

123

28



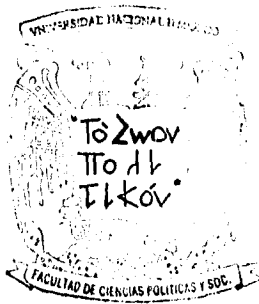
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LA APLICACION METODOLOGICA DEL PROGRAMA
NACIONAL DE SOLIDARIDAD: EVALUACION DE
RESULTADOS.

T E S I S A
Que para obtener el Título de
Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública
Especialidad en Administración Pública
P r e s e n t a

JOSE ANGEL TREVIÑO RODRIGUEZ



FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

Agradecimientos:

**A mi madre y a mi padre por su esfuerzo y
ejemplo**

A Carolina por su empeño y apoyo

Dedicado a:

José Angel y Ana Carolina.

INDICE

INTRODUCCION	4
CAPITULO I	
SITUACION DE LA POLITICA SOCIAL EN MEXICO	5
ANTECEDENTES	5
NUEVA RELACION SOCIEDAD-ESTADO	10
CAPITULO II	
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	13
MARCO GENERAL	13
PRINCIPIOS POLITICOS Y SOCIALES	13
OBJETIVOS	14
AMBITO DE ACCION	15
OPERACION	15
ORGANIZACION	17
CAPITULO III	
DESARROLLO TECNICO POLITICO DE SOLIDARIDAD	19
NATURALEZA	19
METODOS PARA LA OBTENCION DE LA INFORMACION	20
CONTEXTO DEL PROGRAMA	31
ELEMENTOS A CONSIDERAR	34
CONCLUSIONES	39
BIBLIOGRAFIA	41

INTRODUCCION

En México la instrumentación de acciones de bienestar social, efectuadas por el Estado, se institucionalizó a partir de los llamados regímenes "revolucionarios." Sus vertientes de aplicación así como los montos de los recursos asignados han variado de acuerdo con las circunstancias sociales históricas y estilos del mandatario en turno.

El Programa de Solidaridad, vigente actualmente, se gestó, durante un período crítico de acentuada escasez de recursos y de un rezago acumulado de demandas sociales insatisfechas; como el conducto más adecuado para realizar un amplio espectro de obras y proyectos de carácter social, con recursos limitados, durante un breve lapso de tiempo, para tratar de subsanar los efectos de la marginación más acentuada, que se refleja en amplias capas de la población, adicionando el factor participativo de los beneficiarios y su corresponsabilidad en la ejecución de tales proyectos.

Solidaridad, a 6 años de su operación, ha propiciado una serie de resultados materiales que le han permitido mitigar algunos efectos de la marginación, pero que no eliminan efectivamente los orígenes de la pobreza, lo cual pone en tela de juicio el cumplimiento de sus principios y objetivos.

Solidaridad ha propiciado la desactivación, de conflictos políticos y sociales, de carácter general, gestados por la falta de atención a las demandas populares. Al caso de Chiapas, (el levantamiento armado de principios de 1994), se le ha considerado como un asunto de índole local con una problemática específica de una región olvidada de dicha Entidad federativa. No obstante, se perciben líneas de comportamiento similares en otras zonas marginadas del país.

La convocatoria general de Solidaridad impulsó una dinámica de trabajo comunitario efectivo, que ha logrado transformar en proyectos concretos infinidad de demandas insatisfechas por varias generaciones, por lo cual se han creado expectativas en la población que rebasan su ámbito de acción, que al no poderse materializar le

acarrear comentarios negativos acerca de su operación y futuro inmediato.

Durante la vigencia de Solidaridad, se efectuaron diversos ejercicios orientados al análisis de la apreciación que la sociedad tiene de esta nueva forma de hacer las cosas, por medio de: investigaciones, entrevistas, reuniones, etcetera., que han aportado críticas, cuestionamientos, y propuestas para mejorarlo, provenientes de diversos sectores; no obstante, los esfuerzos evaluatorios se han vertido en forma parcial, sin un criterio único que permita integrar la datos de manera homogénea, de acuerdo con lineamientos previamente establecidos. Por lo anterior, se ha considerado necesario formular un marco metodológico de referencia para la evaluación de programas de carácter social, y en específico para este caso, el de Solidaridad, que brinde la oportunidad de aprovechar a cabalidad la información dispersa en diferentes canales y formatos, para así coadyuvar a la toma de decisiones oportuna en la materia.

El presente documento se estructuró a partir de las experiencias personales obtenidas en el desarrollo profesional dentro del Programa de Solidaridad, como eje de la política social del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, a partir de los propósitos formulados desde el principio de su gestión, así como en los ejercicios de evaluación y análisis efectuados por diversas instancias públicas y académicas. En tal sentido el estudio se integra por tres apartados: el primero, que ubica históricamente el desenvolvimiento de la política social durante el presente siglo, mediante etapas sexenales; el segundo, que esboza la forma en que Solidaridad se estructuró y cuáles han sido sus principales impactos entre sus beneficiarios-objetivo; y, el tercero, que presenta un marco para el análisis metodológico que se puede aplicar a los programas de naturaleza social, con objeto de conocer sus efectos más sentidos. Por último se integran las conclusiones generales de todo el estudio.

Es de mencionar que por medio de este trabajo se pretende formular una propuesta metodológica de las implicaciones para diseñar, aplicar y medir los efectos de un programa social.

