués es

el estar dotado de una Constitución que ordena simultáneamente el poder y la libertad, señalando una órbita estricta a las facultades de los gobernantes en su relación con los gobernados, traducándose en el principio de legalidad. Esta característica no está, ni puede estar en crisis si se quiere conservar la democracia y en consecuencia la libertad.

Esas normas jurídicas han de consagrar, como lo hace la vigente Constitución Mexicana y las Constituciones de las democracias occidentales, un capítulo a la definición y precisión clara del alcance de los derechos fundamentales de la persona humana. La importancia de ese capítulo constitucional es básica en la estructuración del Estado para superar las posibles crisis políticas económicas y sociales. De su correcto enunciado y de la protección decidida a los derechos de la persona humana se derivará el equilibrio necesario entre la libertad y el poder.

Una repartición y un equilibrio fundamental de poderes como estructura de las garantías constitucionales significa el reparto de las atribuciones del poder público en la serie de estructuras definidas por la Constitución. También debe conservarse como medio para la superación de la crisis del Estado y como una de las mejores maneras de asegurar su correcto funcionamiento democrático.



### 1.3.3 SUBSIDIARIEDAD DEL PODER ESTATAL.

Para superar la crisis del Estado, deben prevalecer los principios de estructuración del Estado de Derecho, además debe mantenerse la subsidiariedad del poder estatal, que consisten en la no intervención de la autoridad política en las actividades sociales que lleven a efecto los gobernados, cuando las mismas sean beneficiosas para el interés general, sin importar el alcance de esas actividades económicas, culturales, artísticas, etc.; pero en cambio, interviniendo de manera segura y firme para completar esas actividades cuando sean insuficientes, controlarlas cuando resulten desorbitadas, o suplirlas cuando sean inexistentes.

Lo anterior tomando siempre como base el principio de subsidiariedad o complemento para que el hombre disfrute de la libertad de las manera más amplia posible. Además, a medida que la actividad privada vaya avanzando en la prestación de los servicios sociales que le corresponden debe irse retirando el poder público constituyendo la meta ideal, relegar a la autoridad política a sus funciones por excelencia de gobierno, jurisdicción y administración de los servicios públicos que por su naturaleza y categoría no puedan en manera alguna realizarse por los particulares.

Dentro del Estado existen núcleos sociales formados de manera libre por los hombres. Dentro de esos grupos sociales

el más elemental e importante es la familia. La autoridad política debe respetar y fortalecer este núcleo primario y vital del Estado. El poder político realiza sus tareas fundamentales en una sociedad que no está compuesta por individuos aislados o disgregados sino al contrario, congregados en unidades sociales. Entre el individuo y el Estado se encuentra la familia, el municipio, la región, la organización profesional, las asociaciones culturales, morales y recreativas, sociedades civiles y mercantiles, las agrupaciones cívicas y políticas y las congregaciones eclesiásticas y religiosas.

El Estado es el coronamiento de este orden pluralista de la sociedad, tiene el poder supremo y el monopolio de la coacción física. El Estado debe respetar la autonomía de las agrupaciones sociales y tan sólo coordinarlas e impulsarlas para la consecución del bien público temporal. En virtud de ser el Estado "...sociedad jerarquizada al servicio del bien público temporal..." (7), su posición frente a los grupos es la ayuda, suplencia, promoción, coordinación pero no absorción o dirección autoritaria, el Estado no debe excederse en sus atribuciones y absorber las agrupaciones creadas por los particulares hasta convertirlas en organismos públicos, centralizados o descentralizados. Sin embargo, un Estado en su carácter de guardián y realizador activo del bien público, conserva siempre el derecho de prohibir las

asociaciones cuyos fines o medios sean contrarios al bien de la comunidad y reglamentar la libertad de asociación.

Podemos concretizar los principios anteriores en los siguientes conceptos: el respeto absoluto de los valores primordiales de la persona y el reconocimiento de su naturaleza en la plenitud de sus aspectos psicológico, metafísico y moral. El Estado debe reconocer y garantizar una esfera de derechos inviolables de la persona humana, debe respetar su libertad y su dignidad, no se debe olvidar que la finalidad del Estado consiste en realizar el bien público temporal siendo éste ingrediente teleológico el que le da el carácter de Estado y el que justifica su existencia. El bien público significa poner al alcance de todos, los medios de satisfacción materiales y espirituales que el hombre necesita para su vida y perfección.

El Estado no debe permanecer impasible ante el libre juego de las fuerzas económicas, sino que su tarea estará enfocada hacia la armonización y concordancia de las mismas, deberá dejar el libre juego de la iniciativa privada como sano motor de la economía en tanto no interfiera los intereses generales, pues cuando esto suceda habrá de sacrificar el bien particular por el general.

El Estado para asegurar el acceso de todos a los bienes

materiales necesarios, formulará una legislación social adecuada que reconozca a los trabajadores un mínimo de derechos inviolables, "el factor constante y seguro será el de apoyar las instituciones políticas en el único punto de partida seguro: la intervención del pueblo para crear y apoyar todo su sistema político" (8)

#### 1.3.4 EL ESTADO SOLIDARIO

El Estado Solidario se aleja de todo paternalismo y tutelaje, ya que su objetivo es crear condiciones favorables al ejercicio de las distintas potencialidades de cada una de las personas.

El Estado Solidario promueve la concertación para la definición de consensos activos que reconozcan la existencia de los derechos de cada quien. Se crean condiciones para que los grupos sociales canalicen sus iniciativas y esfuerzos en la elevación de inversión y de empleo, producción y productividad, la calidad y competitividad, desarrollo del mercado interno y la diversificación positiva de las exportaciones. Se estimula la participación directa para conducir la transformación de las condiciones que los han mantenido en el rezago y la desigualdad.

El Estado Solidario reordena las relaciones entre la sociedad y gobierno, desarrollando la libertad individual y

comunitaria. Se genera un nuevo balance entre las libertades sociales y los poderes gubernamentales.

### 1.3.5 LIBERALISMO SOCIAL MEXICANO

El liberalismo encuentra sus primeros rasgos sociales en la lucha por la independencia de México, principalmente en el derecho de propiedad, y básicamente en el pensamiento social de Morelos, plasmado en los 23 puntos del documento "Sentimientos de la Nación" de 1813.

En materia de propiedad, los principios que imperaron obtuvieron su expresión en la Ley de Desamortización, en el artículo 27 de la Constitución de 1857 y en la Ley de Nacionalización. La concepción social del Derecho de Propiedad, no constituyó un acto aislado en el movimiento liberal, sino que se vio influido por las anteriores doctrinas individualistas, el estado de la propiedad en México y la confluencia de ideas sociales.

A mediados del siglo XIX, cuando el liberalismo económico en México se desenvuelve dentro de un gran individualismo, Ignacio Ramírez "EL Nigromante", se preocupa por las cuestiones sociales y el problema de los trabajadores. Los estudios se dirigían básicamente a la repartición de la tierra, por lo que los conflictos fundamentales se ubicaban en el campo, y en los trabajadores

de las minas, existiendo un desempleo tecnológico por falta de mercado.

Las ideas sociales de Ignacio Ramírez, constituyeron una expresión del liberalismo social mexicano, expuestas principalmente en el Congreso Constituyente de 1856-1857.

Ramírez se encontraba consciente de que su crítica social afectaba a las clases privilegiadas, ya que se fundan en que las propiedades estaban mal distribuidas. Para Ramírez, el capital es producto del trabajo y por lo tanto el capital es dado por los trabajadores a los propietarios.

En su idea de obtener para el país una prosperidad media, encuentra que el obstáculo fundamental para lograrla es la falta de recursos de los trabajadores para invertir, lo que a su vez deriva de la acumulación de los recursos en manos de los propietarios.

"El Nigromante" observando el problema social en su integridad, se preocupa por la instrucción popular, postula una educación dirigida a finalidades prácticas y con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población. Resalta las deficiencias y el anacronismo del sistema educativo que en el país existía, así como la necesidad de impartir enseñanzas útiles que ubiquen al hombre en la

sociedad.

Asimismo, postula la necesidad de contemplar la educación de los "indios" y considera que no puede haber educación para éstos si no se les trata como hombres y se les libera económicamente.

De igual forma denota que deben ser definidos los derechos sociales de la mujer, junto con la idea de una Constitución protectora de los desvalidos, los débiles y los menesterosos, nombrando específicamente a los niños y los ancianos.

En materia laboral, Ramírez propone el establecimiento de un salario de subsistencia y la participación de los asalariados en las utilidades. Postula un derecho social fundado en un equilibrio que se obtendría mediante la asociación profesional, contrarrestando la fuerza de los capitalistas mediante la agrupación de los trabajadores. A este gran pensador mexicano se le considera un visionario de las tendencias políticas y sociales del Estado actual.

El Presidente de la República Mexicana, Carlos Salinas de Gortari definió el 4 de marzo de 1992, en la ceremonia de celebración del 63 aniversario de la fundación del Partido Revolucionario Institucional la filosofía "liberal-social"

del mismo.

"Ni los nuevos reaccionarios que promueven el estatismo, ni tampoco el neoliberalismo enarbola nuestras luchas ni sintetiza nuestras ideas ni guía nuestras decisiones" (9). Se puntualizó la definición del rumbo en el que se desarrolla el liberalismo social que enarbola el Partido Revolucionario Institucional; actualmente en el ejercicio del poder político, y que son los siguientes:

1.- Soberanía. Para el neoliberalismo la globalización y los procesos de integración regional pretenden nulificar las fronteras, tomar el nacionalismo como arcaico y la soberanía de una nación como algo del pasado, proponen organizar selecciones desde el extranjero y proponen también fuerzas militares multinacionales, así como juicios y sentencias externos sobre el comportamiento de los pueblos.

Los estatistas pretenden actuar con las reglas del pasado, en cuanto a luchas entre naciones sin respeto a sus libres decisiones; el liberalismo social, pretende la mayor interrelación económica, respetando el proceder político de cada nación para que este respeto de decisiones sea recíproca.

2.- El Estado. El neoliberalismo coloca al Estado en un



tamaño y responsabilidad mínimas, al margen de la vida nacional, con incapacidad para regular y revertir los excesos y abusos del mercado. Su papel es proteger del delito sin importar la justicia. El estatismo quisiera ver regresar al Estado excesivamente propietario, expansivo. Nuestro liberalismo social promueve un Estado solidario comprometido con la justicia social, trabajando dentro del régimen de derecho, conduciendo el cambio en el marco de la ley y manteniendo la estricta vigencia y protección de los derechos humanos.

Un Estado propietario y sobrerregulador impide que la iniciativa social desate la energía para la prosperidad.

Un Estado promotor que aliente la iniciativa pero con la capacidad de regular con firmeza las actividades económicas y evitar así que los pocos abusen de los muchos. El liberalismo social nunca consentirá en ser un Estado ausente, incapaz frente a los excesos del mercado, irresponsable ante los rezagos y necesidades sociales.

3. Justicia Social. Se destaca el rechazo al paternalismo que cancela las decisiones de la persona y de las comunidades. En este rubro se ubicó al Programa Nacional de Solidaridad, como apoyo a los que menos tienen. Justicia social es la esencia de la revolución, por lo tanto, el Estado mexicano debe

asumir como primer virtud la justicia social de la que deben ser derivables los programas gubernamentales, el solidarismo es una corriente organicista, en la que se enarbola la cooperación social.

4. Libertades. Para los neoliberales las libertades formales son la única garantía que con la ley debe proteger el Estado, considera al individuo aislado sin relación y deberes con la comunidad. Para el estatismo las libertades son subordinadas a los proyectos redistributivos del Estado, están limitadas en aras del bienestar general. El liberalismo social sostiene que la falta de respeto a las reglas de derecho genera opresión, de la que se deriva el descontento de los gobernados y por ende la falta de cohesión para luchar por un mismo fin.

5. Democracia. El neoliberal esta comprometido con un modelo que sólo considera al individuo aislado y no a sus formas de organización, no quieren movilización o participación. Para los estatistas la democracia es supuestamente respeto al voto. Para el liberalismo social la democracia empieza en lo electoral pero no se agota ahí: el Estado debe respetar las libertades y promover la justicia, ampliar las oportunidades de bienestar y fomentar la cohesión social.

6. Educación. Educar es para los neoliberales reponsabilidad

exclusiva del ámbito individual y por ello se oponen a la responsabilidad del Estado; los estatistas excluyen cualquier participación de la sociedad.

Para el liberalismo social la educación es parte fundamental del desarrollo integral del país y los maestros actores básicos en la lucha por la soberanía y por la justicia social, es responsabilidad del Estado el impartir educación gratuita, laica y hacer obligatoria la primaria.

7. El campo. Para el neoliberalismo es una actividad económica sujeta a las mismas reglas del mercado, sin historia y sin pueblo; para los estatistas es reparto permanente aunque sea sólo en el papel, pretenden sujetar al ejido y a la comunidad a las decisiones de la burocracia, impidiendo el ejercicio de las libertades.

Para nosotros el campo es un reconocimiento constitucional del ejido y la comunidad promueve con eficiencia la justicia agraria, apoyado por los programas de fomento del gobierno, para que el campesino haga ejercicio de su libertad y no de su necesidad, alienta las asociaciones y protege a las comunidades. Se deja atrás una visión paternalista.

8. Indígenas. Para el neoliberal, las comunidades indígenas

son vestigios del pasado que convendría desaparecer; para los estadistas se deben aislar suponiendo con ello que no se contaminan y no pierden identidad. Para el liberalismo social debe dárseles la libertad de decidir su forma de vida y que cuenten con los medios para alcanzarla. La ley promueve y protege el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización.

9. Alimentación, vivienda, salud y calidad de vida.- Para el neoliberal estos son asuntos de cada individuo o familia en cuya prestación y contenidos el Estado no tendría participación alguna; para los estadistas reaccionarios son una exclusiva responsabilidad del Estado sin alentar la participación de las mayorías necesitadas y sin atención a la eficiencia de su prestación. Para el liberalismo social, en la alimentación como en la vivienda, salud y calidad de vida, el Estado está plenamente comprometido pero entiende la corresponsabilidad de la sociedad en la resolución de sus carencias.

10. Ideología del partido: Nacionalismo. Para los neoliberales, las ideologías están muertas; para los nuevos reaccionarios, la ideología es la expresión de hace 20 o 60 años, lo que significa encerrarse al interior y de confrontarse con el exterior. El liberalismo social propone un nacionalismo para fines del siglo y siglo XXI, que

conserva su sentido histórico pero no se ata a procedimientos del pasado. Asimismo, rechaza la asociación que se hace del nacionalismo con estados excluyentes y opresores.

Nuestro nacionalismo es la defensa del interés nacional, democrático, respeta la dignidad de las personas, para que todos cuenten en la defensa de la nación, de los derechos humanos, de las libertades y de la justicia.

La transformación se está operando en el sistema mexicano de gobierno, las relaciones con el gobernado cambian hacia la dirección de la cooperación, apelando al sentido solidario que caracteriza a los ciudadanos de México.

México avanza hacia una profunda transformación de los ámbitos de acción del sector público, con la desincorporación de un importante número de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias. Asimismo se fortalecen los recursos y capacidades internas para crear los empleos que se requieren y producir los bienes que permitan satisfacer las necesidades de la población.

El Programa confirma al Estado solidario que rompe con el paternalismo, termina con el Estado propietario que asumía cada vez mayores demandas de la población e incrementaba el número de instituciones y recursos que canalizar hasta ellas,

resultando poco viable ese camino por ser altamente costoso. Esta es la nueva manera de hacer las cosas: el quehacer público como responsabilidad de todos, donde cada quien sume su parte renovando el papel de ciudadano.

### 1.3.6 TRANSFORMACION DE LA RELACION ESTADO-GOBERNADOS EN MEXICO.

El Estado mexicano tiene una función social irrenunciable en virtud de ser un país mayoritariamente pobre; existen demandas urgentes de bienes y servicios que acarrearán costos altísimos. Como consecuencia del descuido fiscal de los años sesentas y setentas, se llegó al endeudamiento excesivo y a una crisis financiera aguda. México en los últimos años ha sufrido una grave crisis económica y social, sin embargo con la nueva administración se vive un período de esperanza para la comunidad.

A mediados del siglo XIX, el liberalismo sólo atendió a la cuestión de la libertad y de los derechos políticos, y dejó a un lado uno de los elementos de su origen: la igualdad. Ha predominado el individualismo, y el liberalismo desplazó el inicial sentido social. Nos aproximamos a un punto de equilibrio entre liberalismo y estatismo: la importancia del agrupamiento para los individuos menos favorecidos y respeto a la libertad individual y a la voluntad política del

ciudadano como requisito para la igualdad.

Se ha superado la tradicional costumbre de gobernar centralizadamente al descubrir que la sociedad tiene sus propias iniciativas y capacidades y que el Estado tiene límites de recursos y acción.

Empieza a darse unión entre pueblo y gobierno, basada en la confianza recíproca que permite sumar esfuerzos para lograr el fin común de mejorar el nivel de bienestar de la sociedad.

El cambio ha provocado una verdadera movilización: "la crisis del intervencionismo estatal en México coincide con la crisis del llamado Estado benefactor (Welfare State) en gran parte de los países occidentales, señaladamente Estados Unidos, Inglaterra y Alemania" (10)

Se requería fomentar la participación activa de la población en la solución de sus propios problemas. Se debe de incentivar la discusión y concertación entre los miembros de la comunidad para identificar sus problemas colectivos, por lo tanto hay una necesidad de un intermedio institucional entre el mundo privado de los individuos y el mundo público del Estado.

Las organizaciones sociales vecinales, laborales, culturales o la organización política local inmediata a la vida individual y familiar denominada municipio, configuran una red de organizaciones que permiten canalizar demandas y representar intereses, toda esta red permite a los individuos encontrar la medida exacta de los problemas.

### 1.3.7 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

En México, el gobierno ha iniciado un proceso de modernización nacional, una reforma integral del Estado. En esta modernización el Programa Nacional de Solidaridad se ha convertido en un programa social que promueve los valores de los individuos en una sociedad abierta: el Estado cumple con sus responsabilidades sociales, pero abandona el estatismo.

Solidaridad es sumarse a la causa de otros, compartir propósitos y esfuerzos por el beneficio común. El Programa Nacional de Solidaridad desarrolla una nueva forma de gestión pública de la demanda social, sabiendo que los recursos estatales son escasos y que el gobierno no es el único actor en la solución de los problemas sociales.

"Resuelve los problemas sociales despertando la iniciativa y la autonomía de los individuos, familias y



comunidades locales e induciéndolas a definir sus problemas, a priorizarlos, calendarizarlos y determinar la forma de abordarlos por medio de cooperación grupal." (11)

Al propiciar su organización para solucionar sus problemas más urgentes, el Programa favorece la cooperación social, condición necesaria para la elevación de la productividad colectiva. Sin la participación voluntaria y sin ánimo de colaboración de los participantes, el esfuerzo común, vería frustrados sus objetivos.

El Programa ha conseguido establecerse como una vía que supera los modelos paternal-estatistas de política social y en cambio se adapta a las nuevas formas de relación Estado-Sociedad.

La eficacia de las acciones del Programa Nacional de Solidaridad es consecuencia de la participación creciente de grupos sociales de las más distintas regiones. El gobierno ha pasado de dotador de servicios a ser copartícipe con la población en el desempeño de las políticas públicas.

El Programa se consolida como un mecanismo permanente del Estado mexicano para la atención de la demanda social, especialmente de los grandes grupos populares, es un mecanismo de relación expedita entre gobierno y población

demandante.

El Programa Nacional de Solidaridad contiene cuatro principios fundamentales:

1.- Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades. El Programa convoca, articula y apoya las demandas e iniciativas de solución; las organizaciones adoptan estrategias y métodos de trabajo propios en los proyectos y acciones.

2.- Plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa. La participación se ejerce en el diseño, ejecución, toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados con los sujetos y organizaciones. La participación también se expresa como trabajo directo, aportación de recursos materiales propios de la región, así como en su manejo y vigilancia, para que se beneficie realmente a quienes más lo necesitan y se realice una efectiva contraloría social.

3.- Corresponsabilidad.- Todos los proyectos se definen en convenios en los que se especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes. Las obligaciones aceptadas se ejecutan con la unidad de recursos y voluntades que se expresan públicamente con base en la

confianza y la colaboración.

4.- **Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.**- Los recursos del Programa son de la Nación, su uso debe ser escrupulosamente honesto, transparente y público mediante la intervención de las comunidades en su manejo, vigilancia y evaluación de los resultados.(12)

## CAPITULO II

### PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

#### 2.1 ANTECEDENTES EN MEXICO.

Como preludeo al desarrollo del Programa Nacional de Solidaridad, analizaremos el panorama histórico que originó la desigual distribución de la riqueza, desde la época colonial hasta nuestros días, haciendo notar los diversos grupos de presión de entonces, la posición de los indígenas dentro del ámbito social y económico y los hechos sobresalientes de los gobiernos postrevolucionarios. A lo largo de su historia, el pueblo mexicano ha luchado por la igualdad: los Sentimientos de la Nación de Morelos, inspiran al Programa Nacional de Solidaridad ya que en ellos se expresó el principio de soberanía y representación popular del régimen de Derecho, para consolidar institucionalmente las acciones en favor del bienestar social.

##### 2.1.1 LIBERALES Y CONSERVADORES

En México, las circunstancias que enfrentaron las doctrinas liberales se vieron afectadas porque los españoles eran el pueblo conquistador y las razas indígenas las conquistadas, provocando que las diferencias sociales y políticas fueran más radicales y profundas que las que ya existían en España, por lo que la composición social era una clase criolla y una clase mestiza muy diversa a la existente en aquella nación.

La independencia fundamentalmente impulsada por las clases criollas aliadas a los mestizos e indígenas, no buscaban una democracia, sino una república sin defender una tradición monárquica. Obtenida la independencia, las clases criollas lucharon por mantener dentro de una república aristocrática la misma estructura social que respetara los fueros y privilegios de las clases coloniales: los aristócratas, los eclesiásticos, los terratenientes y los ricos comerciantes, en tanto que las clases populares, - mestizos e indígenas- lucharon por un credo igualitario que cambiara radicalmente la estructura social y concediere a todos las mismas oportunidades de educarse, trabajar y vivir. Estas dos diversas concepciones políticas apoyadas en los principios republicanos, pero en ideales sociales diferentes dieron lugar a los partidos liberales y conservadores.

Las doctrinas liberales impulsaron a los primeros movimientos revolucionarios en el mundo, sin embargo en las colonias hispanoamericanas, el credo igualitario tenía que sobreponerse a las hondas divisiones raciales entre los criollos y mestizos, entre castas y blancos. Estas divisiones estaban respaldadas por las diferencias culturales que emanaban de civilizaciones enteramente opuestas y que por mucho tiempo legitimaron desigualdades sociales.

En las colonias hispanoamericanas las ideas liberales

sirvieron para llevar a cabo un movimiento de independencia para instituir un nuevo orden político.

El credo del liberalismo se basa en que la soberanía reside en el pueblo, pero es necesario establecer un orden jurídico común a toda nación, fundado en una Constitución Política que prevea las medidas para crear las autoridades supremas y les otorgue las atribuciones necesarias para el mejor desempeño de sus cargos.

A mediados del siglo pasado, México se acercaba a un cambio fundamental para la formación del sentido nacional y la liberación de las opresivas tradiciones.

Los grupos de presión eran formados por:

a) El clero.- Dividido en alto y bajo clero; el primero nacionalista que en forma directa o indirecta poseía la mayor parte de la riqueza inmueble del país, viviendo sobre todo de los diezmos otorgados por sus feligreses. El bajo clero - curas o párrocos- tuvo que vivir de los derechos parroquiales relacionados con el bautismo, casamiento y entierro.

b) El comercio.- Estaba en gran parte en manos de los extranjeros, siempre a favor de tarifas aduanales bajas, por lo tanto era una fuente de riqueza superior a la agricultura,

la minería o la industria. La importación era en gran parte de lujo: vinos y telas y la exportación era especialmente de metal.

c) Industria.- Siempre a favor de tarifas altas, constituyéndola fábricas de hilados y tejidos, también de licores, jabón, aceites, cerámica y vidrio.

d) Grandes terratenientes.- Codiciando los bienes del clero y favoreciendo la confiscación de ellos, los latifundios mexicanos del siglo pasado eran más bien símbolos de status que fuentes de riqueza, ya que muchas de ellas estaban sobrecargadas de hipotecas. Sin embargo, en materia de algodón, tabaco, azúcar, pulque, maderas de tintura y henequén, producían a menudo ganancias.

e) La clase militar.- Compuesta por el ejército federal y por la milicia local creada para la seguridad interior de cada estado. Gozaban de privilegios y fueros que ponían en desventaja a las demás clases existentes.

Un factor negativo para la agricultura y ganadería era que las fuerzas civiles sacaron del agro a muchos indios y mestizos que luego preferían incrementar las filas del proletariado urbano. Las vías de comunicación contaban con puertos malos, escasez de carreteras y las existentes en mal

estado físico, además de ser peligrosas por la probabilidad de ser asaltado. La preocupación por construir una red ferroviaria sólo se vio realizada durante el porfiriato.

Socialmente en el siglo pasado, el indio era un fenómeno de muchas facetas: en el norte vivían los salvajes, en las grandes haciendas, los peones en servidumbre; también eran utilizados en la minería e industria. La clase media era raquítica, las profesiones liberales ( con la excepción de la de abogado ) se encontraban principalmente en manos de extranjeros.

Dos hechos transformaron la estructura social en México: la expulsión de los jesuitas en 1833 y la Revolución de la Reforma que minó el poder económico y social de la Iglesia; al expulsar a los españoles se destruyeron las clases privilegiadas, las que acaparaban los cargos públicos y eclesiásticos, las que poseían los estancos y los monopolios, las tierras y las concesiones mineras.

La Guerra de Reforma hizo posible la desamortización de los bienes de la Iglesia, la clausura de muchos conventos y órdenes religiosas. Sin embargo al transformarse el orden económico de la colonia, los favorecidos fueron las clases medias y las clases burguesas que se ingeniaron para hacerse de las grandes propiedades de la Iglesia y terrenos baldíos,



creándose así una clase terrateniente.

El Movimiento de Reforma, marcó un momento decisivo en nuestra lucha por la libertad, la soberanía y la justicia. La gesta de los liberales juaristas culminó con el fortalecimiento de la República, lucha que nos permite entender por qué para los mexicanos solidaridad es condición de soberanía e independencia. Ante ese cuadro se derivó el primer triunfo de la causa liberal en dos leyes: Ley de Juárez y Ley Lerdo; se ataca al poder económico de la Iglesia y se permite el poder trabajar tierra de una corporación eclesiástica a comunidades de indios que pudieran comprarla.

No sólo mediante leyes ordinarias los nuevos gobernantes querían reformar el país, era necesario apoyar su política en una nueva Constitución que consagrara expresa la ideología liberal de aquella época. La nueva Constitución de 1857, contiene una serie de derechos individuales, que posteriormente se tomaron como base para la Constitución de 1917.

La labor modernizadora y organizadora del nuevo régimen no pudo durar mucho tiempo en virtud del golpe de Estado conservador. El grupo liberal proclamó a Juárez como presidente, apareciendo el antagonismo liberal-conservador, que llevó a México a luchar por su soberanía.

### 2.1.2 EL PORFIRISMO

En el lapso de 1876 a 1911, México vive un nuevo despotismo ilustrado por la repetida reelección del General Porfirio Díaz. Cuando Don Porfirio llegó al poder, el capital extranjero no se interesaba mucho por México en virtud de la inconstante insolvencia del erario y desanimado por los pobres resultados obtenidos en materia minera por los inversionistas británicos.

Durante este período, se realizó una conversión de la deuda pública a una tercera parte, por lo que México obtuvo crédito público en mercados extranjeros.

En 1910, un 80% de los campesinos no tenían tierra propia, mientras que unas tres mil familias tenían en su poder la tierra mexicana. El sistema de deudas transmitidas de padres a hijos, en tiendas de raya, había creado una nueva forma de esclavitud. Sólo si el nuevo amo estaba dispuesto a liquidar la deuda, un peón podía cambiar de hacendado.

Finalmente todo el brillo económico y cultural del porfirismo no pudo ocultar los aspectos negativos: injusticias en contra del indio campesino, fraude electoral, favorecimiento excesivo del extranjero y la creciente distancia entre ricos y pobres.

Con el Plan de San Luis Potosí, formulado por Madero en mayo de 1911, el panorama nacional cambió al iniciar la Revolución. Zapata y sus colaboradores presentaron el Plan de Ayala que previó la entrega de una tercera parte de los latifundios a los campesinos y la confiscación total de las tierras de los hacendados que se opusieron al plan.

Al ocurrir la decena trágica y subir Victoriano Huerta a la presidencia se le oponen la alianza de Zapata, Villa y Carranza. Derrotado a Huerta en 1914, se puso de manifiesto la controversia latente entre Villa y Carranza y la tensión entre las dos grandes facciones encontró su descargo en Celaya.

Después del triunfo de Carranza, se elaboró nuestra Carta Magna en el año de 1917. Nuestra Revolución fue la última de carácter liberal y la primera de corte social, de ahí que incluya por igual garantías individuales y garantías sociales. De un lado quedan: las libertades personales, de expresión, de reunión, de asociación, de culto, de tránsito. Por otro lado queda la propiedad, derechos labores, derecho a la vivienda, derecho a la salud, a la protección familiar y derecho a la educación. Esta Constitución fue una declaración de guerra a los hacendados, patronos, clero, compañías mineras y petroleras, ya que protege a las clases desprotegidas velando por los derechos sociales del trabajo

y la propiedad plasmados en los artículos 27 y 123. Es sobre todo en estos artículos donde el antiguo liberalismo individual estuvo cediendo su lugar a un nuevo ambiente de intervencionismo estatal.

### 2.1.3 REGIMENES POSTREVOLUCIONARIOS.

El juarismo y el porfirismo no habían logrado cumplir la formación de una país plenamente soberano, tocaba a los regímenes postrevolucionarios la de formar un México socialmente integrado a partir del caos.

La Revolución Mexicana estableció un orden jurídico e institucional en el que se armonizaron las garantías individuales con los derechos sociales. Con el próximo régimen de Alvaro Obregón, comienza la fase del México moderno, producto de su revolución, caracterizada por el idealismo revolucionario y el impacto de la economía y tecnología moderna. Existe una mejora de las vías de comunicación y comienza a existir una política institucional y educacional.

Sin embargo, México sigue siendo una sociedad plural en la cual existe un sector marginado que no participa en el desarrollo de las grandes ciudades y el campo.

Es en la segunda posguerra, a partir de 1945, cuando el

crecimiento del derecho administrativo se manifiesta a través de su penetración en campos del Derecho Privado. México ha abandonado totalmente el ideal liberal-burgués del Estado Gendarme, protector de un global marco jurídico dentro del cual cada individuo puede buscar la posición que más le acomode.

Una forma de intervención estatal en la economía del país, se plasma en el combate a los monopolios privados según el artículo 28 Constitucional.

Posteriormente sobresale el anticlericalismo publicado por la Ley Calles. El cierre de las iglesias trajo como consecuencia la Revolución de los Cristeros de 1927.

Durante el gobierno de Cárdenas se dio gran impulso a la redistribución de las tierras, se expropiaron 17 grandes compañías petroleras sustituyéndolas por una compañía estatal. Este periodo se caracterizó por la tendencia a la nacionalización de las empresas de la infraestructura. La educación sufrió modificaciones al reformar el artículo 3o. constitucional haciendo obligatorio el carácter socialista de la enseñanza. La fase floreciente de la política agraria radical, se da en el régimen de Cárdenas por la tendencia a estimular la organización de los ejidos sobre una base colectivista. En 1938 se realiza la adición a la fracción VII

del artículo 27 constitucional para los núcleos de población que de hecho o de derecho guardaran estado comunal, pudieran disfrutar las tierras, bosques y aguas que les perteneciesen agregando una categoría a las formas de propiedad agraria: la comunal que se junta a la ejidal. México pasó a un socialismo moderado, colmado de buenas oportunidades para el capital nacional.

Durante el período del presidente Miguel Alemán, se dio un gran estímulo económico, dando impulso a obras hidroeléctricas, construcción de carreteras, la construcción de la ciudad universitaria y en general estímulos dados a la industrialización.

Del año de 1952 a 1958, tiempo en que estuvo en el poder el presidente Adolfo Ruiz Cortines, México vivió cierta estabilidad, sobresaliendo la construcción de puertos y caminos, protección a la infancia y la modificación constitucional otorgándole el derecho de voto a la mujer.

Los hechos sobresalientes de 1958 a 1964 son las huelgas complicadas con problemas estudiantiles, la nacionalización de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza, la creación del Instituto Nacional de Vivienda, construcción de museos y la implantación del libro gratuito.

A mediados de los años sesentas, comienzan en México las graves perturbaciones de la paz pública, iniciándose en el medio estudiantil. Esta situación se vio agudizada con factores como presión inflacionaria acelerada y la devaluación de 1976 a pesar de las medidas sociales del régimen, agravando el contraste entre los ricos y pobres. Asimismo, se manifiesta un llamativo nacionalismo habiendo modificaciones en las leyes sobre la Inversión Extranjera y el Traslado de Tecnología. Se comienzan a adoptar políticas demográficas con el objeto de disminuir la natalidad y amenguar la factibilidad de pobreza entre las familias mexicanas.

Al subir al poder el Lic. José López Portillo y Pacheco, la inflación se hizo cada vez más acentuada agravando esta situación el crecimiento inquietante de la deuda exterior y la excesiva dependencia del petróleo. Como consecuencia en el año de 1982 se desembocó una grave crisis teniéndose que tomar medidas como la nacionalización de la banca y el control de cambios.

Resultante de estas políticas, el presidente Lic. Miguel de la Madrid, se enfrentó a un difícil camino hacia el saneamiento con realismo con ayuda del Fondo Monetario Internacional.

Nuestro actual gobierno busca enderezar el camino de la desigualdad económica entre sus habitantes, así como realizar las modificaciones pertinentes para el óptimo desarrollo del país, haciéndose notar como hechos sobresalientes: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional del Deporte, el Registro Nacional de Ciudadanos, La Ley de Asociaciones Religiosas, modificaciones al artículo 130 constitucional, el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (artículo 3o. constitucional), Privatización del Ejido (artículo 27 constitucional), Privatización de la Banca, reformas a la Ley Monetaria, creación del Sistema de Ahorro de Retiro (SAR) y el Programa Nacional de Solidaridad.

## 2.2 MOVIMIENTOS PREVIOS AL PRONASOL.

### 2.2.1 Sociedades de Solidaridad Social: El COPLAMAR.

Las Sociedades de Solidaridad Social se definen como aquellos grupos de cooperación comunitaria formados por núcleos de población que se encuentran al margen del desarrollo del país, a los cuales precisa otorgarles atención especial a fin de auxiliarles en sus necesidades, mediante el establecimiento de servicios colectivos de seguridad social. Estas sociedades fueron creadas por el Gobierno de la República durante el sexenio del Lic. José López Portillo (1976-1982) con la finalidad de llevar a zonas de economía deprimida y a grupos marginados los servicios elementales de



educación, recreación cultural y la medicina preventiva.

Las sociedades de solidaridad social, trabajaron con la colaboración comunitaria y la ayuda de los habitantes. Su sostenimiento se obtuvo en parte con el trabajo colectivo y la obligación genérica de participar en la producción agrícola o la fabricación de artículos artesanales que después se pusieron en venta. De esta manera fue posible integrar una infraestructura económica destinada al impulso de los demás servicios sociales.

Un ejemplo de estas sociedades, lo constituye la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), instalado por acuerdo presidencial en 1977, con el objeto de estudiar las necesidades de regiones territoriales y grupos humanos que se encontraban en situación social y económica de grave atraso, así como para coordinar acciones para brindar apoyo a las actividades productivas que pudieran ser impulsadas en cada zona.

La Coordinación elaboró programas dirigidos a objetivos en los que para su planteamiento y ejecución se requiere del trabajo colectivo, pensando desde entonces que esta es la única manera como resulta práctico alcanzar mayores beneficios individuales y sostener los servicios sociales que

sea necesario impartir, para contribuir a mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

Asimismo, pretendió proteger zonas geográficas carentes de recursos naturales de alto rendimiento, en las que los asentamientos humanos fueran de tal pobreza, que resultase indispensable la búsqueda de sistemas que los alejaran de una economía de subsistencia en la que se encontraban. El gobierno mexicano, tuvo la inquietud de poder erradicar la pobreza extrema de sus habitantes, apoyándose en los recursos obtenidos con el producto de las exportaciones petroleras en ese momento en auge.