Capítulo I

SITUACION DE LA POLITICA SOCIAL EN MEXICO

Antecedentes

La política social, comprendida como el esfuerzo realizado por el Estado para tratar de solventar los efectos de la injusticia sobre los grupos más desprotegidos de la población, durante el presente siglo en México,(1) han tenido diversas facetas y formas de aplicación, de acuerdo con las diversas gestiones gubernamentales oscilando entre etapas de intervencionismo y paternalismo hacia otras con una ausencia casi absoluta de participación pública en ese sentido.

A la culminación del movimiento armado de principios de siglo, (2) se perfiló una nueva relación entre Estado y Sociedad, a partir del entorno de pacificación existente, en términos del encausamiento de las inquietudes sociales y políticas de los grupos contendientes, al interior de un esquema de poder presidencialista que permitió otorgar posiciones políticas y prebendas burocráticas a los líderes inconformes y a sus seguidores.

La estrategia anterior coadyuvó al aglutinamiento de diversos sectores e intereses de la población en torno de un movimiento político, que derivó en la integración de facciones anteriormente opuestas al llamado partido oficial (El Nacional Revolucionario, primer antecedente del actual Revolucionario Institucional,) por medio del cual se procuró que las demandas de carácter social más sentidas de la población se institucionalizaran, en forma de privilegios corporativos, como parte de los programas regulares de Gobierno. (3)

¹ Indígenas, campesinos de zonas de alta sinestralidad, jornaleros, residentes de cinturones de miseria de las ciudades, principalmente.

² Arizpe, Lourdes. Justicia Social y Equidad. En Revista Examen. p. 7 " El postulado de justicia, en la historia de la cultura política de México aparece desde principios del siglo XIX entrelazado con el de la independencia y libertad. Aunque lo que podríamos llamar el espíritu de justicia prevalece en la cultura política de todo el siglo, no se convierte en concepto clave de la política sino hasta que cristaliza el discurso de la Revolución Mexicana."

³ González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y Política Social. p.17 " En ese contexto, la política de bienestar social se le asigna un papel compensatorio y negociador."

Al término de la década de los treinta, ya superadas las divergencias políticas y los brotes de violencia aun persistentes, se dio inicio a la construcción de obras de infraestructura y creación de Instituciones que permitieron impulsar el despegue financiero y económico, sentando las bases del crecimiento nacional. No obstante, acciones específicas de justicia social se concretaron a partir del régimen presidencial de Lázaro Cárdenas, en el que "se instrumentaron políticas de redistribución de la riqueza que permitieron una mayor dinámica social, por medio de la nacionalización de los recursos básicos, la creación de instituciones de fomento y cambios en el régimen de la tenencia de la tierra."⁽⁴⁾

A partir de 1940, durante el gobierno de Manuel Avila Camacho, se profundizó en el proceso de industrialización del país, mediante el otorgamiento de estímulos y de inversión pública, lo que generó altas tasas de crecimiento macroeconómico, el cual, sin embargo, no permó en las capas populares, ya que en sentido contrario se redujo el gasto en proyectos sociales. Con el régimen de Miguel Alemán se acentuó más el fortalecimiento del sector industrial, sobre todo con el apoyo de infraestructura básica, también se dio impulso a la creación de instituciones de carácter social como el Instituto Nacional Indigenista y el correspondiente a la Juventud.

El Presidente Adolfo Ruiz Cortines prosiguió la política de aliento al desarrollo de la iniciativa privada con el apoyo de la inversión pública, el proteccionismo y los subsidios. En esa época se creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios, para atender la problemática existente en la materia.

Con los regímenes de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, la política de desarrollo sufrió una polarización entre los montos dedicados al gasto económico y el correspondiente al social, que provocó el descontento de las clases populares y evidenció la escasa proyección del mismo.

A finales de los sesenta se produjo una crisis del sistema político mexicano, (1968,) que evidenció la falta de viabilidad del proyecto

⁴ Flores Caballero, Romeo. Administración y Política en la Historia de México. P 31.

económico y social vigente hasta esa época. El régimen de Luis Echeverría (1970-1976) basó su política social a partir de acciones consideradas de corte populista, obligado por la necesidad de contrarrestar las crecientes demandas populares, los rezagos sociales existentes y la severa explosión demográfica que en esa época se manifestaba. Con tal motivo proliferaron los organismos que intervenían en la mayoría de las actividades de la vida pública; y se realizaron una serie de acciones que trastocaron la estructura económica y administrativa pública. En ese contexto se creó el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER, antecedente del de Solidaridad) que debido a su naturaleza y sobre todo, a su deficiente operación, no cumplió con los objetivos de combatir la problemática rural, y si, en cambio, provocó una expansión administrativa, y severos desajustes financieros, que definieron tal sexenio.⁽⁵⁾

Correspondió a José López Portillo (1976-1982) un gobierno de contrastes, a partir de la captación extraordinaria de recursos financieros, generados por la explotación intensiva del petróleo, gracias a los campos petrolíferos descubiertos en ese tiempo y a la crisis del hidrocarburo que se padecía a nivel mundial, motivo por el cual se pudieron destinar cuantiosas inversiones hacia diversas ramas de la economía y para la creación de infinidad de dependencias públicas. En ese sentido se creó la Comisión de Planeación para Zonas Marginadas, (COPLAMAR,) la cual retomó las experiencias realizadas por el PIDER, constituyéndose como la entidad coordinadora de los programas sociales regulares que diversas dependencias públicas atendían en las zonas con mayor grado de marginación en el país. El desorden administrativo y la carencia de objetivos precisos derivaron en el fracaso de tal programa, por lo que se canceló al término del ciclo sexenal.