Para el logro de estas finalidades, COPLAMAR coordinó sus actividades con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y con la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia y la Secretaría de Educación Pública, las cuales cooperaron al funcionamiento de estas sociedades.

En forma más reducida los gobiernos locales y municipales fueron favorecidos con esta ayuda federal adicional a sus recursos, participando con la infraestructura y modestas aportaciones.

Por último, la contribución personal de los grupos humanos beneficiados propició la aceleración de los programas

puestos en ejecución.

Correspondió al IMSS la participación más amplia, por medio de unidades médicas rurales o urbanas, en las que proporcionó servicios de consulta externa general, asistencia farmacéutica, atención materno-infantil y planificación familiar, educación para la salud, orientación nutricional, promoción del saneamiento, inmunizaciones y control de enfermedades transmisibles. Al mismo tiempo se instalaron clínicas hospitalarias en las que se ofrece consulta externa de la especialidad de medicina familiar, preventiva y atención odontológica.

Sus características principales son:

1.- El trabajo comunitario, que puede consistir no sólo en trabajos físicos, sino también en otras actividades y formas de participación directa o indirecta.

2.- La permanente evaluación de actividades a cargo de COPLAMAR y del IMSS, para poner en ejecución las acciones más viables y las que ofrecieran mayores rendimientos.

3.- El funcionamiento social en el cual están comprendidas las dependencias de la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales y los municipios, obligados todos ellos a actuar en sus respectivos campos de acción a

fin de que la inversión pública planeada se encontrara convenientemente distribuida.

4.-El costo de los servicios, a cargo del Gobierno Federal, pero su recuperación en parte se hizo por medio del trabajo colectivo a que se comprometió cada sociedad anualmente.

5.- Las áreas de operación, se determinaron por COPLAMAR de acuerdo con el IMSS y los gobiernos locales.

Su funcionamiento fue adecuado, sin embargo su vigencia se limitó a cubrir este programa, parte del Plan sexenal en vigencia. La propuesta de que el PRONASOL tenga continuidad más allá de un sexenio, tiene el fundamento de que su eficacia y logros se mostrarán con el sostenimiento de esta forma de desarrollar las relaciones Estado-gobernado definitivamente. Como se aprecia no se trataba de proporcionar a las comunidades servicios gratuitos o de beneficencia, sino de hacer llegar hasta ellas las instituciones promotoras de la salud y la seguridad social, mediante la acción conjunta de los beneficiarios y el Estado, que de este modo impulsó la creatividad, el esfuerzo y el espíritu de colaboración de agrupamientos humanos dispersos y carentes por sí mismos de los elementos para atender estos indispensables servicios.

Se concluye que este programa sirvió como base para la creación del PRONASOL, junto con los diversos programas locales que se desarrollaron conjuntamente.

### 2.2.2 EJERCITOS DEL TRABAJO Y MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE.

Durante el gobierno del Dr. Jorge Jiménez Cantú, en el Estado de México, se aplicaron programas básicos a nivel local, motivando la participación organizada de la comunidad en actividades tendientes al mejoramiento del medio ambiente físico, social y económico.

La política fundamental del Gobierno, fue lograr la participación del pueblo en los programas oficiales, considerándose básica la organización de la comunidad en "Brigadas del Ejército del Trabajo". Se organizaron brigadas distritales, municipales y locales, habiéndose registrado en 1979, 1'525,302 integrantes. Los principales impulsores fueron Diputados locales, Presidentes municipales, Delegados, Comisariados Ejidales, Consejos de Colaboración y Asociaciones de Colonos.

El Programa de Reforestación se ocupó de la restauración ecológica y el saneamiento de la atmósfera mediante la plantación de árboles. En materia de mejoramiento ambiental de los caminos del Estado (MACEM), se realizó la participación multidisciplinaria de las autoridades de salud,

municipales, locales y de los habitantes en general.

En este mismo orden de ideas se coordinaron las autoridades educativas para el Programa de Educación para el Medio Ambiente "EDMA" en el que destacó la participación de maestros, alumnos y padres de familia, en el desarrollo de unidades pedagógicas que contemplan una serie de actividades y prácticas que ofrecieron posibles soluciones al problema ecológico.

La política de restauración impulsó el establecimiento de un programa especial conocido como Eco-Parque "El Torito", cuyo objetivo principal fue lograr la recuperación de 18 hectáreas de terrenos ociosos que convertidos en tiraderos de basura son focos de infección.

Asimismo, destaca el Programa coordinado de construcción de lagunas de oxidación. En resumen, se incrementó el número de integrantes del Ejército del Trabajo, impulsándose la reforestación, se atendió la implementación de los rellenos sanitarios, como disposición final de basura; se coordinaron actividades formativas referentes a la Educación para el Medio Ambiente, se regeneró el Eco Parque "El Torito", se concluyó el Plan Ecológico del Estado y se elaboraron los Planes Ecológicos Municipales. Todo esto con el apoyo de la comunidad, organizada en brigadas voluntarias del Ejército

del Trabajo y el servicio social de estudiantes, pasantes y profesionistas. Esta labor implicó un ahorro económico en virtud de la aportación de la mano de obra voluntaria y materiales de la región.

### 2.3 SOLIDARIDAD: UN PASO DECISIVO.

Solidaridad gramaticalmente se refiere a la adhesión circunstancial a la causa o empresa de otros. Sociológicamente este término ha tenido un mayor desenvolvimiento: es un valor del pueblo, un atributo de la identidad de los mexicanos, de todas sus nacionalidades. La solidaridad fue recogida como valor y convertida en programa gubernamental de política social.

El crecimiento de todo ser humano está vinculado al de otros seres humanos, comienza la búsqueda de un equilibrio de intereses entre diversos sujetos que llegan a encontrarse. Las posibilidades de colaboración dan lugar a la convivencia humana; cuando los individuos se sienten vinculados a la realización de una tarea o empresa en común que a todos importa o interesa, la colaboración adopta la forma de relaciones sociales. La solidaridad así concebida resulta ser el principal factor que integra la nación.

La solidaridad en el presente régimen sexenal, es un enfoque de la actuación pública y de su interrelación con la

privada que emana del Ejecutivo Federal y se hace presente en programas de asistencia social, consideraciones presupuestales y proyecciones políticas; gestándose una nueva forma de pensar al unir esfuerzos para superar los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de las comunidades.

#### 2.4. ORIGENES DEL PROGRAMA

El PRONASOL tiene sus orígenes en las formas de trabajo que los mexicanos practican para enfrentar sus problemas vitales. La solidaridad que se comparte en el seno de las familias, sobretodo en los grupos en condiciones de pobreza.

En cada pueblo o comunidad, en cada vecindario o barrio, existen actitudes y expresiones de solidaridad entre sus integrantes, cada quien aporta lo que puede y lo que le corresponde, muchas veces sólo su propio trabajo y la firme voluntad por el beneficio colectivo.

Las políticas de bienestar social que contempla el PRONASOL como sustento ideológico son:

- a) Ser integral, es decir, concebir el combate de la pobreza en su totalidad.
- b) Estimular las actividades productivas para mejorar las condiciones de existencia de la población.



c) Ser nacional, cubriendo a la totalidad de los mexicanos con los servicios básicos.

d) Que la actividad sea participativa, esto es que los directamente involucrados intervengan en las decisiones, ejecución y evaluación de las acciones.

e) Que las acciones sean descentralizadas, tanto en su definición de acciones como en la distribución de recursos y responsabilidades.

## 2.5 PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

Hemos analizado que dentro de la Historia de México la lucha por la justicia social se ha buscado en todas sus etapas. El planteamiento de José Ma. Morelos y Pavón fue el acortar la brecha entre la opulencia y la miseria. Nuestra legislación tiene un carácter social que tiende a buscar para fines del presente siglo que cada mexicano disfrute de salud, alimentación, educación y vivienda.

Con el propósito de ampliar la justicia social, se estableció el Programa Nacional de Solidaridad, con el cual se convoca a toda la sociedad a participar en el combate a la pobreza.

Su meta fundamental es buscar el bien común, en el que

bien implica los elementos materiales indispensables para la satisfacción de las necesidades de las personas y común o público implica que el Estado no puede perseguir ni admitir fines puramente particulares. El bien común se manifiesta como parte de la oposición entre lo privado y lo público, entre lo que es para un hombre y lo que es para otros y para la comunidad global. Es el bien de los seres humanos tomados en su conjunto tal como se realiza dentro de los marcos de la sociedad, por el Estado que encuentra en la responsabilidad y desempeño de tal función una de las fuentes principales de legitimidad y consenso. Otro significado de bien común es el que asocia el punto de vista colectivo y el distributivo, es el de todo bien que corresponde a una multitud o comunidad organizada para un propósito común, caso en el cual los miembros individuales del grupo se benefician a la vez de la prosperidad general y de los resultados particulares de la mutua asociación.

En la toma de posesión del Lic. Carlos Salinas de Gortari el 10. de Diciembre de 1988, se acentuó como prioridad de su gobierno la erradicación de la pobreza extrema.

"El Estado moderno es aquel que no ignora su responsabilidad con los grupos que requieren su apoyo y que amplía oportunidades, encabezando su defensa. El bienestar

social en el Estado moderno no se identifica con el paternalismo, que suplanta esfuerzos e inhibe el carácter. Hoy la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado con la sociedad. El bienestar de cada familia tendrá que ser la medida de prosperidad de la nación. El gran propósito de equidad es que todos eleven su nivel de vida. Pondré de inmediato en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, con acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más deprimidos. Asimismo, se enfocará hacia los grupos indígenas, quienes exigen respeto, nuestro máximo apoyo y trato justo."

Desde el inicio de su gestión propuso a los mexicanos tres acuerdos nacionales para impulsar el desarrollo del país; estos acuerdos están destinados a la ampliación de nuestro régimen democrático, a recuperar el crecimiento sostenido de la economía con la estabilidad de precios y a elevar productivamente el nivel de vida de la población.

#### 2.5.1 DEFINICION DE LA POBREZA.

El objetivo fundamental del Programa es la erradicación de la pobreza extrema. La pobreza en México es un fenómeno diverso, disperso y cambiante, por lo tanto no se puede situar en un sólo momento, bajo uno sólo de sus efectos o en un lugar determinado, sin embargo la podemos definir como "La

incapacidad de los hogares y personas de satisfacer sus necesidades básicas " (13)

La pobreza deriva de la insuficiencia de los ingresos totales, por lo tanto su superación se logra mediante la elevación de los ingresos monetario y en especie de los pobres. Esto último no es suficiente sino se tiene que llegar al mejoramiento en técnica y procedimiento de la oferta de bienes de consumo esencial que permitan reducciones de precios, debe darse el doble sentido de obtener mayores ingresos y abatir costos.

#### 2.5.2 PISO SOCIAL BASICO.

Este concepto esta constituido por el conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población en el ámbito de alimentación, salud, educación y vivienda para garantizar un nivel de vida decoroso.

Al logro de éste deben orientarse los esfuerzos gubernamentales así como los recursos que mediante la solidaridad aporten otros sectores de la sociedad mexicana que ya tienen cubiertas satisfactoriamente sus necesidades esenciales.

#### 2.5.3 DEFINICION DE LAS NECESIDADES BASICAS O ESENCIALES.

La II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América

Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, celebrada en Quito en noviembre de 1990, considera como necesidades y satisfactores básicos que dependen de condiciones económicas a las siguientes:

a) Alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales de cada persona.

b) Mantenimiento de la salud y reproducción biológica, incluyendo servicios de salud personales ( productos y servicios terapéuticos) y no personales ( salud pública ), satisfactores que permitan la higiene del hogar y la personal.

c) Vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, en buen estado de conservación, que cuenten con servicios de agua potable, drenaje y electricidad, dotado de mobiliario y equipo básico para la vida familiar.

d) Socialización y educación básica, no sólo la primaria, sino para la salud, orientación sexual y capacitación para el trabajo.

e) Información, recreación y cultura.

f) Vestido, calzado y cuidado personal.

g) Transporte público.

h) Comunicaciones básicas como correo, telégrafo y teléfono (14).

#### 2.5.4 METODOS PARA LA MEDICION DE LA POBREZA.

Para cubrir el objetivo de finalizar con la pobreza extrema, primeramente se tiene que cuantificar la misma. Sobresalen dos métodos para medir la pobreza que son:

A) Enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas. NBI.- Se establecen las necesidades básicas y sus componentes, se seleccionan variables que para cada necesidad expresan el grado de su satisfacción, se realiza un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar no satisface la necesidad en cuestión. Se hace la clasificación de pobres a los hogares con una o más necesidades insatisfechas.

B) Método de Ingreso o Líneas de Pobreza (LP).- En este método se estandarizan los niveles nutricionales mínimos considerados como básicos o indispensables para la vida y reproducción humana. Se consideran además requerimientos de educación, cuidado de la salud y uso de vivienda. Aquellas personas (hogares) cuyos ingresos generalmente no alcanzan para adquirir los bienes y servicios especificados por esa

canasta suelen considerarse como personas u hogares en condiciones de indigencia o de pobreza extrema.

El defecto de este sistema es que no hay uniformidad de criterios para determinar los mínimos de bienes o servicios que deben ser incluidos en la canasta de satisfactores esenciales, por lo tanto existen distintas especificaciones de las llamadas líneas de pobreza o de pobreza extrema.

La falta de unanimidad en la cuantificación de la pobreza en México, nos sugiere la búsqueda del método para medir la incidencia y la intensidad de la pobreza y la pobreza extrema. Durante la década pasada se había acentuado notablemente el fenómeno de la pobreza en México a consecuencia de la prolongada crisis económica por la que atravesó el país y en la actualidad las carencias se encuentran tanto en el ámbito urbano como en el rural.

En materia de política social y económica para combatir la pobreza, los especialistas coinciden que a partir de la identificación de los pobres se deben dirigir las acciones a beneficiar sólo a esa población objetiva.

#### 2.5.5 CONDICIONES DE POBREZA EXTREMA

La mayoría de los habitantes del campo, especialmente los que moran en zonas áridas, semiáridas y comunidades

ESTA TENGO NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

indígenas viven con ingresos insuficientes, con el 60% de bienes y servicios indispensables, son analfabetas, tienen familias numerosas, la mortalidad infantil es mayor, las viviendas son de insuficiente tamaño, carecen en general servicios de energía eléctrica, agua potable y drenaje. Su alimentación es insuficiente en cantidad y calidad, por lo tanto sufren de desnutrición así como de falta de higiene en la vivienda.

Estas son las condiciones de pobreza extrema que el Programa pretende erradicar elevando el nivel de vida de este grupo.

Existe otro grado de pobreza en que las personas no viven en condiciones tan graves, tanto en zonas urbanas como rurales, sin embargo, existe analfabetismo y educación primaria no concluida; por el alza de precios y baja en el poder adquisitivo, su alimentación ha disminuido en calidad y cantidad; su vivienda es insuficiente en espacio para el número de miembros de familia; en algunos casos cuentan con servicios básicos como energía eléctrica, drenaje, agua potable pero no cuentan con todos los servicios suficientes.

Los criterios generales de la política que rigen las acciones de combate a la pobreza extrema son las líneas que el Programa realiza para destruirla pudiendo resumirse en las



siguientes:

- a) Asignar proporciones presupuestales crecientes a estos objetivos para que sean ejercidas en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.
- b) Extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo y participación de los beneficiarios.
- c) Diseñar y ejecutar las acciones particulares con la participación y corresponsabilidad de los grupos involucrados.
- d) Comprometer la participación de los demás niveles de gobierno mediante las contrapartidas estatales a las aportaciones federales.
- e) Movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema con la colaboración directa de asociaciones, organizaciones sociales, gremiales y ciudadanas.
- f) Impulsar la participación activa de las mujeres y los jóvenes.

#### 2.5.6 OBJETIVOS FUNDAMENTALES DEL PROGRAMA.

Las metas principales que se persiguen con la institución del PRONASOL son mejorar las condiciones de vida

de los grupos campesino, indígena y colonos populares, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población, además de promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

#### 2.5.7 ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DEL PROGRAMA

El Programa Nacional de Solidaridad fue definido por el Presidente de la República el 10. de diciembre de 1988 en su toma de posesión; en la publicación del Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1988, se establece la creación de la Comisión del Programa como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que se emprendan para combatir la situación en que se encuentran los bajos núcleos de vida. Este fue el primer paso para estructurar el funcionamiento del Programa.

Posteriormente fue creado por acuerdo presidencial en diciembre de 1989, el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.

Asimismo, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1991, se establece el Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad. Este organismo se convirtió en órgano

desconcentrado de la SEDESOL, contemplado en el Reglamento Interior de la Secretaría publicado en el D.O.F. del 4 de junio de 1992.

El 25 de mayo de 1992 se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creándose la Secretaría de Desarrollo Social. De igual forma, el 4 de junio de 1992, se publicó el Reglamento Interior de la misma, puntos que analizaremos a continuación.

Podemos integrar la estructura del Programa Nacional de Solidaridad en tres áreas dependiendo de su función:

1.- Área Consultiva y de Coordinación, formada por la Comisión del Programa y el Consejo Consultivo.

2.- Área ejecutiva, formada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social. De igual forma los Comités de Solidaridad formados por la ciudadanía tienen funciones de ejecución del Programa. Podemos incluir en esta área a la Coordinación del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad como instrumento de aplicación de los fondos creados para el apoyo del Programa.

3.- Área de fomento, formada por el Instituto Nacional de

Solidaridad como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

a) COMISION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

Creada el 6 de diciembre de 1988, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que se emprendan para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento en la ejecución de Programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

La Comisión es presidida por el titular del Ejecutivo Federal y participan en ella, de manera permanente, los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Social, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Pesca, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional Indigenista, Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías y Comisión Nacional de Zonas Áridas.