El régimen Lopezportillista concluyó en medio de una severa crisis estructural financiera y administrativa, lo que indujo a realizar transformaciones en el ámbito protagónico del Estado y a delimitar

⁵ Ibid. P. 40 " Se contaba con una Administración Pública que tenía dependencias relativamente modernas que cumplían con los objetivos considerados prioritarios y por el otro las dependencias ineficientes debido a la obsolescencia de sus estructuras."

los diversos campos de la actividad pública en los que en forma infructuosa había intervenido hasta entonces. " El Estado propietario y obeso (sic) fue incapaz de solucionar el incremento de las necesidades de la población, en aumento, ante una planta productiva sobreprotegida y poco competitiva; con una falta de transparencia en las relaciones del Estado con la sociedad...la participación creciente del Estado en todos los ámbitos de la vida social y económica, dejó de ser útil para tornarse en un obstáculo a la dinámica que su propia acción generó." (6)

Al gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, (1982-1988,) correspondió una etapa de amortiguamiento entre el modelo intervencionista gubernamental aplicado durante casi sesenta años, hacia uno de carácter neoliberal, en boga en países Europeos y en Estados Unidos de Norteamérica. Sus principales resultados se manifestaron en la institucionalización de la práctica de la planeación como método de gobierno;(7) así como en la reducción de la estructura de la Administración Pública Federal.

En ese mismo sentido, se formularon y aplicaron medidas de austeridad en la aplicación de los presupuestos y en la utilización de las finanzas públicas, con objeto de restringir el crecimiento anárquico de la economía. Tales esfuerzos no lograron evitar los altos índices de inflación y de deuda pública, que llevaron a niveles críticos la estructura económica nacional y atrajeron una irritación social generalizada, producto de la falta de sensibilidad política en el ámbito del bienestar social que mitigara la disminución de privilegios gremiales y sociales padecido en amplias capas de la población.

A la culminación del sexenio se instrumentó un plan de contingencia económica y social denominado "Pacto de Solidaridad Económica." sobre la base de la concertación entre los sectores productivos de la sociedad para darle certidumbre al futuro desarrollo del país, el cual sirvió al siguiente régimen como plataforma para diseñar su estrategia económica.

⁶ González Tiburcio, Enrique. Op. Cit. p. 15

⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación. Introducción.

NUEVA RELACION SOCIEDAD-ESTADO

El Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se instauró en medio de condiciones políticas, económicas y sociales consideradas adversas "como resultado de la caída del producto por habitante, disminución del salario real, aumento del desempleo, caída en los precios de garantía, y reducción del gasto social aunado a un gran deterioro de la naturaleza, muchos indicadores de bienestar de la población revirtieron su tendencia. Por lo demás, en la medida en que se logró mantener el nivel de cobertura en algunos servicios básicos, bajó su calidad, ello se registró particularmente en los renglones de alimentación, salud, educación y vivienda que integran el núcleo de garantías sociales a las que se obliga al Estado Mexicano." (8)

Las consecuencias de la crisis económica obligaron a reformular la naturaleza y concepción del Estado así como sus objetivos, ya que: "hemos asistido al agotamiento mundial de un estilo de desarrollo que hacía de los Estados el motor único de los sistemas económicos. Hoy la mayor parte de los Estados enfrentan los dilemas que surgen entre las restricciones que impone una vida económica más compleja y su obligación de satisfacer el desarrollo social de los pueblos. Con frecuencia, el dilema deriva de la falta de claridad en las responsabilidades del estado." (9)

De acuerdo con las nuevas fórmulas y experiencias vigentes en esa época, así como por los reclamos ancestralmente expresados por la población, las reestructuraciones se efectuaron en tres sentidos:

- 1.- La reducción de la estructura administrativa pública, mediante la desincorporación de entidades públicas y la privatización de múltiples empresas con participación estatal.
- 2.- La adopción de mecanismos que permitieran una mayor apertura comercial, y

⁸ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A. C. La Nueva Administración Pública Federal. Tomo 3. p. 65.

⁹ Salinas de Gortari, Carlos. Discursos de Campaña. El Reto Económico. P. 19

3.- La integración de un Programa Social de carácter nacional, que propugnara por el abatimiento de la pobreza extrema.

En ese mismo sentido se replanteó el rol que debería de asumir el Estado ante las nuevas circunstancias imperantes, por lo cual se perfilaron nuevos ámbitos de acción, "Ser un Estado rector en el sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional. El Estado renueva sus instituciones políticas y su quehacer económico para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos; pero no para desatender sus responsabilidades." (10) Los roles que se fijaron para dar sentido a la nueva vocación del Estado moderno fueron:

Un Estado:

" Promotor.- Para impulsar a los factores sociales después de tantos años de paternalismo.

Concertador.- Para convocar el modelo social de la corresponsabilidad en el ejercicio del poder; y

Solidario.- Para propiciar la equidad de oportunidades." (11)

Bajo tales postulados, la propuesta de política social del régimen de Salinas de Gortari se perfiló sobre esquemas distintos a los tradicionalmente seguidos, adaptados a las nuevas circunstancias, que le impusieron connotaciones especiales, como fueron las de:

1.- Crear las condiciones para un crecimiento económico previo a la distribución de los beneficios a las mayorías. " Por eso la política social que propongo arranca de la estabilidad económica, de la recuperación del crecimiento y de la prosperidad gradual de las fuerzas productivas." (12)

2.- La necesidad de fomentar una mentalidad y disposición de la sociedad para llevar al cabo las acciones de beneficio social."Que el Estado proporcione, en su medida y mediante la concertación social, los servicios constitucionales fundados, exige una actitud distinta ante las nuevas formas de organización de ciudadanos, grupos y sectores; sólo así brotarán en todo el país esfuerzos sociales para

¹⁰ Secretaría de programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. presentación

¹¹ *Ibid.* p. 19.

¹² Partido Revolucionario Institucional. El Reto de la Justicia Social Discursos de Campaña. p. 16

elevar el bienestar alrededor de los ejes de servicios sociales en materia de salud, de educación, de vivienda, de distribución y abasto, y medio ambiente." (13)

Sobre la base de los postulados de **justicia y de combate a la pobreza** se bosquejó un Programa general que integraba todos los proyectos sociales existentes con ingerencia en el desarrollo regional, de acuerdo con un esquema de coordinación entre las tres instancias de Gobierno y en corresponsabilidad con la sociedad. " El combate a la pobreza tiene que convertirse en un eje de la modernización porque existe un mandato constitucional al que debemos dar vigencia y contenido: la justicia social... asimismo existen razones económicas suficientes ya que los bajos niveles de bienestar y el deterioro de la naturaleza dificultan el crecimiento económico autosostenido." (14)

¹³ *ibid.* p.17

¹⁴ Tello Macías, Carlos. El Combate a la Pobreza. En Revista Examen. p.3.

Capítulo II

EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

MARCO GENERAL

El Programa Nacional de Solidaridad dio inicio como uno de los primeros actos de gobierno del régimen de Salinas de Gortari, no obstante, su sustento institucional se encuentra en uno de los capítulos del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, inscrito en el "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994,"⁽¹⁵⁾ y como el factor fundamental de operación de los Convenios de Desarrollo Social que la Federación y los Estados establecen para la realización de acciones coordinadas. Su estructura formal se integró por la Comisión del Programa, presidida por el Presidente de la República; un Consejo Consultivo y un Comité Técnico de Evaluación. En la práctica su operación se encontraba a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, actualmente en la de Desarrollo Social, en coordinación con las dependencias ejecutoras correspondientes.

Desde el punto de vista programático a Solidaridad se le define como: " Un Programa de inversión concertada con los indígenas, productores, trabajadores y colonos de zonas marginadas; y de coordinación entre los Sectores Gubernamentales para apoyar los esfuerzos libremente decididos por los propios habitantes de las zonas marginadas. Sus propósitos superiores son: atender demandas sociales de los grupos necesitados, consolidar su capacidad productiva e impulsar su plena incorporación a los beneficios del progreso".⁽¹⁶⁾

PRINCIPIOS POLITICOS Y SOCIALES

Solidaridad se sostiene sobre cuatro principios correspondientes con la propuesta de nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado, en el cual se le otorga prioridad a la participación efectiva de la comunidad durante el proceso de diseño y ejecución de los proyectos, tomando en cuenta sus posibilidades, mediante la

¹⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. p.42-44.

¹⁶ Comunicación Social de la Presidencia de la República. El esfuerzo nacional de Solidaridad. p. 15

aportación, manejo y vigilancia de los recursos, así como en el proceso de toma de decisiones sobre los proyectos a realizar, tomando en consideración la diversidad regional y étnica de las organizaciones tradicionales:

"1- Respeto a la voluntad, iniciativa y formas de organización de los individuos y sus comunidades.

2-plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa.

3- Corresponsabilidad.

4-Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos."(17)

OBJETIVOS

Al Programa de Solidaridad desde su planteamiento inicial se le fijaron diversos objetivos a alcanzar y que corresponden a su dimensión efectiva de acción, de los cuales se debe partir para diagnosticar su comportamiento:

" Atender las necesidades básicas de la población que vive en condiciones de pobreza, como son: la nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a servicios públicos y/o empleo productivo.

- Dar prioridad a los pueblos indígenas por encontrarse en condiciones de extrema pobreza, injusticia, rezago y desventaja. Transformar en potencial productivo las causas de su exclusión del desarrollo respetando su cultura y tradiciones.

- Apoyar a los trabajadores agrícolas migratorios. "(18) Además,

"- Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo.

- Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y las autoridades locales. " (19)

¹⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo. p.74

¹⁸ Secretaría de Desarrollo Social. Manual Único de Operaciones del Programa de Solidaridad p.7.