Como parte integral de la Comisión, el Comité de Evaluación, realiza estudios sobre el impacto social y económico de los programas realizados. Algunas de las acciones en práctica los constituyen los siguientes: Solidaridad para una Escuela Digna, Niños en Solidaridad, Fondos de Solidaridad para la Producción, Programas para Comunidades Indígenas, Fondos Municipales de Solidaridad, Organización de Comités de Solidaridad para la Introducción de los Servicios Básicos, Urbanización y el Mejoramiento de la Vivienda.

Asimismo, la Comisión cuenta con una Coordinación General para el desempeño de sus funciones, cuyo titular es designado por el Ejecutivo Federal. La Coordinación General del Programa participa en el establecimiento de las bases para la firma de los Convenios Unicos de Desarrollo que el Presidente de la República suscribe con cada uno de los gobernadores de los Estados para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión.

En los convenios se define un apartado específico para Solidaridad con el objeto de que en cada uno de los Comités de Planeación del Desarrollo en los Estados, se reúnan las autoridades del Gobierno Federal, estatal y municipal para definir, controlar y evaluar los proyectos productivos y las obras de infraestructura y bienestar social en que participan

las comunidades mediante los Comités de Solidaridad.

b) CONSEJO CONSULTIVO

El Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad es un órgano plural creado por acuerdo presidencial en diciembre de 1989, como órgano de consulta formado por especialistas en el campo de las ciencias sociales, servidores públicos, empresarios, legisladores y dirigentes sociales y políticos representantes obreros, campesinos, indígenas, filántropos del sector privado y de las iglesias, así como expertos en diferentes ciencias que van desde la economía hasta la literatura.

El Consejo busca facilitar la expresión de opiniones y propuestas de la sociedad en torno al combate a la pobreza. Asimismo, promueve la investigación y estudio de las condiciones de vida de los grupos más necesitados y busca las alternativas para mejorar su situación. Por medio de él se expresan las más variadas opiniones sobre la concepción, operación, logros y limitaciones del Programa.

c) SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

Parte de la transformación y modernización que está siendo vivida en México, la compone la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 25 de mayo de

1992. En éste se modifican disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente en el artículo 26, se mencionan las dependencias del Poder Ejecutivo de la Unión, suprimiendo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y creando la Secretaría de Desarrollo Social.

Asimismo, en el artículo 32 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se mencionan los asuntos que le corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, siendo las más importantes para efectos del presente estudio el coordinar, concertar y ejecutar programas especiales, para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, aunado a la participación de los sectores social y privado. (15)

En esta parte se resume la nueva forma de participación de los sectores público y privado con el objeto de la devolución del nivel de vida de la población en general, de tal forma que se contiene el objetivo fundamental del PRONASOL: la erradicación de la pobreza en México.

De la misma manera, en la fracción VII del artículo en comento de la LOAPF, nos menciona el estudiar las circunstancias socio-económicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas. Estas facultades tienden a la realización de los fines propuestos por el PRONASOL.

El 4 de junio de 1992, se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, en éste se estructura la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Para efectos de ejecución del programa, la Subsecretaría de Desarrollo Regional tiene a su cargo la Dirección de Programas Sociales y la Dirección de Organización Social.

En el artículo 19 del Reglamento Interior de la SEDESOL, se contemplan las atribuciones de la Dirección General de Programas Sociales, siendo la más notable la fracción III que le otorga la coordinación de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con los gobiernos de los estados y municipios para la formulación,



realización, funcionamiento y ejecución de programas dirigidos a grupos sociales específicos en el marco de los Convenios de Desarrollo Social.

Asimismo, en el artículo 20 del Reglamento Interior de la SEDESOL se atribuye a la Dirección General de Organización Social el promover la organización de los grupos indígenas, campesinos y urbanos así como la emisión de normas y lineamientos a efectos de que participen en la planeación, financiamiento, realización, supervisión y control de las obras y acciones que se lleven a cabo en el marco del PRONASOL.

Ahora bien, dentro del mismo Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, se encuentran delimitados sus órganos desconcentrados destacando la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad y el Instituto Nacional de Solidaridad.

En el artículo 40 del Reglamento Interior de la SEDESOL se contemplan las funciones de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, siendo sus principales funciones la formulación del Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad y la aplicación de los recursos del Fondo creado para el apoyo del Programa.

En cuanto al Instituto Nacional de Solidaridad, sus atribuciones están contenidas en el artículo 42 del citado Reglamento, siendo la más importantes la fracción II que le atribuye el organizar y llevar a cabo todo tipo de eventos tendientes a divulgar los lineamiento del Programa Nacional de Solidaridad, así como inducir a una conciencia de Solidaridad Social; la fracción III le da la facultad de promover la participación solidaria de los grupos indígenas, rurales y urbanos más desprotegidos, en las acciones que lleven a cabo los sectores público, social y privado para mejorar su nivel de vida.

Asimismo, el Instituto se constituye en un órgano de consulta para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en acciones de promoción, organización y capacitación social, así como de los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten.

La creación de la SEDESOL, sus subsecretarías y órganos desconcentrados es la preparación del Programa en cuanto a dejar de plantearse como un sistema sexenal, por lo que se pretende darle continuidad entre los diferentes gobiernos por venir. Consideramos que el motivo principal de la creación de estas dependencias es precisamente el de garantizar que el proceso evolutivo de organización entre las comunidades, así como sus procesos productivos, no se interrumpa, sino que

avance paulatinamente sobre las mismas bases y esquemas trazados desde el principio de su planteamiento.

#### d) COMITES DE SOLIDARIDAD

Están integrados por personas elegidas democráticamente en una Asamblea General, que es la responsable directa ante la comunidad. La Asamblea se forma con un presidente, secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y vocales adicionales con responsabilidad específica que la comunidad decida elegir.

El objetivo del Comité es promover la participación social en las acciones relacionadas con el Programa. La Asamblea se convoca para analizar los asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos a realizar; coordina los trabajos y aportaciones a los que se comprometieron los miembros de la comunidad y toma parte de la vigilancia al cumplimiento de los compromisos por las partes involucradas. Fomentan la organización de los pueblos indígenas, campesinos y colonos populares, para recoger las experiencias tradiciones y valores que las comunidades han desarrollado desde tiempo atrás y para mejorar sus condiciones de vida.

Estos Comités adquieren formas y denominaciones que mejor responden a las particularidades culturales de cada

región y localidad. Los Comités son elegidos en asambleas públicas, mediante el ejercicio de la democracia directa; se coordinan con las autoridades gubernamentales y los demás sectores sociales para definir qué hacer, cómo llevarlo a la práctica, cuánto tiempo les llevará, costo, calidad y como se recuperarán y reinvertirán los apoyos financieros que se proporcionan.

Los grupos indígenas, las comunidades campesinas y los colonos populares participan directamente en todas las etapas productivas, instituidos en Comités de Solidaridad, que se han convertido en el espacio de coordinación de la gestión social ya que es el lugar donde se expresa directamente la voluntad popular.

Todas las dependencias y entidades de la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno, se confluyen desde sus respectivos ámbitos de competencia: el Gobierno Federal suscribe anualmente con cada uno de los Gobernadores de las Entidades Federativas, el Convenio Unico de Desarrollo, siendo este último el instrumento de planeación y de coordinación para extender los beneficios del Programa a todos los municipios del país. El gobierno municipal permite una cercanía real con la población en virtud de ser la unidad política conectada directamente con la población. Están constituidas por vecinos de las comunidades que conocen y

comparten los problemas, es la instancia idónea para coordinar los esfuerzos sociales e institucionales contra la pobreza. Los municipios establecen contacto directo y permanente con sus comunidades para definir las obras sociales a realizar, costo, calendario de ejecución y control de calidad.

#### 2.5.8 RECURSOS DE SOLIDARIDAD.

Los recursos de Solidaridad provienen de un conjunto de proyectos de inversión que se financian de muy diversas fuentes: aportaciones directas de los individuos en forma de trabajo, materiales, infraestructura disponible y los recursos asignados por el presupuesto federal, siendo éstos el componente principal del financiamiento del Programa.

Para allegarse de estos recursos, se debe adoptar una política monetaria y crediticia que posibilite un mayor acceso a los grupos más necesitados para asegurar la adquisición de activos de producción. También se deben movilizar recursos que actualmente se desaprovechan, como las capacidades, las instalaciones ociosas, los recursos financieros orientados a la especulación y los recursos naturales cuyo volumen y valor no se utiliza. Se requiere de una política económica que conciba el bienestar social como un proceso integral que deba ayudar a eliminar los contrastes que aun existen en el país.

## CAPITULO III

## AREAS DE ATENCION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

Las áreas de atención del Programa son nueve básicamente: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales.

## 3.1 SALUD.

La acción estatal en los campos de salud y la seguridad social ha traído como resultado que la mortalidad se haya abatido considerablemente. Se estima que más de la tercera parte de las muertes en nuestro país son evitables, muchas de ellas se originan por la combinación de desnutrición con enfermedades infecciosas, disminución de la calidad de vida por el deterioro del ambiente, eliminación de basura y contaminación atmosférica y del agua, los estratos pobres son los más afectados por sus condiciones desnutricionales. Aproximadamente catorce millones de mexicanos no tienen acceso efectivo a los servicios institucionales de salud.

El derecho a la protección de la salud se ha concentrado en los grupos organizados de obreros y empleados; conforme el trabajo esta mejor remunerado, hay mayor cantidad de

servicios disponibles.

A pesar de la orientación curativa de los servicios de salud, subsiste grave déficit de hospitales, médicos y enfermeras. El derecho a la protección de la salud no es todavía una realidad para muchos mexicanos.

A las deficiencias en el área de salud y a la desigualdad en el acceso a los servicios se suman los problemas de desnutrición, insuficiencia de agua potable, drenaje inadecuado, aire impuro y mala vivienda.

Las acciones tomadas en este ámbito son: el Programa IMSS Solidaridad, consistiendo en construcción, rehabilitación de unidades médicas rurales, construcción de Hospitales Regionales ubicados en zonas que presentan elevada marginación y un mayor número de indígenas asentados. En todas las unidades médicas colabora la población con el personal médico y de enfermería mediante los Comités de Solidaridad para la salud. Asimismo se capacita a la población en planificación familiar, nutrición, realizándose también campañas de vacunación para la población infantil.

Los médicos que prestan su servicio social en estas unidades, participan en la dotación de semillas para el cultivo de huertos familiares y asesoran a la población en la construcción de albergues comunitarios donde residen

temporalmente los familiares de los enfermos que requieren hospitalización.

Se proyecta el Programa de Solidaridad para Hospital Digno, con el cual se mejorarán y rehabilitarán 600 hospitales en todo el país durante el periodo 1991-1994. El Programa está a cargo de los Gobiernos Estatales y de las dependencias que integran al sector salud. De igual forma, con la participación del personal médico y de las comunidades, se integran Comités de Solidaridad en los hospitales materno-infantiles, generales, civiles, psiquiátricos y de especialidades e Institutos, para planear y realizar dicho mantenimiento.

### 3.2 EDUCACION.

La educación en nuestro país debe ser la base del impulso a la superación de sus habitantes. El 8% de la población mayor de 15 años es analfabeta, y dentro del medio rural se acrecenta este porcentaje.

Existe rezago educativo de adultos sin terminar la educación primaria, principalmente en Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca y Veracruz.

El 20% de las escuelas primarias no ofrecen los 6 años de la educación primaria completa, son primarias unitarias, en las que un sólo maestro atiende a todos los grados que se



ofrecen en el plantel.

En el sistema educativo hay un mecanismo que reproduce la desigualdad social: los servicios educativos que se prestan a los núcleos más pobres de la población son los de peor calidad y los niños provenientes de esos núcleos presentan los mayores índices de fracaso escolar.

Las acciones emprendidas en materia de educación son: el Programa de Solidaridad para una Escuela Digna creado, con la finalidad de resolver las necesidades de equipamiento y rehabilitación de la planta física con la que opera el Sistema Educativo Nacional.

El Programa Niños en Solidaridad, que tiene por objeto crear condiciones dignas de estudio que trasciendan las aulas escolares y lleguen a los hogares de los niños de familias de escasos recursos, para que conjuntamente con los padres, se brinde a los escolares los apoyos básicos que requieren.

Este programa comprende la ayuda económica, alimentación y cuidado de la salud, formación de hábitos de higiene y nutrición y la participación del niño en la actividades dentro de la comunidad escolar. El propósito principal de esta actividad es contrarrestar la limitación económica de las familias que impide a los menores continuar con sus

estudios.

Es mediante los Comités de Solidaridad que se proponen y seleccionan a los niños que son beneficiarios de estímulos económicos, servicios médicos y despensas básicas a fin de que puedan concluir su educación primaria en condiciones más adecuadas. En la selección de los menores, se toma en cuenta la situación socio-económica de la familia, el aprovechamiento escolar del niño y su participación en las actividades educativas y culturales realizadas en la escuela.

### 3.3 VIVIENDA.

La vivienda es el espacio vital de la familia, componente básico de su integración social y elemento fundamental para su desarrollo armónico.

El derecho constitucional a una vivienda digna no se ha realizado, ya que más de 18 millones de personas necesitan ser dotadas. Existen problemas de hacinamiento, la vivienda rural en las zonas pobres se caracteriza por altos índices de carencia casi total de servicios básicos. El deterioro habitacional hace imperiosa la necesidad de reconstrucción. El construir o rehabilitar una vivienda, significa impulsar la actividad económica, generar empleo, fomentar el ahorro familiar y arraigar a la población en su lugar de origen.

La acción del Estado en materia de vivienda se ha dirigido fundamentalmente a las clases medias y a los trabajadores organizados y con empleo estable.

El problema habitacional se ha agravado por viviendas faltantes, deterioro de las viviendas existentes y la marcada falta de servicios públicos.

Derivado de todo ello, el alto crecimiento poblacional y falta de capacidad de pago, ha provocado el encarecimiento de la vivienda, inseguridad de tenencia de la tierra y dificultad de acceso a la misma por grupos de menores ingresos.

Solidaridad prevé con la realización de acciones de mejoramiento, fomento a los sistemas de autoconstrucción y los estímulos financieros a los colonos y campesinos que carezcan de los medios para adquirir materiales para construir, ampliar o modificar su vivienda.

El reto habitacional consiste no sólo en satisfacer la demanda de vivienda como resultado del crecimiento poblacional, sino también cubrir las necesidades de deterioro y reducción del hacinamiento.

Se ponen en marcha programas de viviendas para el área

rural y urbano, para ejecutarlos de acuerdo a las costumbres de la comunidad. Para ello, es necesario incorporar la participación de grupos sociales organizados.

En las zonas rurales, a pesar de la mala calidad de las habitaciones se cuenta con espacio y material natural para la construcción. Además, el campesino puede construir con sus propias manos con ayuda de su comunidad organizada, para ello es conveniente el adiestramiento de éste en técnicas de edificación; simplemente hay que proporcionar materiales y apoyo necesario.

En los grupos que ya tienen terreno como en el campo, se debe proporcionar asistencia técnica, servicios y financiamiento para que, con el apoyo a la comunidad, se contruyan viviendas.

En cuanto a la vivienda urbana, los problemas son de gravedad ya que se carece de los terrenos indispensables; no se cuenta con la organización de trabajo comunitario, los materiales para la edificación son difíciles de conseguir y tienen costos elevados.

La migración a la ciudad, la alta concentración urbana y el encarecimiento del suelo, dieron lugar a la formación de asentamientos humanos irregulares. Regularizar la tenencia de

la tierra urbana, tiene repercusiones jurídicas y administrativas puesto que la regularización del suelo urbano es una actividad compleja que requiere de minuciosos estudios para lograr soluciones justas y dar seguridad a los colonos. Para cada familia, el título de propiedad significa contar con la certidumbre legal en el uso y tenencia del suelo, así como la tranquilidad de que nadie les podrá quitar el patrimonio edificado con tanto esfuerzo a través de mucho tiempo.

Los gobiernos municipales deben emplear estrategias para adquirir terrenos dotándolos de servicios públicos y ponerlos en venta para la población más necesitada.

La urbanización constituye un proceso de transformación del patrón territorial, de los asentamientos humanos y representa la base material más eficiente para distribuir los beneficios del desarrollo.

La aglomeración en unas cuantas ciudades y la dispersión de los pobladores rurales en localidades aisladas, dificulta la prestación de servicios e implica elevados costos para su introducción por la irregular ocupación del suelo en zonas inapropiadas y de difícil acceso a causa de sus condiciones fisiográficas como son: las fuertes pendientes, las áreas inundables, los suelos rocosos y muy compactos.

El PRONASOL apoya obras de pavimentación y empedrado de calles, construcción de guarniciones y banquetas, instalación de alumbrado público, rehabilitación de plazas y espacios públicos de recreación. Se han instituido programas de regularización de predios urbanos, mecanismos de acceso a crédito de vivienda para grupos más necesitados, en condiciones de acuerdo al ingreso de cada persona para construir o remodelar, provocando con ello una reorganización institucional.

#### 3.4 ALIMENTACION.

La alimentación es un elemento indispensable en la formación de los individuos y el desarrollo de sus capacidades, especialmente entre los niños.

El Programa participa en el mercado de básicos en zonas donde existe desnutrición y no son atendidas por el comercio privado para distribuir y regular la oferta de los alimentos indispensables en la dieta de las familias de bajos ingresos. Como medidas, se instalaron tiendas populares para garantizar el abasto de básicos, nuevas lecherías, red de cocinas populares con lo cual se ayuda al gasto familiar y se mejoran los contenidos nutricionales que consumen niños y mujeres gestantes y lactantes.

El propósito central en este rubro, es proporcionar a

todos los mexicanos una dieta adecuada, diversificada y a bajo costo.

Un régimen nutricional deficiente provoca en el caso de los adultos, mala salud y falta de capacidad para el trabajo, en los niños causa perjuicios irreparables tanto físicos como mentales.

En el apartado de alimentación se buscan dos objetivos fundamentales:

a) Autosuficiencia en la producción de alimentos básicos, ya que la dependencia del exterior incrementa costos.

b) Incremento en el nivel de vida de los campesinos. Los proyectos en materia de alimentación junto con las acciones tomadas son el apoyo a unidades de producción de tipo familiar, aumentos en la productividad de la tierra y la incorporación a la producción de especies de animales y vegetales del país.