¹⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo. p.76

AMBITO DE ACCION

Solidaridad, como programa de cobertura nacional, incide en todos los estados y municipios del país, y plasma su quehacer sobre dos líneas de acción:

-una que allega recursos y servicios básicos a las zonas marginadas, y -la segunda que pretende motivar la organización de las comunidades mediante el fortalecimiento a las formas tradicionales de colaboración vecinal, que sobre todo se acostumbra en pequeñas comunidades; así como de fomentarla donde no exista, que en forma general corresponde a zonas de marginación urbanas, propiciando el surgimiento de nuevos liderazgos, de acuerdo con el nuevo comportamiento delineado

OPERACION

El Programa de **Solidaridad** corresponde a un esfuerzo interinstitucional que engloba diversos programas regulares de gobierno, en el cual se conjugan los recursos de diversas dependencias con sus presupuestos ordinarios para realizar acciones y obras de bienestar social y de mejoramiento productivo. El gasto asignado se compone por una mezcla de recursos federales, estatales, la aportación en especie o en dinero de los beneficiarios y, en algunos casos, por créditos, de acuerdo con lo estipulado en los Convenios de Desarrollo Social signados. Para cada entidad federativa se determina una estructura financiera específica de acuerdo con la capacidad y expectativas propuestas según los programas y las metas a realizar.

Los programas contemplados en el Programa general, hasta el ejercicio 1994, corresponden a las siguientes denominaciones:

"Vertiente de **Bienestar Social**

Infraestructura Educativa	Unidades Médicas Rurales
Escuela Digna	Centros de Bienestar Social
Servicio Social	Niños de Solidaridad
Agua Potable	Ecología

Hospital Digno	Alcantarillado
Infraestructura Hospitalaria	Electrificación
Centros de Salud	Urbanización
Pavimentación	Vialidades
Vivienda Digna	Infraestructura Deportiva
Asistencia Social	Abasto
Tenencia de la tierra	Sitios Históricos
Fomento al Turismo	Apoyo a la Educación Básica
Tratamiento de Aguas Residuales	

Vertiente de **Solidaridad para la Producción**

Fondos de Solidaridad para la Producción	
Fondo para el Desarrollo de los Indígenas	
Fondo para Empresas Sociales	
Mujeres en Solidaridad	Apoyo a Cafeticultores
Jornaleros Agrícolas	Ecología Productiva
Apoyo a la Producción Primaria	Infraestructura Pecuaria
Becas de Capacitación	

Vertiente para el **Desarrollo Regional**

Fondos Municipales	Caminos Rurales
Carreteras Alimentadoras	Infraestructura aeroportuaria
Telefonía Rural "	

vease SEDESOL. Manual Unico de Operación 1994. p.28.

El esquema de ejecución de los proyectos se desarrolla normalmente en dos sentidos:

1- De manera descentralizada, en la cual la Federación entrega los recursos correspondientes de las participaciones federales a los Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados (Coplade) los cuales deciden conjuntamente con las Autoridades Municipales y los Comités de Solidaridad los proyectos a realizar. Al interior de este esquema se verifica una intensa participación de los beneficiarios, cumpliendo con los preceptos solidarios.

2- La que realizan las dependencias Federales de manera centralizada con la aplicación de recursos de programas regulares, sin consultar a los COPLADE y con una participación limitada o

nula de los beneficiarios, lo cual los sitúa fuera de los principios elementales del Programa.

ORGANIZACION

Solidaridad sostiene su identidad en un esquema participativo y de protagonismo de los beneficiarios que trasciende las formas tradicionales de organización, que propugna por lograr un mayor poder de autonomía, permanencia y capacidad transformadora de sus comunidades, la cual se plasma en la figura de los Comités de Solidaridad.

Es en ese sentido que se instituyó la organización comunitaria como fin esencial de la política social, con el objeto de desarraigar la costumbre popular de esperar a que las obras y acciones necesarias y urgentes las decida el gobierno, en forma unilateral, y sin la participación de los beneficiarios, lo que presupone la viabilidad de que: "Las organizaciones sociales al potenciar los esfuerzos individuales e integrar recursos, fortalecen el vínculo solidario al emprender tareas no sólo de servicios, sino económicas, productivas, de abasto, de financiamiento, sociales, culturales, recreativas, etc., orientadas a mejorar la calidad de vida, cumplen, además con una función educativa al mostrar las virtudes de la solidaridad y eficacia de la asociación voluntaria para enfrentar los problemas cotidianos"(20)

De acuerdo con la normatividad establecida y la experiencia recogida durante la vigencia de Solidaridad, se ha diseñado una estructura organizativa, que le da sentido al Programa, capaz de cumplir con los diversos compromisos que plantea la ejecución de los proyectos, en ella se incluyen los ámbitos de competencia de los nuevos actores sociales:

-la comunidad en general y los beneficiarios, en especial, a quienes toca el esfuerzo de colaborar en la promoción, convocatoria y celebración de las asambleas para decidir las acciones a promover por el bien de la comunidad.

²⁰ Dirección General de Organización Social, de la Secretaría de Desarrollo Social. Folleto de Organización Social. p. 8

-la organización básica, en la cual intervienen los nuevos líderes sociales, quienes después de haber sido seleccionados deberán ejecutar las decisiones colectivas;

-los órganos superiores de organización, los cuales deben representar a los comités locales ante las instancias oficiales para desahogar con mayor eficacia los trámites y problemas presentados; y -las contrapartes administrativas públicas que juegan un papel fundamental en la oportunidad y eficiencia de los proyectos.

Los órganos de participación se conforman de la siguiente manera:

-Asamblea general de la comunidad, correspondiente a la estructura básica de toma de decisiones en la que debe intervenir toda la comunidad.

- Mesa Directiva de los Comités de Solidaridad, elegida por la asamblea, considerado como el nivel de ejecución de los compromisos establecidos, que se integra por:

- Presidente
- Secretario
- Tesorero
- Vocals
- Comisiones de trabajo

-Coordinadoras de Comités por Programa y Colonia, órganos superiores de negociación con las autoridades municipales y que se eligen entre los comités locales de la comunidad

- Comités Municipales que agrupan a las coordinadoras de los Comités por programa.

El esquema solidario contempla un sistema de apoyo y seguimiento de la organización comunitaria, mediante el cual se ha diseñado un registro, por obra y acción; para integrar un expediente con los principales datos del proyecto y de los participantes; asimismo se han aplicado cursos de capacitación sobre las principales temáticas que afectan a las organizaciones y que a su vez permitan su consolidación y propicien su continuidad.

Capítulo III DESARROLLO TECNICO POLITICO DE SOLIDARIDAD.

NATURALEZA

La operación de un programa tan complejo y con tal diversidad de propósitos, como Solidaridad requiere del diseño de un marco de análisis que permita ordenar los procesos para la obtención de la información confiable y oportuna sobre sus resultados, ponderando el efecto social de los mismos, que integre un catálogo de alternativas para su retroalimentación. La evaluación de los programas sociales, a nivel general, se considera como " Un proceso valorativo de carácter permanente que apunte no sólo al conocimiento de una realidad y al logro de las metas sino a la efectividad en el cumplimiento de los objetivos previstos. " (21)

La connotación principal que distingue a las evaluaciones de tipo social, de las de otro aspecto, se encuentra en que la primera privilegia la información cualitativa sobre la de aspectos cuantitativos, con la intervención primordial de los miembros de las comunidades-objetivo, para poder llegar al fondo del proceso, sujeto de estudio.

Es de reconocer que hasta la fecha se han realizado esfuerzos para tratar de medir los efectos del programa en forma aislada, que por su visión parcial, no han generado resultados homogéneos. Ante tal realidad, la propuesta de diseñar un marco para verificar las evaluaciones sociales responde al interés de disponer de una serie de elementos ya probados, y a otros que, de acuerdo a experiencias académicas y de gabinete, produzcan alternativas concretas y útiles para conocer el impacto global de la operación de Solidaridad en las localidades. El esquema propuesto no pretende ser limitativo ni agota las posibilidades de su redimensionamiento para alcanzar tales objetivos

²¹ Franco E. y Cohen. Evaluación de Proyectos Sociales. P. 130

Los siguientes rubros temáticos se consideran fundamentales para tratar de percibir la sensibilidad social acerca de la operación de Solidaridad:

- Vigencia y cumplimiento de los objetivos y principios, referido al cumplimiento entre los presupuestos teóricos y prácticos que dan sustento al Programa en comparación con los resultados alcanzados;
- Satisfacción de las demandas más sentidas de la población, el cual consiste en el análisis propio de los involucrados acerca del grado de eficacia de los proyectos realizados, en referencia a las expectativas de los beneficiarios;
- Participación, por medio del cual se obtenga información sobre los índices de colaboración, credibilidad y permanencia de los beneficiarios;
- Organización comunitaria, Que permita determinar el avance en el abatimiento del conformismo social y la percepción de la realidad al término de un ciclo de gobierno;
- Coordinación interinstitucional, mediante la cual se conozca el cambio de actitud y la disposición de las autoridades ante las nuevas formas descentralizadoras del quehacer administrativo y de la autogestión comunitaria.

La combinación de dichos conceptos permitirá generar un amplio espectro de información que sirva para el estudio integral del efecto social producido por el Programa en la población objetivo. En ese mismo sentido, se proponen los siguientes ámbitos metodológicos básicos para la realización de los ejercicios acordes con los esquemas solidarios:

METODOS PARA LA OBTENCION DE INFORMACION

VALIDACION SOCIAL DE LOS PROYECTOS ²²

Esta etapa corresponde al ejercicio básico para conocer la disposición comunitaria hacia la convocatoria de Solidaridad, y así dar inicio al proceso mediante la validación y consentimiento de los

²² Consultar el Manual Unico de operación de Solidaridad 1994

miembros de las comunidades susceptibles de beneficiar, su principal cualidad se ubica en la dinámica que genera desde el proceso de consulta directa a los vecinos de las localidades, para determinar sus demandas más sentidas y urgentes que asegure su consenso y participación decidida durante su ejecución.

Un elemento fundamental del proceso se sitúa en el origen de la convocatoria, del cual depende, en gran parte, el éxito para reunir a la mayoría de los vecinos de una comunidad, ya que por su tipo se puede dar de dos maneras:

- 1- de acuerdo con la solicitud propia de algunos miembros de la misma comunidad para demandar la aprobación de recursos públicos para un proyecto en específico; y
- 2- por medio del llamado de la autoridad municipal, para que conozcan y discutan proyectos ya aprobados. Aunque para este tipo de convocatoria las comunidades ya sienten rechazo, por el abuso y el sentido que se les ha dado tradicionalmente a esas reuniones.