A través de la organización campesina de los productores se deben hacer efectivas las políticas de capacitación, suministro de insumos, crédito seguro y comercialización. Sin embargo, no se puede establecer un sólo esquema de organización de la noche a la mañana y tampoco generalizarlo

a todas las regiones del país. Lo importante es que a través de la organización se abandonen paulatinamente los esquemas paternalistas gubernamentales.

### 3.5 GRUPOS PRIORITARIOS.

El Programa se dirige principalmente a aquellos habitantes que se encuentran más afectados, clasificándose como grupos prioritarios de atención. Estos se definen como: " aquellos núcleos de población que por su condición biológica, su situación socio-económica, el gran deterioro de sus recursos naturales y su ubicación geográfica presentan mayor riesgo de sufrir daños irreversibles y de prolongar y acentuar su situación de pobreza"

(16)

Para mejorar las condiciones de vida de estos grupos, se requiere la participación activa de los beneficiarios, así como la coordinación e intervención de diversas instituciones públicas.

#### \* Mujeres y Niños

Sobre todo niños de edad preescolar y mujeres embarazadas y en período de lactancia, son los grupos más vulnerables; las deficiencias en su dieta causan alteraciones irreversibles en su desarrollo físico y mental, por lo tanto debe cuidarse la salud de la madre y capacitar debidamente a



los padres para que tomen las medidas indispensables en la prevención de la salud.

Las mujeres y niños menores de 5 años en zonas rural indígena y áreas urbanas marginadas exigen la aplicación de programas especiales, atención primaria a salud, vigilancia en los complementos alimentarios directos, así como la coordinación de un programa de carácter interinstitucional que vincule los servicios de educación inicial, dotación de alimentos y atención de salud usando la escuela como elemento articulador.

\* Jornaleros del Campo.

Son cortadores de caña y pizcadores de café, su trabajo es temporal, lejos de su familia que muchas veces queda abandonada, las condiciones de vivienda, alimentación y salud son graves, viven y duermen hacinados, su alimentación es insuficiente y derivan en problemas de salud. Es necesario diseñar programas en los que intervengan los patrones y las instituciones públicas del área social, ya que tienen un nivel mínimo de seguridad social.

\* Jóvenes.

La familia parece debilitarse frente a la imposibilidad de ofrecer a sus miembros un espacio contenedor capaz de orientarlos y apoyarlos materialmente.

Algunas instituciones y sectores de la sociedad los rechazan abiertamente, por lo que se han gestado agrupaciones juveniles de las urbes, denominadas "bandas", como nueva forma asociativa de marginación urbana, "su organización es un espacio de socialización alternativa a la familia tradicional" (17).

Por lo anterior, se debe avanzar en la identificación de las relaciones que establecen estos grupos de jóvenes con la institucionalidad oficial y social existente. Requieren de un tratamiento integral dentro de las siguientes áreas: primer delito, drogadicción, delincuencia y capacitación para el trabajo.

#### \* Grupos indígenas.

México es un país con diversidad étnica y cultural que cuenta con una población de más de siete millones de indígenas, sus localidades padecen elevada marginación, analfabetismo y baja esperanza de vida. Encontramos una profunda desigualdad en la sociedad mexicana, por lo que se deben superar rezagos históricos que han inhibido su sano desarrollo. Se presentan problemas como crisis agrícola, sobreexplotación de recursos naturales, migración y explotación, son las razones de la carencia extrema en la que viven. En México existen 56 etnias con idioma propio; como producto de migraciones, un millón de ellos se encuentran en

el área metropolitana.

La meta a conseguir la forman cuatro propósitos: justicia, desarrollo económico productivo, salud y bienestar, y fomento al patrimonio cultural. Lo anterior implica que la política indigenista del Estado y la sociedad no se limiten al que hacer de una sola institución.

Existen problemas de justicia con las etnias en el ramo penal y agrario, la indefinición legal de la propiedad agraria se traduce en inseguridad y tensión que imposibilita mejorar condiciones de producción y productividad.

PRONASOL atiende a este grupo prioritario mediante la ampliación de la cobertura de salud con nuevos centros y unidades médicas. Se ha mejorado el abasto de productos básicos, en zonas de difícil acceso con tiendas rurales y lecherías, servicios de agua potable, electrificación y construcción de caminos.

El Instituto Nacional Indigenista realiza acciones en cuatro áreas fundamentales: desarrollo económico, bienestar social, procuración de justicia y fomento del patrimonio cultural.

Los pueblos indígenas en el país, cuentan con formas de

organización social, con formas de cooperación que sustentan la solidaridad nacional, esto significa un gran potencial para el combate a la pobreza.

### 3.6 ACCIONES DE PRONASOL.

El Programa Nacional de Solidaridad, tiene tres orientaciones estratégicas:

\* Solidaridad para el bienestar.- Acciones que inciden directamente en el mejoramiento de los niveles de vida: salud, educación, alimentación y abasto, vivienda y servicios urbanos.

\* Solidaridad para la producción.- Realización de obras de infraestructura de apoyo a las actividades agropecuarias, canalización de apoyos directos a los campesinos y al fomento de la agroindustria y la microindustria.

\* Solidaridad para el Desarrollo Regional.- Obras de infraestructura de un pacto regional, así como los programas integrados para grupos y zonas geográficas específicas.

#### 3.6.1 ACCIONES DE SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR.

Comprende trece áreas:

1. Educación y solidaridad para una escuela digna.- cuyo objetivo es construir la infraestructura física educativa en

los niveles primaria y secundaria.

2.- Salud.- Construir, rehabilitar y equipar la infraestructura de salud.

3.- Abasto.- Instalar almacenes de Solidaridad, lecherías populares y fortalecer las tiendas comunitarias.

4.- Agua potable y alcantarillado. Construir, ampliar y rehabilitar los sistemas de agua potable y alcantarillado en zonas rurales y colonias populares con el objetivo de mejorar la salud de los habitantes en situación de pobreza. En 1990 se creó el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado en zonas urbanas, con el que se estableció un nuevo esquema de financiamiento de recursos de los gobiernos federal, estatal y municipal, créditos de la Banca de Desarrollo y aportaciones de trabajo de las comunidades. Las acciones se dirigen a ampliar servicios y mejorar la calidad del suministro así como promover el uso racional del agua.

5.- Electrificación.- Con el objeto de dotar de energía eléctrica a las comunidades rurales y a las zonas urbanas populares que no cuentan con el servicio. Al obtenerla se hace posible la realización de actividades productivas, orientadas al apoyo de la economía familiar. Los propósitos de Solidaridad respecto a la electrificación popular son

multiplicar los esfuerzos para dotar del servicio al mayor número de familias mediante la suma de recursos públicos y comunitarios.

6.- Servicios de Telefonía y Correos, para comunicar a comunidades rurales y colonias populares con los servicios de telefonía y correo.

7.- Regularización de la tenencia de la tierra.- Lograr la regularización de la tenencia de la tierra de los lotes que se encuentran en posesión irregular de colonos populares.

8. Reforestación y restauración ecológica, con el objeto de desarrollar e impulsar alternativas de reforestación y restauración ecológica, así como canalizar recursos para el aprovechamiento y transformación productiva de los bosques, impulsar actividades pecuarias y agrícolas, diseñar modelos de aprovechamiento integral, fortalecer asistencia técnica, cultivo y cuidado de bosques y selvas, consolidar las experiencias de las organizaciones de productores en silvicultura, aprovechamiento, producción, administración, gestión financiera y comercialización a través de la captación directa entre organizaciones y construcción de brechas forestales.

9.- Fondos Municipales de Solidaridad.

El municipio libre es la base de la organización política y administrativa de la Federación, es el nivel de gobierno más cercano a la sociedad y a sus iniciativas para cumplir con sus funciones. El municipio ha enfrentado la insuficiencia de recursos para dotar de servicios a su población y estimular proyectos que generen empleos estables y bien remunerados.

En 1983, se facultó a los municipios para la prestación y usufructo de los servicios de agua potable, alumbrado público, limpia, mercado, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública, tránsito, administración del impuesto predial y el ordenamiento de suelo en sus jurisdicciones territoriales. Con estas reformas se fortaleció a los ayuntamientos con funciones y recursos para ampliar su capacidad de respuesta a las demandas de su población. Sin embargo, persisten en la mayoría de los municipios situaciones de pobreza y rezago en servicios públicos que contribuyen al desequilibrio entre las regiones y fomentan la emigración hacia los centros urbanos.

En 1990, se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad para transferir recursos adicionales a los municipios más pobres del país y fortalecer su capacidad financiera y de gestión ante las necesidades de sus habitantes.

Las obras ejecutadas se pueden agrupar en tres categorías: las de carácter social, que incluyen la construcción y reparación de sistemas de agua potable y drenaje, escuelas, instalaciones deportivas, centros de salud, calles, parques y jardines.

Las de sentido productivo, como la perforación de pozos para riego, la construcción y reparación de canales, bordos, unidades pecuarias, estanques rústicos, nivelación de suelos y empacadoras de productos agrícolas.

Las de infraestructura, como la construcción y rehabilitación de caminos rurales, puentes, centros de acopio y la electrificación de poblados rurales y colonias populares.

La operación de estos fondos está a cargo de los Consejos Municipales de Solidaridad y de los Comités Municipales de Solidaridad, en donde de manera democrática, la comunidad decide las obras de beneficio común que se realizarán para mejorar el nivel de bienestar de la colectividad.

La experiencia ha demostrado que cuando las soluciones a las principales carencias de una comunidad surgen de la población organizada, se cuenta con la colaboración y trabajo



de la gente, las obras emprendidas por ello se hacen bien, más baratas en menor plazo y se mantienen más tiempo en mejor estado.

10. El Programa de Apoyo a Jornaleros agrícolas, está dirigido a los indígenas que se emplean de acuerdo con los ciclos productivos, hecho que los desarraiga de su lugar de origen y padecen las limitaciones de un emigrante pobre. Sus ingresos son generalmente inferiores al salario mínimo; sufren jornadas de trabajo excesivas, padecen desnutrición y diversas enfermedades; el 30% aproximadamente son mujeres. El Programa tiene la finalidad de estimular una amplia concertación interinstitucional y social para mejorar las condiciones de vida de estos trabajadores del campo y aumentar su productividad. Se fija el objetivo de elevar los niveles mínimos de bienestar social para el jornalero migrante y su familia, ya que por el carácter temporal del trabajo en los campos agrícolas no cuentan con servicios básicos ni con el respeto suficiente de sus derechos laborales.

11.- Servicio Social de Solidaridad, programa que tiene como meta que los egresados de las instituciones de educación superior y de nivel técnico, se vinculen estrechamente a su comunidad mediante acciones solidarias con los estudios que realizaron. Entre las acciones que lleva a cabo destacan las

campañas de alfabetización, fomento a la salud, mejoramiento urbano, saneamiento y protección ambiental, vivienda digna y capacitación para el trabajo. Su principal movimiento ha sido vincular, asignar y apoyar a pasantes y profesionistas para que participen en forma permanente en la formulación y desarrollo de proyectos que mejoren el nivel de bienestar de las comunidades rurales y urbano-populares.

12. Mujeres en Solidaridad. La mujer mexicana siempre ha intervenido en el acontecer nacional, pero su participación ha sido limitada y poco reconocida: factores de orden estructural y cultural, inhiben el ejercicio pleno de sus derechos a pesar de las grandes responsabilidades que atiende. El Programa Mujeres en Solidaridad, estimula la organización de grupos de mujeres, con el fin de instrumentar proyectos productivos y de bienestar definidos por las participantes en su propia comunidad, de acuerdo con las ventajas que ofrecen las condiciones de su localidad. Destacan las acciones en talleres, costura, calzado, artesanías, molinos de nixtamal, tortillerías, huertos y granjas comunitarias. Además de obtener ingresos adicionales para sus familias, se organizan también para mejorar sus viviendas, participan en la introducción de los servicios básicos y en importantes campañas de salud y prevención de enfermedades. El propósito fundamental es impulsar y consolidar acciones y proyectos integrales derivados de la

planeación participativa, que tienden a mejorar sustancialmente las condiciones de vida de las mujeres de extrema pobreza.

13.- Maestros Jubilados en Solidaridad. El Lic. Carlos Salinas de Gortari, anunció al finalizar el mes de mayo de 1992, planes para incorporar a los maestros jubilados a tareas educativas, programa que a la vez que los vuelva a la vida social, les resuelva en parte su situación económica. El programa se enfoca fundamentalmente a las zonas afectadas por carencias educativas y materiales o las colonias marginadas urbanas. No es un programa asistencial o compensatorio, sino un programa que realmente recupere y valore los saberes de los maestros, ofrezca alternativas para volverlos a la vida socialmente útil. Se propone aprovechar la experiencia, el saber y la capacidad de los maestros jubilados que ejercieron su profesión en escuelas de nivel básico, en actividades concretas que respondan a las expectativas de las comunidades rurales y de las colonias populares que recientes el impacto de pobreza en su diferentes manifestaciones.

Dentro de las actividades que pueden realizar, se encuentran el ser adjuntos de los maestros en servicio, en actividades docentes y administrativas, orientadas para la atención de problemas de los mismos, ser promotor de actividades extraescolares sobre historia y civismo, promotor

de programas de atención primaria a la salud o de protección al medio ambiente, técnico adjunto para la elaboración de diversos documentos relativos al funcionamiento de una escuela, encargado de visitas guiadas a museos, parques ecológicos, así como encargado de bibliotecas públicas o taller de manualidades.

### 3.6.2 ACCIONES DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION

El PRONASOL apoya y promueve los proyectos de organizaciones con potencial productivo que contribuyan al bienestar general, comunitario y regional. Las principales acciones son:

1. Solidaridad para el trabajo, con el objeto de multiplicar las oportunidades de capacitación, financiamiento y empleo para los jóvenes y los grupos sociales de menores ingresos de las ciudades y las pequeñas comunidades rurales.
2. Aprovechamiento integral de recursos naturales en áreas rurales de subsistencia, cuyo objetivo es reorientar el uso de la tierra e integrar actividades agropecuarias y forestales dando un manejo más adecuado al agua, restaurando áreas rurales deterioradas y recuperando el conocimiento tradicional que se ha perdido paulatinamente.
3. Impulso a la pequeña minería. La minería se orienta a

satisfacer las necesidades internas de materias primas y ampliar los volúmenes de exportación, las pequeñas organizaciones mineras enfrentan graves problemas de operación y desarrollo que no les permiten adquirir equipo y material para mejorar la extracción del mineral.

PRONASOL ha contribuido en la exploración, explotación y comercialización de recursos de mármol, cantera, ónix, turquesa y cuarzo entre otros. El objetivo es incorporar paulatinamente a ejidatarios y comuneros a la actividad mineral, especialmente de elementos no metálicos.

4. Impulso a la pesca ribereña y la acuacultura.- Como fuente generadora de ingresos y productos alimenticios a bajo costo, la pesca ribereña y la acuacultura constituyen una alternativa viable ante la baja rentabilidad y la siniestralidad de otras actividades agrícolas y para la mejor alimentación de las comunidades rurales.

Se han canalizado recursos para la construcción de estanquería rústica, se alienta el cultivo de especies de consumo popular como la mojarra y la carpa, la captura de crustáceos, moluscos, cazón y algas. Se instrumentaron importantes programas de desarrollo pesquero y piscícola, se orienta a la producción acuícola, además de la producción de microalgas para la alimentación de peces y elaboración de

estudios para el cultivo óptimo de ciertas variedades de peces. Se debe promover la construcción de organizaciones de pescadores y piscicultores, como alternativa productiva ante la debilidad de otras actividades económicas. De la misma forma se consolidarán acciones de pescadores, se impulsará la acuicultura como opción productiva y nutricional para las comunidades rurales.

5.- Solidaridad con cafeticultores. En la producción de café, laboran aproximadamente doscientos mil cafeticultores, de los cuales el 60% son indígenas, por lo tanto se llevan a cabo acciones de rejuvenecimiento y renovación de los cafetales, así como el apoyo para la siembra de cultivos básicos, apoyando la producción, fertilización, corte, acopio y comercialización de café. En el ciclo agrícola 1991-1992 se apoyaron las actividades de comercialización mediante las asociaciones de comunidades y las organizaciones regionales y constituyéndose fondos al terminar el proceso de comercialización del grano. Los recursos que se recuperen se mantendrán en la comunidad para que ésta decida el mejor destino que se le dará en materia de apoyo a los productores de café. Se realizan programas integrales en apoyo a los pequeños cafeticultores que han visto reducidos sus ingresos ante la baja del precio internacional del café.

### 3.6.3 ACCIONES DE SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL.

Los programas especiales de desarrollo regional abarcan a más de dos estados o municipios y forman parte de la estrategia de combate a la pobreza tanto del bienestar social como el apoyo a los recursos y capacidades productivas, complementándose con el espacio comunitario y municipal.

1. Caminos y Carreteras. Las comunicaciones terrestres representan la posibilidad de intercambio cultural y comercial entre las regiones, favorecen la introducción de servicios, estimula la actividad económica y facilita los traslados a los centros educativos y de salud.

El PRONASOL participa en la construcción, rehabilitación y conservación de carreteras y caminos rurales a fin de continuar con la integración de las comunidades aisladas del desarrollo nacional.

2. Fondos Regionales de Solidaridad, tienen por objeto impulsar el desarrollo de regiones de condiciones socio-económicas deprimidas como ejemplo se presentan los Fondos Regionales para el desarrollo de los pueblos indígenas, creados en marzo de 1990 para comunidades indígenas, con el propósito de impulsar proyectos productivos rentables, que contribuyan a generar más empleos remunerados y fortalezcan los procesos organizativos de las comunidades.

3. Atención a las zonas áridas, para impulsar el desarrollo integral de estos lugares con proyectos que partan de las necesidades de las comunidades.

### 3.7 PROYECTOS PRODUCTIVOS.

Estos proyectos se refieren a actividades específicas de carácter productivo; tienen por objeto evaluar programas pasados y los que están en curso, estimular actividades altamente rentables que les permitan participar en el mercado competitivamente, por lo tanto se pueden autofinanciar.

Son tres los elementos para el desarrollo de proyectos productivos:

- a) Educación, la cual permite tener acceso y utilizar información.
- b) Capacitación, la cual desarrolla habilidades específicas.
- c) Asistencia técnica, en la que concurren información y habilidades específicas.