El desarrollo de las reuniones deberá orientarse bajo un esquema de asamblea, que brinde la oportunidad de una participación democrática de los pobladores de la comunidad, y en la cual se deberán ventilar, básicamente, los siguientes aspectos:

- * La factibilidad de obtener financiamiento público y conocer los posibles montos del mismo;
- * La revisión de las demandas más sentidas de la población; y de las necesidades más urgentes que contemplan las autoridades;
- * Divulgación de la información sobre normatividad a cubrir, y los trámites necesarios;
- * Grado de participación de la Comunidad en las tareas y en la aportación de recursos;
- * Programa de trabajo previo a la iniciación del proyecto;
- * Organización de la comunidad, corresponsabilizándose de los compromisos contraídos
- * Integración del Comité de Solidaridad, mediante la elección por asamblea de los dirigentes;
- * Elaboración de un convenio con las autoridades que contenga los compromisos de ambas partes.

El objetivo a alcanzar con este ejercicio estriba en el aliento para propiciar una participación activa de la comunidad desde el inicio del proceso solidario, determinando las prioridades, sopesando su viabilidad técnica y comprometiendo la participación comunitaria en proyectos de su propio beneficio.

En cuanto a resultados concretos para la realización de una evaluación, éstos se ubican en la formulación de compromisos y metas, así como en la integración de las mesas directivas de los comités de Solidaridad, órgano encargado de ejecutar y dar seguimiento a dichos acuerdos.

SUPERVISION Y SEGUIMIENTO

Tal método consiste en una práctica permanente de verificación y control por parte de la comunidad, para comprobar la eficiencia, honestidad y transparencia en el manejo de los recursos, así como ante la corresponsabilidad de las autoridades. Su desarrollo se inscribe como parte de las actividades de contraloría social, (23) al interior del cual participan todos los miembros de la comunidad, a través del sistema de quejas y denuncias.

La operación del sistema se cimienta en la supervisión constante de los miembros de la comunidad sobre los recursos y las obras o acciones, en proceso o terminadas, para que, de acuerdo con el programa de trabajo aprobado, se controlen los resultados y se realicen las denuncias, en los casos correspondientes.

Para tal efecto se designará un vocal de control y vigilancia, en cada Comité constituido, que intervenga como enlace para reportar las anomalías detectadas, al sistema de quejas y denuncias, y darle cabal seguimiento a sus resoluciones.

Las metas que se proponen alcanzar con la aplicación de esta vertiente, corresponden a la integración de un catálogo de anomalías, denuncias, y resoluciones alcanzadas, clasificadas por programa, ámbito regional y tipo de proceso, y con ello poder

²³ Secretaría de Desarrollo Social. Folleto de Comités de Solidaridad, p.20

medir la oportunidad de la respuesta institucional a las comunidades afectadas y generar confianza de las mismas hacia el proceso.

IMPACTO POLITICO ²⁴

La posibilidad de obtener información sustancial sobre el efecto político de Solidaridad requiere de la aplicación de una serie de instrumentos que se adapten a las circunstancias específicas que rodean al Programa, en la cual participen: los miembros de la comunidad; los líderes tradicionales y los de reciente surgimiento; representantes de los partidos políticos; las agrupaciones no gubernamentales; representantes de las iglesias y de clubes de servicio; servidores públicos de las distintas instancias de gobierno; los medios de comunicación; y otros líderes de opinión, como investigadores y maestros.

La metodología para obtener la información implica el diseño y aplicación de una diversidad de instrumentos que se deben adaptar a los alcances y situación regional, de acuerdo con los siguientes enfoques:

- Monitoreo y seguimiento de los diversos medios de comunicación para conocer la percepción generalizada de los formadores de opinión pública
- Diseño y aplicación de mecanismos para captar periódicamente la opinión entre grupos definidos, el sentir social sobre el programa y sus efectos;
- Análisis de la información generada sobre el comportamiento ciudadano durante épocas electorales en zonas específicas de influencia de Solidaridad;
- Estudio de la orientación del gasto solidario por tipo de proyectos y regiones para determinar el comportamiento del programa en circunstancias políticas definidas;
- Entrevistas con actores del ámbito político, partidista y sindical para conocer a nivel de liderazgos la influencia y rechazos que ha desarrollado Solidaridad en diversos ámbitos.

²⁴ Consultar el documento Metodología para la Evaluación del Impacto Político del Comité técnico de Evaluación de Solidaridad.

Los resultados principales a obtener se clasifican de la siguiente manera:

- Surgimiento y destino de los nuevos actores y redes sociales;
- Efectos de la descentralización de recursos y facultades administrativas hacia las comunidades, y su resultado;
- Concepción de los partidos políticos sobre el fenómeno solidario;
- Tendencias y deformaciones de los resultados electorales durante la vigencia del Programa;
- Ambitos de la participación comunitaria;
- Creación de nuevas formas de cultura comunitaria y su canalización política;
- Actitudes de los caciques y líderes tradicionales ante los resultados del programa;
- Alcances y formas de corrupción que inciden en los distintos ámbitos del sistema;
- Comportamiento de la burocracia ante las nuevos esquemas administrativos.

TALLERES DE REFLEXION Y ANALISIS ²⁵

Su propósito es el de detectar la problemática surgida durante el proceso de desarrollo de los proyectos para encontrar alternativas de solución, mediante la discusión y el análisis entre los participantes y responsables de su ejecución.

Para esta modalidad de estudio se requiere de la colaboración de los integrantes de los comités por programas, correspondientes a las mismas regiones, que aporten sus experiencias y recomendaciones. De la misma manera se requiere de la presencia de representantes de las dependencias públicas involucradas y de los promotores regionales de organización social.