Existen localidades en las que se carece hasta de la más mínima infraestructura, donde el acceso y la comunicación son deficientes, por lo tanto se complica la llegada de maestros, médicos y materiales de construcción. Se requiere empezar por



la infraestructura física y social, y posteriormente por proyectos productivos. Debe realizarse una concertación previa con las comunidades para la construcción de bordos, caminos, líneas de agua potable y tendidos de energía eléctrica.

El impulso definitivo a mejores condiciones de vida requiere de la participación de los directamente involucrados. Los grupos marginados conocen bien su problema y están dispuestos a resolverlos con su trabajo. Lo anterior implica una modificación de usos y costumbres de la sociedad para impedir que la pobreza se reproduzca.

Las ideas de proyectos deben gestarse en las comunidades mediante la evaluación de procedimientos técnicos, delimitación de las formas de participación, definiendo el trabajo y las contribuciones económicas.

En la elaboración de proyectos productivos se deben combinar las propuestas de la comunidad con experiencia y conocimientos; aunque la misma comunidad conoce sus problemas, sus propuestas no tienen suficiente sustento técnico, por lo tanto se necesita la presencia institucional.

### 3.8 POLITICA DE COMBATE A LA POBREZA.

La estrategia de combate a la pobreza se basa en una

nueva participación de las comunidades y en una colaboración dinámica entre sociedad y gobierno, formando parte de la reforma del Estado y de la Modernización Nacional.

PRONASOL contribuye a fortalecer la capacidad de respuesta del país ante los retos que nos imponen los nuevos bloques que se están formando en el mundo. El proyecto nacional vigente en nuestra Constitución da fortaleza a nuestras Instituciones para modernizar su relación con la sociedad y las formas en que ésta se organiza y participa en todos los aspectos de la vida del país.

En consecuencia, se perfilan dos líneas centrales:

a) Una línea estratégica de emergencia, en la que se contempla atención de grupos prioritarios que no pueden esperar los resultados del crecimiento y la distribución del ingreso.

b) Una línea estratégica de carácter estructural, cuyo objetivo es combatir permanentemente la pobreza, mediante el logro de un un piso social básico que permita el desarrollo de actividades productivas para los grupos pobres.

Se deben promover políticas que apoyen pobres del campo y de la ciudad, mejorando la rentabilidad de su trabajo. Como

consecuencia el asignamiento del gasto social, deberá dar la mayor prioridad en los presupuestos anuales de egresos de la Federación y concertación con los demás niveles de gobierno para que procedan de igual forma en sus respectivos presupuestos, derivando de ello una política tributaria que oriente instrumentos fiscales a proteger los ingresos de las capas más pobres, consolidando una política fiscal que propicie una mejor distribución del ingreso.

El empleo no es un problema de cantidad, sino se requiere elevar la calidad y permanencia del mismo tanto como promover actividades en el campo que permitan la obtención de ingresos, distintos a los vinculados con las actividades agrícolas, siendo un ejemplo de esto la obtención de materiales para la construcción.

## CAPITULO IV

## CONSIDERACIONES JURIDICAS EN TORNO AL PRONASOL

Toda entidad social supone para su supervivencia un orden y éste a su vez, para su manutención una autoridad que lo haga valer. Así pues, el hombre por la naturaleza de su ser, tiene que asociarse con sus semejantes para el perfeccionamiento, tanto en lo individual como para contribuir al mejor logro de los fines en lo social, buscando el bienestar común de la sociedad.

La estructura de todos estos factores debe ser aglutinada en un instrumento normativo. La norma regula la conducta individual y social del hombre, persiguiendo conservar el orden dentro de la sociedad.

Aplicando esto a la entidad social más perfecta, que es el Estado, lo que lo viene a estructurar y conformar es la Constitución. Este es el instituto normativo mediante el cual el Estado logra la obtención de sus fines.

Nuestro país ha integrado su ideología basado en su propia realidad social y en los principios de sus revoluciones, en la Constitución de 1917 y sus reformas. Al sentir los efectos de la inflación, sobrepoblación, escasez de alimentos, la falta de trabajo y vivienda, los gobiernos

solicitan la colaboración voluntaria de la población para ejercer sus libertades en forma más responsable.

Dentro de nuestra Constitución y como una continuación del pensamiento ideológico de la Constitución de 1857, se manifiesta un liberalismo que ha sufrido todas las adaptaciones y contingencias de nuestro vivir social.

La Revolución Mexicana de 1910 tuvo un alcance social, no sólo nacional sino universal, cuyas reformas políticas, económicas y sociales cristalizaron en la legislación revolucionaria del periodo 1910-1917, en la Constitución de 1917, en las sucesivas reformas y en la legislación que de ella derivó.

Nuestra Constitución es por tanto ley suprema en nuestro sistema jurídico, en ella se deben contemplar los diversos aspectos sociales, económicos y políticos que nos rodean, razón por la que los aspectos contenidos en el Programa Nacional de Solidaridad, no pueden ni deben ser la excepción.

#### 4.1 Naturaleza jurídica del Programa

##### 4.1.1 Diferencias entre Plan y Programa

Con el objeto de analizar la naturaleza jurídica del PRONASOL debemos distinguir entre los conceptos de Plan y

## Programa.

El Plan está constituido por el conjunto de disposiciones adoptadas con vistas a la ejecución de un proyecto. Un plan es un proyecto o estructura; planear es trazar o formar un plan de una obra.

Hay una diferencia de contenido entre el programa y el plan, aunque en ocasiones se empleen como sinónimos. Ambos se proponen alcanzar un objetivo determinado, pero el programa adolece de cierta incertidumbre y no precisa ni objetivos ni medios para lograr su propósito. La diferencia entre el plan y los programas es de grado, el Plan recoge el conjunto de las aspiraciones y les da unidad y congruencia.

Los programas son elaborados por cada uno de las ramas de la Administración Pública, esto es, las secretarías encargadas de atender las tareas encomendadas al gobierno. En el Plan general deben armonizarse las distintas finalidades propuestas, y ser un amplio marco en el que tengan cabida los programas específicos.

### 4.1.2 TIPOS DE PROGRAMAS LEGALMENTE EXISTENTES.

Según la Ley de Planeación (18), existen cuatro tipos de programas de acuerdo a sus objetivos, organismos públicos comprendidos en ellos y forma de delimitar su campo de

acción. Los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley en comento los clasifican en sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Al Programa Nacional de Solidaridad lo podemos clasificar como especial; en el artículo 26 de la Ley de Planeación se le da dos significados diferentes a este tipo de programas: el primero aplicable a éste: "Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijadas en el plan."

En el capítulo 7 del propio Plan Nacional de Desarrollo, se menciona: "Además de los Programas sectoriales... el Ejecutivo diseñará y ejecutará los programas especiales que considere pertinentes, entre ellos el Programa Nacional de Solidaridad." (19)

Ahora bien, la definición dada por la Ley del Programa Sectorial tiene elementos aplicables a este programa ya que el artículo 23 determina que tal categoría de programas: "especificarán objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate."

#### 4.1.3 PLANEACION ECONOMICA EN MEXICO.

Planeación y planificación son conceptos que guardan

estrecha relación, ya que tienen el mismo contenido ideológico porque responden al propósito o intento de formular un plan.

La planeación económica es la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad; su elaboración no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción, sino de adaptarla a su fin, que consiste en las necesidades sociales adecuadamente jerarquizadas.

Como antecedentes de la planeación económica en México encontramos la Ley sobre la Planificación General de la República de 1930, el Primer Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario de 1933, el Segundo Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario de 1939, el Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus Dependencias descentralizadas (1947-1952), el Plan Básico de Gobierno (1976-1982), este último trató de garantizar cierta continuidad de política económica entre el saliente gobierno de Echeverría y el sexenio de López Portillo; también tenemos el Plan Global de Desarrollo (1980) y el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988). Actualmente se encuentra vigente el Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994).

Todo proceso de planeación contiene elementos fundamentales como el objetivo que se pretende alcanzar y los



medios establecidos para lograr ese propósito.

Fernando Zamora en "La industrialización y planeación regional de México" nos dice que la planeación como todo proceso tiene las siguientes etapas:

- 1.- Fijación de los objetivos que se persiguen.
- 2.- Investigación para obtener una visión clara y global del problema que se intenta resolver.
- 3.- Determinación de las posibles soluciones o medios para alcanzar las metas previamente fijadas.
- 4.- Selección entre esas posibles medidas.
- 5.- La formulación detallada del modo de ejecutar la solución preferida.

Dentro del PRONASOL, se pueden identificar estos elementos por lo que permite obtener un buen desenvolvimiento de éste, con la ventaja de obtener recursos humanos y materiales de la población misma, la cual coadyuva activamente para la obtención de todos sus fines.

#### 4.1.4 Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (20)

Es el instrumento jurídico de sujeción obligatoria para el nivel gubernamental, en virtud de que en el artículo 26 Constitucional se contempla la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. En él se

contiene el carácter democrático de la planeación por determinar mediante la ley los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de los propósitos establecidos por el gobierno.

Encontramos en el artículo 73 fracción XXIX-D lo referente a la expedición de leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social como facultad del Congreso de la Unión.

El PLANADE (1989-1994), consta de un balance general, continuando con los objetivos y estrategias del plan, capítulos de Soberanía y Seguridad Nacional.

Desde el capítulo primero se expresa que muchos mexicanos quedaron al margen de los beneficios del progreso, existiendo zonas de pobreza extrema, reflejado lo anterior en los índices relativos a la alimentación y la mortalidad infantil.

En la modernización del campo se pretende aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos, en la política de comunicación y transportes. La intención es atender prioritariamente esos problemas, facilitar la construcción de infraestructura que facilite la provisión de los servicios de comunicaciones y transportes indispensables

para la población de bajos ingresos.

El capítulo sexto del Plan Nacional de Desarrollo, está dedicado al Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, cuyo objetivo fundamental es la erradicación de la pobreza extrema.

Existe una línea estratégica dentro de este acuerdo que se refiere a la esencia del Programa Nacional de Solidaridad la cual es precisamente la erradicación de la pobreza.

Otras líneas se refieren a la creación de empleos productivos y protección del aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores; así como la atención a las demandas prioritarias del bienestar social. Se ocupa a la vez de asignar prioridades a la atención de las necesidades básicas de la población a saber: agua potable, vivienda, alimentación, educación, salud y seguridad social, pavimentación, electricidad para uso doméstico y transporte urbano.

#### 4.1.5 ESQUEMA BASICO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD DESCRITO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

El Programa Nacional de Solidaridad se concibe como "un instrumento del Gobierno de la República para emprender una

lucha frontal contra la pobreza extrema" (21)

Alude a la coordinación que en tal instrumento deberá existir entre los tres niveles de gobierno y a su concertación con los grupos sociales.

Al determinar los grupos a que se dirige tiene mayor concreción señalando a pueblos indígenas, campesinos de escasos recursos y grupos populares urbanos marginados de los beneficios de las grandes aglomeraciones.

Asimismo, expresa cuáles serán las áreas sobre las que actuará el Programa, especificando que serán las de alimentación, regularización y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de recursos naturales.

El PRONASOL es un instrumento de concertación democrática que impulsa la participación del pueblo, eleva el papel de los municipios y de ayuntamientos, reconociéndolos como instancias de gobierno.

Inicialmente fue la Secretaría de Programación y Presupuesto el principal ente público encargado de su coordinación y financiamiento. Como tal se publicó el decreto

que estableció el Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad, cuyo objetivo principal fue crear empresas de campesinos y para campesinos, en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1991, mediante el cual se creó la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las empresas de Solidaridad, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto que tiene encomendado la elaboración y coordinación de la ejecución del Programa.

Posteriormente en el Decreto publicado en Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992, se creó la Secretaría de Desarrollo Social, dentro de la cual Empresas de Solidaridad es un órgano desconcentrado del mismo.

#### 4.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PRONASOL

Podemos considerar como fundamento constitucional del PRONASOL los artículos 25 y 26 que se analizan a continuación, así como el artículo 73 fracción XXIX-D que le otorga al Congreso la facultad de legislar en materia de planeación nacional del desarrollo económico y social.

#### 4.3 ARTICULOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE PRONASOL .

##### 4.3.1 Artículo 3o. Constitucional.

La experiencia ha mostrado que el desarrollo de cualquier comunidad, va en función de la preparación de sus

habitantes, misma que trae consigo la elevación del nivel de vida y satisfacción de sus necesidades primordiales. La administración y el pueblo han tomado conciencia de la importancia del llamado Derecho de Instrucción, para distinguirlo del término de Educación, por considerar el anterior como derecho que tienen los padres o tutores para guiar, orientar y encaminar a sus hijos y para lograr su adaptación al mundo que los rodea. La educación es el género y la instrucción o culturalización es la especie, entendiéndola como impartición del conocimiento.

En las épocas actuales se debe llevar a su plena ejecución porque el ser humano llega a un mundo competitivo de alta especialización, sin tener la mayoría de las personas los medios materiales suficientes para obtener los conocimientos necesarios para llegar a tal fin.

El artículo 3o. Constitucional, señala los principios y criterios que deben orientar a la educación conformado todo un programa ideológico al definir nociones tan importantes como democracia, lo nacional y lo social.

En los primeros años del México independiente, la educación se encontraba monopolizada por la Iglesia Católica. En la prerreforma liberal de 1833 a cargo de Valentín Gómez Farias, se persiguió ampliar la educación oficial a través de

la creación de la Dirección General de Instrucción Pública, el establecimiento de la enseñanza libre y la instauración de las escuelas primarias y normales. La Constitución de 1857, consignó la libertad de enseñanza. En 1867, Juárez expidió en uso de las facultades de que se hallaba investido y en contra de quienes repudiaban la intromisión del Estado en la enseñanza: la Ley Orgánica de Instrucción Pública que instituyó la enseñanza primaria, gratuita, laica y obligatoria. En 1905, Porfirio Díaz creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

En 1917, el texto original del artículo 3o. contemplaba que la enseñanza impartida en escuelas oficiales sería laica, al igual que la enseñanza primaria impartida en establecimientos particulares; ni las corporaciones religiosas ni los ministros de algún culto podrían establecer o dirigir escuelas primarias.

Cabe señalar que la participación del poder público en la enseñanza podía ser compartida por los particulares. La concurrencia en la tarea educativa entre los órdenes federal y local es tácita en el artículo 3o. al no otorgarse explícitamente a ninguno de los dos.

En 1921 el Presidente Obregón realizó la llamada "federalización de la enseñanza" y la creación de la

Secretaría de Educación Pública, dotando al Congreso de nuevas facultades en materia educativa. Sin embargo, el tema de la educación pública no quedó sustraído íntegramente del haber jurídico de los Estados para transferirlo a la Federación, sino que la reforma delimitó los campos dejando a salvo la potestad de los Estados para legislar en lo no otorgado limitativamente a la Federación.

En 1934, la reforma del artículo 3o. imprime a la enseñanza primaria cierto contenido ideológico y determinada finalidad: "La educación que impartirá el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social" (22).

La reforma de 1934 contenía dos temas diferenciables: las nuevas características ideológicas, así como la vigilancia de la educación impartida por los particulares en ciertos tipos y grados, por otro lado se contempló el papel asignado a la Federación y a los Estados en la función educativa, a partir de entonces la autodeterminación de las entidades había quedado prácticamente en manos del Congreso de la Unión, cuya facultad consiste en unificar y coordinar la educación en toda la República, por lo que se debía dejar



a salvo un mínimo de autonomía de las entidades federativas.

En 1946, durante el mandato de Manuel Avila Camacho se realizó otra reforma al artículo 3o. Constitucional quedando de la siguiente forma: " La Educación impartida por el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y la justicia". A la vez se fijaron las características fundamentales de la educación en México: laica, en virtud de que el criterio que la orientará se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa; democrática y nacional, siendo preocupación fundamental atender a la comprensión de los problemas en México; la educación debe ser también de carácter social, solidario e integral.

La idea liberal de la libertad de enseñanza ha sido superada, actualmente la educación constituye una función social a cargo del Estado.

Tras este breve análisis encontramos que el artículo 3o. ha sufrido muchas reformas, primero de educación católica pasa a neutral en la Constitución de 1824; una educación liberal y permisiva en la Constitución de 1842 y 1857; en 1917 se introduce la enseñanza laica y en 1934 la educación

socialista. Finalmente en 1946 se autoriza a los particulares a impartir educación en todos sus tipos y grados pero sujeta dicha actividad a la autorización expresa del poder público por lo que concierne a educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos.

En su fracción VII todavía la educación que el Estado imparta será gratuita, esto es una verdadera garantía constitucional a cargo del propio Estado y en favor de las personas.

En la reforma del artículo 3o. Constitucional publicada el 28 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, se modifica la fracción primera: "Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica, y por tanto se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa", en ella se reafirma el criterio de laicismo, producto de las modificaciones a los artículos 24 y 130 Constitucionales.

Se modifica también el inciso C) de la fracción II "contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general

de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos." En este inciso se dirige la educación a tener un criterio de igualdad y justicia y bases cívicas suficientes para formar a los mexicanos de las generaciones venideras.

El artículo 3o. en su fracción IV establece que " Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo, además cumplirán los fines y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior." Se refiere particularmente a la educación del campesino, obrero y a niveles de primaria, secundaria y normal.

El presidente Carlos Salinas de Gortari, con el objeto de mejorar este rubro y tomando conciencia de la importancia del mismo decretó en publicación del Diario Oficial de la Federación del 19 de mayo de 1992, la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Se considera que la educación es el ámbito decisivo para el futuro de nuestro

país. Este Acuerdo tiene por objeto el fortalecimiento de la soberanía, la economía nacional y la organización social fundada en la democracia, la libertad y la justicia. Suscriben el Acuerdo el Gobierno Federal, los gobiernos de cada una de las Entidades Federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Se crea una nueva relación entre el Estado y la sociedad y los niveles de gobierno entre sí suponiendo una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación.

El acuerdo contiene tres líneas fundamentales: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos y la revaloración social de la función magisterial.

Se debe consolidar un auténtico federalismo educativo: a partir de ahora, corresponderá a los gobiernos estatales el encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando la educación normal, educación indígena y los de educación especial. El respectivo Gobierno Estatal recibe los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones,

bienes muebles e inmuebles, con los que la SEP venía prestando en el Estado respectivo. La federalización o transferencia de la operación escolar a los Estados tiene como consecuencia el refuerzo de la tendencia a elevar el nivel de vida de los profesores. Se abren nuevos espacios para una mejor preparación de los mentores, se recupera una enseñanza de mayor utilidad para la vida práctica a que deberán enfrentarse los alumnos, se abren opciones para introducir nuevos contenidos regionales.

La revaloración de la función magisterial comprende seis aspectos principales: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo, creándose el Programa Emergente de Actualización del Maestro.

En resumen, son cinco los puntos fundamentales del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica:

- 1.- Se cumplirá el artículo 3o. constitucional y la Ley Federal de Educación " la enseñanza se orientará a fortalecer la convicción de los niños y jóvenes sobre la importancia de vivir en una patria soberana". No puede haber propósito más relevante y con mayor vigencia en nuestros tiempos que mantener la soberanía de la Nación. Estimulará su aliento por

la justicia, su apego a la libertad, su convicción democrática y les dará elementos para las luchas por la producción y la competitividad.

2.- Se aumentarán cada año en términos reales los recursos para la educación.

3.- Se impulsa la carrera magisterial con programas de capacitación.

4.- Se logra la reformulación de los contenidos de la enseñanza.

5.- Se transfiere a los estados la operación de las escuelas preescolares primarias, secundarias, de educación normal y de la Universidad Pedagógica Nacional.

#### 4.3.1.1 PROPUESTAS A REALIZAR EN MATERIA DE EDUCACION.

Se deben reducir las desigualdades educativas con el objeto de asegurar un nivel básico de calidad para toda la población.

En el nuevo sistema educativo se debe revalorar la educación que prepara para el trabajo y la vida productiva, dadas las condiciones actuales, el énfasis debe estar orientado a las escuelas primarias, elevando su calidad,

mejorando sus contenidos fomentando el dominio del lenguaje de las palabras y los números.

El esfuerzo de PRONASOL, debe estar orientado a comunidades aisladas o localidades que cuentan con escuelas unitarias o primarias incompletas que carezcan de personal docente, material didáctico y equipo.

Es necesario implementar un mecanismo para evaluar el desempeño magisterial y los programas de estudio.

La descentralización del sistema educativo ha dado el primer paso con el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, sin embargo se debe elevar a niveles legales la transferencia de funciones y recursos del sistema federal a Estados y municipios para la redistribución del poder, fondos y capacidad de decisión. Esto se puede lograr mediante la reglamentación de PRONASOL en materia educativa.

A nuestro parecer se debe dar formalidad al cambio de planes de estudio de primaria y secundaria con el objeto de incorporar elementos culturales que correspondan al medio social donde se recibe educación. Es necesario el establecimiento de creación de fondos especiales para atención de estas zonas, para la construcción y reparación de infraestructura, materiales didácticos, apoyo a maestros,

creación de incentivos y compensaciones para maestros que trabajan en condiciones adversas, en zonas rurales indígenas y urbanas deprimidas; sistema de ayuda para estudiantes de más escasos recursos. PRONASOL ha tomado medidas correspondientes a estas carencias, teniendo estos fondos de los que hemos ya hablado en incisos anteriores.

Para legislar en este rubro de Solidaridad, se debe tener la calidad de la Educación como uno de los objetivos centrales; se debe concentrar en la educación primaria, sobre todo en zonas de escuelas unitarias o incompletas para otorgar igual oportunidad entre las zonas y grupos sociales del país. A nuestro parecer es conveniente basar los programas de estudio en educación útil para la vida cotidiana y el trabajo, cambiando contenidos y métodos de enseñanza.

Al establecer una reglamentación al respecto, no deben perderse de vista el nuevo impulso y orientación para la educación de adultos.

#### 4.3.2 Artículo 40. Constitucional.

En las disposiciones constitucionales se observan los propósitos y contenidos de una acción pública para impartir la educación, para organizar y desarrollar la familia, para proteger la salud, para disfrutar de vivienda digna y decorosa, para llenar las necesidades y la salud física y



mental de los menores y para obtener un trabajo digno y socialmente útil.

Es el artículo 40. Constitucional el que ha sido utilizado por las últimas administraciones públicas para agrupar dentro de algunas condiciones y seguridades que el ser humano en libertad requiere, como extensiones de su libertad física para desarrollarse conforme a su naturaleza dentro de una dignidad y un bienestar que le permita evolucionar y desempeñarse vivencialmente en forma óptima: libertad de procreación, protección de la salud, derecho de vivienda digna y decorosa y los derechos de los menores.

En cuanto a la protección de la salud, el artículo 40. Constitucional consagra que toda persona tiene derecho a la protección de la salud; y que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud. Se crea en el propio texto constitucional el Consejo de Salubridad General que dependerá directamente del Presidente de la República sin intervención de ningún Secretario de Estado.

La disposición contenida en el párrafo tercero del artículo 40. constitucional, tan sólo precisa que una ley definirá la forma de acceder a los servicios de salud sin que pueda precisarse cómo ese derecho a la protección de la salud pueda constituir una garantía constitucional exigible en

forma práctica al Estado cuando no se cumplimenta tal propósito. La protección a la salud tiene su mejor eficacia en las disposiciones referentes a la Seguridad Social. Esta disposición precisa más un propósito y una planeación que se pone a cargo del Estado, el cual debe incluirlo en sus programas y reglamentos. Es por ello que tan importante rubro se encuentra contenido dentro del PRONASOL tomando esta nueva forma de relación entre pueblo y gobierno para subsanar las carencias en zonas que no tienen estos servicios. La ley a la que alude el numeral constitucional pudiera contener los lineamientos del PRONASOL con el objeto de regular desde la Carta Magna el rubro de salud en el Programa.

Los principales propósitos que se deben incluir son: a) El lograr el bienestar físico y mental del mexicano contribuyendo el Estado al ejercicio pleno de sus capacidades humanas; b ) prolongar y mejorar la calidad de vida en todos nuestros sectores sociales, sobre todo los más desprotegidos; c) crear y extender en lo posible toda clase de actitudes solidarias y responsables de la población, tanto en la preservación y conservación de la salud, como el mejoramiento y restauración de las condiciones generales de vida, con la idea de lograr para el mexicano una existencia decorosa.

Esto nos hace concluir respecto del Programa Nacional de Solidaridad en materia de salud, que es necesaria la

reglamentación de programas de alimentación, saneamiento ambiental, recreación y condiciones de trabajo, ya que la conjunción del buen servicio de estos elementos propician el óptimo desarrollo de las condiciones para mantener sana a la población. El concepto de salud no puede limitarse a atención médica o a la curación de enfermedades sino a bienestar general. No se debe entender la salud como un nivel elemental de servicios sino una organización del sistema para cumplir el compromiso de atender a toda la población, teniendo como elementos centrales las acciones preventivas y de salud pública.

Se requiere de un Sistema Nacional de Salud que garantice el acceso universal a los servicios y la calidad uniforme de los mismos, un sistema que atienda a todos los mexicanos sin excepción independientemente de su nivel de ingresos o de su posición ocupacional. Para ello es necesaria la organización del sistema de salud a partir de las necesidades de la población, la ampliación de su cobertura, proporcionar atención a millones de mexicanos que viven en pequeñas comunidades que no tienen acceso a los servicios indispensables de salud.

El acceso a la atención médica no resuelve por sí mismo los problemas de salud, los servicios que se otorgan son eminentemente urbanos e individuales, cuando los grupos

urbanos y rurales marginados son los que requieren de mayor atención médica y de acciones inmediatas para obtener el desarrollo en las condiciones de salud de las nuevas generaciones.

El derecho a la protección de la Salud, debe tener un marcado carácter regional mediante la descentralización física y administrativa de los servicios de salud.

Asimismo, se debe fomentar una reorientación de las labores de la investigación científica, utilización de la tecnología apropiada y formación de recursos humanos en función de esta nueva orientación.

#### 4.3.2.1 VIVIENDA

En el artículo 40. Constitucional, se consagra el derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa señalando que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. Este artículo contiene una estructuración de propósitos de la administración pública manifestados a nivel constitucional. Sin embargo, existe la necesidad de establecer una nueva política en materia habitacional que otorgue seguridad de tenencia de la tierra; PRONASOL canaliza una parte de sus actividades a la regularización de la propiedad de predios urbanos, dicha situación tiene consecuencias jurídicas como la prescripción

adquisitiva, el estudio de los derechos reales como la propiedad y la posesión, y la resolución de la evicción en caso de presentarse mejor derecho. La población al regularizar su propiedad, obtiene la seguridad jurídica de vivienda y por lo tanto el arraigo necesario para mejorar los servicios por considerarse definitivamente en esa plaza.

De igual manera se necesita un cambio en las características de la técnica y la forma tradicional del diseño, para ello se deben impulsar programas de investigación, la tecnología urbanística y el diseño de los proyectos alternativos para vivienda de interés social, obteniendo un mayor desarrollo tecnológico en materiales y sistemas constructivos. El propósito es el acceso a todos los grupos sociales a una vivienda digna aprovechando los esfuerzos de la población.

#### 4.3.2.2 MENORES Y GRUPOS INDIGENAS.

En el artículo 4o. Constitucional, se consagra el deber de lo padres de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental; desde nuestro punto de vista se deben también señalar a los jóvenes como grupo de atención prioritaria con el objeto de impulsar su orientación hacia la vida productiva, capacitarlos para el trabajo, programas de capacitación integral a nivel de oficios y técnico especializado. La

solidaridad del sector privado debe permitir el desarrollo de estos programas en el aparato productivo de las empresas del país.

En el Diario Oficial de la Federación del 28 de Enero de 1992 se publicó una reforma al artículo 4o. Constitucional con el objeto de proteger a los grupos indígenas: "La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley". Esta disposición protege la permanencia de la tradición indígena, sin embargo para erradicar su pobreza se requiere un cambio en la distribución y asignación de los recursos gubernamentales, la modificación de las relaciones estructurales que ha tenido la nación y el Estado con este grupo en especial. Mediante los nuevos mecanismos de acción estatal se deben asignar Fondos de Solidaridad hacia estos grupos y comunidades, siendo que PRONASOL toma medidas de ayuda a estos sectores con ayuda de prestadores de servicio social como se mencionó en capítulos anteriores.

#### 4.3.3 Artículo 9o. Constitucional.

El numeral citado contempla la libertad de asociación y reunión el cual contiene que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. Asociarse y reunirse son actos que tienen similitud, contienen el propósito de dos o más personas para realizar un acto común o para obtener una finalidad que beneficie a los que intervienen en dicha asociación o reunión. Sin embargo, asociación es una entidad con personalidad propia distinta a la de sus miembros que persigue fines permanentes y la reunión es una pluralidad de sujetos que persiguen fines comunes transitorios y que desaparece una vez alcanzados los propósitos perseguidos.

El hombre perfecciona mediante la libertad de asociación sus propias posibilidades individuales para alcanzar su superación y las multiplica mediante la conjunción de las que singularmente le corresponden. Los elementos esenciales son la licitud en el objeto que se persigue y la forma pacífica en que se lleve a cabo, sin proferir injurias a la autoridad.

Dentro de esta garantía constitucional encontramos el Derecho de los habitantes de formar los Comités de Solidaridad, los cuales se perfilan como la primer unidad ciudadana para el logro de metas comunes, con la muy especial característica de la aportación de fondos por parte del

Estado.

#### 4.4 RECTORIA DEL ESTADO EN LA ECONOMIA NACIONAL

Los acontecimientos que contribuyeron a la socio-planeación de México, han sido la nacionalización del petróleo, la expedición de normas sobre el control de inversiones extranjeras y la nacionalización de la electricidad.

La reforma a los artículos 25, y 26 de la Constitución apuntan hacia el liderazgo estatal en materia económica tanto como la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983. Esta modificación prevé una economía mixta en ambiente democrático y con respeto a las garantías individuales.

Estas reformas de 1983, concretamente en los artículos 25 y 26, referentes a la rectoría del Estado en materia de economía y desarrollo nacionales, se crearon para garantizar que dicho desarrollo sea integral y se traduzca en fortalecimiento de la Soberanía de la Nación y de su régimen democrático por medio del fomento del crecimiento económico y del empleo y para propiciar una más justa distribución del ingreso y la riqueza dentro del ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales que protege la Constitución. Dentro de esa idea se prevé



planeación, coordinación y orientación de la actividad económica Nacional con la concurrencia de los sectores público, social y privado, bajo criterios de equidad social y de productividad, ordenándose el establecimiento de mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores. Lo anterior, se debe dar sin dejar por ello de alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares.

Se precisan los objetivos de la planeación ordenada mediante la participación de los diversos sectores sociales y se ordena la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, así como facultades al Ejecutivo de disponer procedimientos para realizar dicho plan.

Se establece como obligatorio para el Estado el contar con organismos y empresas que se requieran para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo. Semejantes disposiciones significan un gran aliento para el desarrollo de la economía nacional y la obtención de beneficios para los individuos en particular y para las clases sociales en

general. Estos artículos no integran garantías constitucionales ya que no pueden ubicarse como derechos reclamables por los individuos o por los grupos sociales.

#### 4.4.1 ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL.

La reforma del 3 de febrero de 1983, señala las bases del régimen económico del Estado Mexicano ya que en el artículo 25 se plantean los principios básicos del sistema económico mexicano. Al Estado se le atribuye la rectoría del desarrollo nacional. El concepto del Estado es muy variado, complejo y organizacional, a través del cual se regula la vida colectiva. En un sentido extenso se identifica con país, unidad territorial que contiene una población sujeta a un determinado sistema de dominación jurídicamente organizado. El gobierno es exclusivamente la parte dirigente del Estado. La rectoría del desarrollo nacional busca el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Supone el perfeccionamiento de la vida de la colectividad.

La Constitución continúa el proceso de avance y de afirmación del llamado Estado social de Derecho que se introdujo en 1917, el cual rechazó expresamente el individualismo liberal para poner en primer plano a la sociedad como cuerpo capaz de expresar su voluntad a través del Estado y plantear sus fines como superiores a los de cualquiera de sus partes.

Se reconoce expresamente que la sociedad organizada entiende sus fines generales como superiores a los de los individuos, grupos o clases sin que ello constituya una supresión de los derechos que tienen las partes del cuerpo social.

Las finalidades que expresamente consagra el primer párrafo del artículo 25 a la acción rectora del Estado con respecto al desarrollo nacional son:

a) Garantizar que éste sea integral. El Estado deberá velar porque el progreso y mejoramiento que el pueblo se propone realizar mediante su organización, abarque al conjunto de la población y a toda la extensión del territorio nacional así como a las diferentes ramas de su actividad, que no se realice de manera desequilibrada con beneficios exclusivos para algunos grupos o regiones del país, sino que alcance íntegramente a toda la sociedad. Básicamente la idea es que no se otorguen en el proceso de rectoría del desarrollo nacional, ventajas o privilegios indebidos a algún grupo o área específica de la Nación.

b) Fortalecer la soberanía de la Nación. La soberanía es la posibilidad efectiva de autodeterminarse, por lo tanto deben tomarse medidas que aseguren el aprovechamiento por parte de los mexicanos de sus propios recursos naturales, la

preservación de la riqueza generada por el país, el afianzamiento de la cultura nacional, la capacidad de proporcionar a todos, los satisfactores básicos, el desarrollo de la tecnología propia, toda medida que tienda a permitir que efectivamente las decisiones que afectan al pueblo de México se tomen con el menor número de interferencias externas posibles.

c) Fortalecer el régimen democrático. El carácter democrático del desarrollo debe referirse a la propia definición de democracia de la Constitución en su artículo 3o. que la entiende " no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

El sistema democrático que plantea nuestra Constitución se funda en un proceso de desarrollo que debe entenderse como participativo. En consecuencia la rectoría estatal del desarrollo nacional procurará que las determinaciones relativas a dicho desarrollo se funden en la participación popular, esto es, que todos los sectores sociales puedan intervenir en la toma de decisiones y al mismo tiempo que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera que alcancen a toda la población.

d) Conseguir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Se contempla a la libertad no como la mera posibilidad abstracta de elegir entre varias opciones, sino también como la capacidad real de que a partir de condiciones dignas de vida se haga efectivamente factible escoger entre diversas alternativas.

Los sujetos que reconoce la Constitución son tanto los individuos como los grupos y clases sociales. El derecho debe garantizar la satisfacción de demandas colectivas. Por grupos se entienden los conjuntos sociales organizados específicamente como las asociaciones para cualquier finalidad legítima y aquellos que surgen del hecho de compartir determinadas condiciones objetivas, como los grupos étnicos, grupos de edad, las mujeres, la familia como grupo primario etc.

El concepto de clases sociales se refiere a los agrupamientos en relación con los medios de producción: los trabajadores, los campesinos, los empresarios, las llamadas clases medias, encuentran también un reconocimiento de sus necesidades específicas, asegurados por la propia ley suprema.

Este artículo plantea la necesidad de que la rectoría del Estado para alcanzar sus fines, fomente el crecimiento

económico y el empleo.

La organización social estatal debe asumir una posición activa en cuanto a la creación de condiciones que generen dicho crecimiento el cual debe ampliar las oportunidades de trabajo.

Las actividades del Estado como rector del desarrollo consisten en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica.

El ejercicio de la planeación implica el establecimiento de los fines concretos que se plantea la colectividad así como los medios y etapas fijados para conseguirlos.

La conducción supone la labor directiva del gobierno mediante actos legislativos y ejecutivos que garanticen la aplicación de las medidas necesarias para que la actividad económica responda a los fines propuestos y abarca también la gestión directa de las ramas de la economía de las que se encarga el propio Estado.

La coordinación se refiere al sistema de concertación de acciones entre los diversos niveles del Estado: la Federación, los estados y los municipios.

La rectoría del Estado se desenvuelve en estos tres planos, entendiendo que la Federación en su carácter integrador del Estado mexicano asume la responsabilidad principal de realizar esta tarea coordinadora con estados y municipios, respetando las atribuciones legales de éstos.

La orientación se produce a través de las medidas inductivas que sin tener el carácter de disposiciones obligatorias tiendan a dirigir la actividad económica de los particulares en forma congruente con los fines generales de la sociedad.

Para hacer mas explícitas estas funciones se declara que el Estado regulará y fomentará las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución.

Esta parte es de primordial relevancia porque señala claramente que es el interés de la sociedad el que determina las actividades que deben ser reguladas de manera específica fomentada prioritariamente.

#### 4.4.1.1 CONCEPTO DE SECTORES ECONOMICOS.

Dentro del mismo artículo 25, se introduce en la Constitución este concepto al establecerse que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social

y privado.

Deben entenderse los sectores como ámbitos de actividad económica definidos por el tipo de propiedad de los medios productivos que caracteriza a cada uno de ellos.

El sector público de la economía es el integrado por las empresas de propiedad pública ya sea total o mayoritaria.

No debe identificarse el sector público con el gobierno de la República, ya que el gobierno no es un sector económico sino el depositario del poder público que desarrolla las funciones atribuidas al Estado en ejercicio del mandato popular soberano.

El sector social es el constituido por las actividades económicas fundadas en la propiedad social. Esta se configura por formas de apropiación colectiva de los medios de producción como ocurre en los ejidos, comunidades agrarias, cooperativas o sindicatos. Aunque en algunos casos se reconozcan derechos individuales de explotación no apropiación de productos, la propiedad, en estas formas de organización social, se entiende atribuida a la comunidad de que se trate en su conjunto.

El sector privado está conformado por los medios de



producción de propiedad privada que ejercen individuos en lo particular sea de manera directa o como titulares de acciones o cualquier otra participación en sociedades que puedan ser transmitidas a otros individuos.

La disposición constitucional prevé que la concurrencia de los sectores en la actividad económica deberá hacerse con responsabilidad social, aparece el interés prioritario de la sociedad que por medios legales puede determinar la forma de verificar el cumplimiento de esta responsabilidad.

También se garantiza la coexistencia de la propiedad pública, social y privada sujetas al interés de la nación siempre bajo el principio de legalidad.

Al sector público se encomienda de manera exclusiva las áreas estratégicas mencionadas en el artículo 28 constitucional párrafo IV, entendiéndose como las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio.

Se prevé que el Gobierno Federal mantendrá siempre la

propiedad y el control sobre los organismos que realicen actividades de estas materias.

Se faculta también al sector público a impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Las áreas prioritarias son aquellas que de acuerdo con las circunstancias resulta más conveniente fomentar en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. No son como las áreas estratégicas necesariamente fundamentales o básicas para el resto del desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía, pero sí pueden constituir esferas que sea necesario atender con antelación a otras. En este caso se establece también la posibilidad de que intervengan los sectores social y privado en conjunción con el público. Hay áreas estratégicas y prioritarias a la vez.

Se prevé también el apoyo e impulso a las empresas de los sectores social y privado de la economía fijando como criterios para ello, la equidad social en concordancia con la finalidad estatal de que el desarrollo sea integral. Por equidad social debe entenderse la aplicación de fórmulas que mantengan el equilibrio del desarrollo y que no beneficien a una parte de la sociedad en detrimento de otra.

A este criterio se apega el de productividad que significa el rendimiento óptimo de los recursos disponibles.

Se determina que los recursos productivos deben emplearse con un sentido social al señalarse que su uso atenderá al beneficio general cuidando su conservación y el medio ambiente.

Se da importancia a la organización y expansión de la actividad económica del sector social, previéndose el dictado de leyes que creen mecanismos con ese fin. Esta preocupación responde al hecho real de que el sector social es el menos desarrollado de la economía mexicana y dentro de él pueden generarse fórmulas que permitan alcanzar la finalidad de fomentar el empleo y lograr una más justa distribución de la riqueza al tiempo que se propicie la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. Son aquellos bienes que satisfacen necesidades fundamentales los que deben entenderse como socialmente necesarios. Este artículo dispone el aliento y protección de la actividad económica del sector privado dentro de un marco en el que contribuya también el desarrollo económico nacional.

Al describir la conjunción de todos los sectores se perfila la nueva forma de relación fundamento del PRONASOL, en la que todos los sectores se unen para la consecución del

principal propósito de este Programa: la erradicación de la pobreza extrema.

#### 4.4.2 ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.

En él se contiene el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En la actualidad cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental. La complejidad de las sociedades modernas impone el requerimiento de plantearse objetivos concretos y definir los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos.

No es posible organizar a grandes colectividades sin definir con precisión las metas que se pretende lograr, las fórmulas para su realización y los procedimientos que permiten evaluar el avance conseguido.

Es responsabilidad del Estado el organizar el sistema de planeación del desarrollo nacional.

Su finalidad es el establecimiento de la solidez, dinamismo, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, entendiendo como solidez la congruencia de las diferentes finalidades dentro de un marco general que permita realmente alcanzarlas.

Las actividades sociales son muy diversas y corresponde al Estado otorgarles un determinado lugar dentro del desarrollo que se propone, de ahí que deba especificarse el planteamiento de prioridades, determinar cuáles objetivos deben alcanzarse en una primera etapa y cuáles posteriormente.

Debe tener un propósito de permanencia, implica la necesidad de acciones continuadas. Es por ello que en el establecimiento del Instituto Nacional de Solidaridad se busca la permanencia del PRONASOL.

La equidad requiere que se establezca un equilibrio entre todos los sectores de la población, que no por pretender llegar a una meta concreta se abandonen o posterguen demandas de los diferentes grupos y clases sociales.

La Constitución Política Mexicana no solamente establece una regulación jurídica del Sistema Político sino plantea un programa a realizar.

Los objetivos que la Constitución señala en su conjunto constituyen el "Proyecto Nacional" y son los criterios en ella contenidos los que deben determinar los objetivos de la planeación. Se demanda que este ejercicio de planeación sea

democrático, que participe en él todo el pueblo.

Se faculta al poder ejecutivo a fin de que establezca procedimientos de participación y consulta popular manteniéndose abiertos los canales de comunicación entre las autoridades y los ciudadanos. Aquí se encuentra el fundamento de la creación del PRONASOL, por el cual se pretende la alianza de gobernante y gobernado en la persecución de los fines del bienestar social.

A partir de la participación que la Constitución señala debe formularse el plan correspondiente; instrumentarse para llevarlo a la práctica, controlarse, que significa el mantenimiento de dispositivos de verificación durante el curso de aplicación del Plan y evaluarse, que implica fijar criterios para determinar con cierto tiempo si se ha logrado el avance propuesto.

Para llegar a estas finalidades se prevé que exista un PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, esto es que se documenten explícitamente tanto los objetivos a alcanzar como las medidas que deben tomarse para tal efecto y se define que de manera obligatoria los programas de la Administración Pública deberán sujetarse a dicho plan.

Mediante acciones del Poder Ejecutivo se determinan

responsabilidades concretas asignadas a ciertos órganos para hacer posible el control y la evaluación de las finalidades de la planeación y señala como mecanismo de esta la coordinación con otro plano del Estado Mexicano constituido por las entidades federativas a través de convenios, figura que así adquiere rango Constitucional y que hace posible la vinculación orgánica de los Estados de la Federación y el Gobierno Federal.

Se define la inducción y la concertación con los particulares, figuras indispensables en un régimen democrático y de respeto a las libertades individuales para realizar las actividades de planeación correspondiente.

Establece la necesidad de que la representación popular mediante las leyes que al efecto dicte, participe en el proceso de planeación democrática.

#### 4.5 ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con los fines del PRONASOL, se pretende cumplir con el artículo 27 en el sentido de que la Nación regule en beneficio social el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación. Según las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992, se crea la pequeña propiedad rural y se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población

ejidal y comunal. Se establece que la ley protegerá la entidad de las tierras de los grupos indígenas y regirá los procedimientos para que ejidatarios y comuneros puedan asociarse entre sí con el Estado y con terceros.

Aquí se nos presenta el fundamento de la nueva forma de proceder, aliándose con el Estado los mismos campesinos, así como la protección de un grupo prioritario como lo es el indígena. También postula que la ley considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores, basándose en los principios generales del PLANADE. Para la reglamentación jurídica del PRONASOL en esta materia se debe contener la modernización del abasto para una mayor distribución de los alimentos; la revisión a fondo de la política de la producción de básicos. La suficiencia alimentaria debe descansar en la producción interna, la importación de básicos sólo debe ser un suplemento a los faltantes internos. Se debe dar prioridad a la producción de alimentos, al sector agrícola y pesquero sin abandonar la ganadería y producción agroindustrial e industrial. Se requiere en el campo de la simplificación del aparato administrativo para obtener un sistema ágil cuyas acciones estén orientadas no a sustituir



sino a complementar la organización de actividades individuales y colectivas.

Por otro lado se debe promover la creación de empleos estrictamente rurales, actividades agrícolas productivas y proyectos de promoción de empleos en actividades rurales no agrícolas como puede ser la construcción en estas zonas.

#### 4.6 PROPUESTA PARA LA REGLAMENTACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

De acuerdo al estudio realizado de los diversos artículos constitucionales tocantes a las materias relativas al Programa Nacional de Solidaridad, se desprende la necesidad de reglamentar el mencionado Programa aglutinando los elementos necesarios para contemplar todos los aspectos relativos a la nueva forma de trabajar entre ciudadanos y Gobierno, tendiente a la acelerada modernización del país. La ley reglamentaria propuesta tendrá como sustento constitucional principalmente a los artículos 25 y 26, tomando también en consideración los citados en incisos anteriores.

La realización plena de este Programa ideado en el presente régimen sexenal, llevará a la restauración de la situación de muchas familias mexicanas y por su eficacia, deberá tener continuidad dentro de las mismas comunidades

para obtener estabilidad social y económica.

Con la reglamentación del PRONASOL, se pretende instituir el Programa como una actividad estatal, una nueva forma de atender las necesidades sociales. Derivado de lo anterior, encontramos la preparación para llegar al Estado Solidario, evitando que este esfuerzo quede en un Programa de gobierno que por su carácter temporal pueda desaparecer al final del sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

## CONCLUSIONES

Tras haber realizado el estudio de los artículos constitucionales que tocan rubros relacionados con el PRONASOL, llegamos a las conclusiones siguientes:

Las formas de relación entre el Estado y gobernado han tenido variaciones, partiendo desde el Estado liberal en el que no existía intervención por parte de éste; el Estado Welfare en el que el Estado interviene en la mayoría de las acciones de desarrollo económico y social y la nueva tendencia del Estado solidario, en el que éste intercambia acciones con la ciudadanía quien coadyuva en la consecución de los fines estatales.

Los antecedentes en México de esta forma de relación parten del punto de las luchas entre liberales y conservadores culminando en la Revolución Mexicana de la que deriva la primera Constitución social del mundo. Ignacio Ramírez, "El Nigromante", durante el Congreso Constitucional de 1856-1857, sentó las bases del liberalismo social actual, considerándose como un visionario de los principios que deban regir al Estado Solidario que se está formando en México.

Encontramos de manera más próxima las sociedades de Solidaridad Social como suceso anterior al PRONASOL,

materializándose concretamente en el COPLAMAR, y en diversos programas locales como el Ejército del Trabajo y del Medio Ambiente.

Partiendo de que el principal propósito de PRONASOL es la erradicación de la pobreza, se define a ésta como la insatisfacción de las necesidades básicas y primordiales de la familia.

Los objetivos fundamentales del PRONASOL son la obtención del mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos por medio del aseguramiento de todos los servicios básicos y la misma erradicación de la pobreza extrema mediante la alianza del Estado y la población.

La estructura del PRONASOL está formada por: la Comisión del Programa, el Consejo Consultivo, la Secretaría de Desarrollo Social, dentro de ella: la Subsecretaría de Desarrollo Regional y sus respectivas Dirección General de Programas Sociales y la Dirección General de Organización Social. Los órganos desconcentrados de la SEDESOL: Instituto Nacional de Solidaridad y la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. Asimismo, los Comités de Solidaridad integrados por la población mexicana.

Las principales áreas de atención del PRONASOL son: salud, educación, vivienda y los grupos prioritarios.

Existen diversas diferencias entre los conceptos de Plan y Programa, siendo de jerarquía principalmente, por lo que el Programa desglosa y ejecuta los objetivos del Plan. El PRONASOL se encuentra descrito en el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1988.

Los artículos constitucionales que tratan rubros contenidos en el PRONASOL son: el artículo 3o., en materia de educación, el artículo 4o. en materia de vivienda, salud, menores y grupos prioritarios, el artículo 9o. en cuanto a la libertad de asociación quedando encuadrado en éste los Comités de Solidaridad formados por la población. Los artículos 25 y 26 tocantes a la Rectoría del Estado en materia económica y que norman el llamado PLANADE, a nuestro parecer son el fundamento constitucional de PRONASOL por estar contemplado expresamente en el Plan Nacional de Desarrollo y de la conjunción de la actividad de los diversos sectores económicos: público, social y privado.

Por otro lado el artículo 27 constitucional, relativo a las propiedades rurales de los campesinos, el incremento de su nivel de vida y el destino de ciertos bienes para

asentamientos humanos.

Finalmente se concluye en la necesidad de la creación de la Ley Reglamentaria de PRONASOL, contemplando todos los rubros estudiados y las especificaciones relativas al cuidado de los grupos prioritarios, así como las medidas emergentes a tomar. Lo anterior con el objeto de obtener elementos permanentes como el PRONASOL para el asentamiento del Estado Solidario en México, sin perder continuidad por el cambio de Gobierno sexenal.

#### ABREVIATURAS.

D.O.F. Diario Oficial de la Federación.

IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social.

ISSSTE. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

LOAPF . Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

PLANADE. Plan Nacional de Desarrollo.

PRONASOL. Programa Nacional de Solidaridad.

SEDESOL. Secretaria de Desarrollo Social.

SEP. Secretaría de Educación Pública.

NOTAS

- 1.- De la Cueva Mario, La idea del Estado. UNAM. México 1986.  
p. 43.
- 2.- Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Ed. Porrúa, México  
1981, p. 235.
- 3.- González Uribe, Héctor. Teoría Política. Ed. Porrúa.  
México, 1988, p. 573.
- 4.- Cfr. Idem p.509
- 5.- Serra Rojas, Andrés. Op.cit p.236
- 6.- González Uribe, Héctor. Op. cit. p. 578.
- 7.- Ibidem
- 8.- Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 249.
- 9.- Periódico Novedades. Núm. 18589. Año LVI del Jueves 5 de  
marzo de 1992. " CSG DEFINE LA FILOSOFIA DE SU PARTIDO EN LA  
CELEBRACION DEL ANIVERSARIO DE SU FUNDACION."

- 10.- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.  
Solidaridad a debate. Ed. El Nacional. México. 1990. p.  
152
- 11.- Ibidem p. 137.
- 12.- Ibidem. p. 30
- 13.- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.  
El Combate a la Pobreza. Ed. El Nacional. México. 1990.  
p. 67.
- 14.- II Conferencia Regional sobre la pobreza en América  
Latina y el Caribe Quito 20-23 de noviembre de 1990.  
PNUD. Proyecto Regional para la superación de la  
Pobreza.
- 15.- Artículo 32 fracción VI de La Ley Orgánica de la  
Administración Pública Federal.
- 16.- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.  
Op. cit. p. 102.
- 17.- Ibidem p.106



- 18.- Ley de Planeación, publicada en el D.O.F. del 5 de enero de 1983.
- 19.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 D.O.F. tomo CDXXVII NUM. 23 DEL 31 DE MAYO DE 1989. PAG. 70.
- 20.- Ibidem p.38.
- 21.- Ibidem p.65.
- 22.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1987. Ed. Porrúa. México. 1987. p.881

#### BIBLIOGRAFIA.

- Acosta, Romero Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. México, 1987.
- Burgoa, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. México, 1976.
- Cardiel Reyes, Raúl. CURSO DE CIENCIA POLITICA. Ed. Porrúa. México, 1978.
- Castro, Juventino V. GARANTIAS Y AMPARO. Ed. Porrúa. México,

1989.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. EL COMBATE A LA POBREZA. Ed. El Nacional. México. 1990.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. SOLIDARIDAD A DEBATE. Ed. El Nacional. México. 1990.

De la Cueva, Mario. LA IDEA DEL ESTADO. Ed. Esfinge. México, 1986.

Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. México, 1984.

Gómez Granillo, Moisés. BREVE HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONOMICAS. Ed. Esfinge. México. 1986.

González Uribe, Héctor. TEORIA POLITICA. Ed. Porrúa. México, 1987.

Heller, Herman. TEORIA DEL ESTADO. Ed. Esfinge. México. 1986.

López Portillo y Pacheco, José. GENESIS Y TEORIA DEL ESTADO MODERNO. IEPES. PRI. México. 1976.

Lozano, José María. ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

PATRIO: EN LO RELATIVO A LOS DERECHOS DEL HOMBRE. Ed. Porrúa. México. 1972.

Moreno, Daniel. GRANDES JURISTAS MEXICANOS. Ed. Pax. México. 1979.

Montiel y Duarte Isidro. ESTUDIO SOBRE GARANTIAS INDIVIDUALES. Ed. Porrúa. México. 1979.

Pérez de León, Enrique. NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO. Ed. Yukón. México. 1981.

Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. Tomo III. Integración de las Ideas. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1982.

Salinas de Gortari, Carlos. DISCURSOS DE CAMPAÑA. PRI. Comité Ejecutivo Nacional. México. 1988.

Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO: DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. Ed. Porrúa. México. 1981.

Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. México. 1986.

Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. 1808-

1987. Ed. Porrúa. México. 1987.

Tercer informe de Gobierno del Estado de México. Jorge Jiménez Cantú. 1979.

### L E Y E S

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

LEY FEDERAL DE PLANEACION

LEY FEDERAL DE EDUCACION

### ARTICULOS

- \* GACETA DE SOLIDARIDAD. AÑO 3 NUM. 52/31 DE MAYO DE 1992.
- \* PERIODICO NOVEDADES NUM. 18474 AÑO LVI DEL SABADO 30 DE MAYO DE 1992. " ANUNCIA CSG PLANES PARA INCORPORAR A MAESTROS JUBILADOS A TAREAS EDUCATIVAS. "
- \* PERIODICO NOVEDADES NUM. 18389 AÑO LVI DEL JUEVES 5 DE MARZO DE 1992. "CSG DEFINE LA FILOSOFIA DE SU PARTIDO EN LA CELEBRACION DEL 63 ANIVERSARIO DE SU FUNDACION. " .
- \* PERIODICO NOVEDADES NUM. 18484 AÑO LVI DEL MARTES 9 DE JUNIO 92 PAGINA A 12. "INAUGURADO EL INSTITUTO DE SOLIDARIDAD."