La mecánica de consulta se plasma en el desarrollo de dinámicas de grupo que generen un ambiente de confianza y participación, que permita exponer problemas y soluciones entre los representantes sociales y de las autoridades.

²⁵ Para Mayores detalles consultar los diversos documentos editados por el Instituto Nacional de Solidaridad.

Por medio de los talleres será posible obtener información sobre la situación de los proyectos, de parte de los directamente involucrados, con énfasis en los siguientes aspectos:

- Surgimiento de anomalías durante y después de la realización de los proyectos;
- Gradualidad de la participación de la población en los proyectos y tipo de aportaciones realizadas;
- La socialización y divulgación de las experiencias vividas en otros comités, y de las posibles soluciones a ejecutar, de acuerdo con los lineamientos y normatividad existentes;
- Establecimiento de compromisos para solucionar los problemas y dar seguimiento a las acciones concertadas.

FOROS REGIONALES DE ANALISIS INSTITUCIONAL²⁶

El objetivo de esta mecánica se centra en su posible contribución al mejoramiento de las relaciones institucionales entre las diversas instancias de Gobierno, a partir del fortalecimiento de la descentralización de las gestiones públicas.

En los foros intervienen servidores públicos estatales, federales y autoridades Municipales, por medio de sesiones grupales y mesas de trabajo en relación con temas previamente definidos. En las cuales se exponen los problemas que en la práctica han enfrentado cada instancia de gobierno: de índole administrativo; financiero; de instancias de autoridad; y de burocracia. Así como proponer alternativas de solución, las cuales se presentarán en una reunión plenaria. Por último se suscribe un acuerdo en el que quedarán plasmados los compromisos acordados, los tiempos estimados de realización y los responsables de cumplirlos.

La temática general a tratar versa sobre los siguientes aspectos :

- Recursos; en sus diversas modalidades:
 - solicitados, aprobados y ejercidos

²⁶ Consultar los folletos sobre organizaciones sociales impresos por la Dirección general de Organización Social de la SEDESOL.

- calendarios
- tiempos y modalidades de las comprobaciones

- Trámites y obstáculos burocráticos en las diversas instancias administrativas y sus repercusiones;
- Problemática para la organización y la participación social;
- Oportunidad y eficiencia en la programación de los proyectos;
- Avances en la ejecución del sistema de quejas y denuncias de contraloría social;
- Capacidad técnica de los Municipios ante los reclamos sociales;
- Apoyos, coordinación y capacitación

INVESTIGACIONES EXTERNAS²⁷

Correspondientes a los estudios de campo aplicados por centros de investigación, instituciones de educación superior y empresas de consultoría externa, de acuerdo con un modelo de análisis previamente establecido para conseguir homogeneidad en los resultados.

Los instrumentos que generalmente se utilizan son:

- El levantamiento de encuestas a miembros de las comunidades beneficiadas por proyectos de Solidaridad.
- Entrevistas de profundidad a líderes sociales, políticos y autoridades de las entidades en proceso de investigación.
- Sesiones de discusión en grupos interdisciplinarios, al interior de los mismos centros de investigación.

La temática de análisis corresponde a los siguientes aspectos :

- Impacto económico y social de los proyectos de Solidaridad en las condiciones de vida de la población - objetivo.
- Índices generales de organización y participación comunitaria.
- Cambios producidos en las relaciones sociales de la Comunidad
- Interpretación regional del Programa.
- Efectos de la relación sociedad - Estado.

La instrumentación de los estudios se realiza en ámbitos regionales delimitados o por entidad federativa; con el fin de obtener una visión

²⁷ Consultar el documento Metodología tipo para la Evaluación del Pronaso realizado por el Comité Técnico de Evaluación de Solidaridad

amplia de los resultados, mediante una metodología única que les brinde homogeneidad en todo el país.

EVALUACION INSTITUCIONAL ²⁸

Esta vertiente tiene como propósito la supervisión y seguimiento de los programas y presupuestos anuales, por parte de las dependencias coordinadoras y ejecutoras de los proyectos, desde un punto de vista meramente cuantitativo. Tomando como referencia el ejercicio presupuestal y los avances de los proyectos, para detectar problemas oportunamente y corregir las desviaciones durante el proceso de aplicación de los recursos.

Su aplicación corresponde más a labores de gabinete, ya que se efectúa únicamente a nivel de la revisión de las obras y de los informes elaborados por las propias autoridades y las dependencias ejecutoras, en este ejercicio no se tiene contemplada la participación de los miembros de las comunidades, ya que su análisis se centra en la conciliación de cifras tanto del gasto aprobado y ejercido, como de las metas programadas y de la verificación física de las obras y acciones.

La fuente de datos primordial se ubica en el seguimiento de los proyectos, tanto durante su ejecución, como al término de los mismos, los presupuestos aprobados y ejercidos, la cuenta pública y los cierres de ejercicio anuales, que rinden los Estados y las dependencias ejecutoras de los programas.

Los objetivos a alcanzar se concretan en la verificación de la aplicación correcta y oportuna en la utilización de los recursos, así como en la posibilidad de medir periódicamente los índices de eficacia, eficiencia, y transparencia en el cumplimiento de metas, clasificadas por entidad federativa, por municipio y por programa.

²⁸ La metodología para su operación varía para cada dependencia, de acuerdo con sus manuales y técnicas

EVALUACION ESTATAL

Este modelo de investigación se refiere a la elaboración de una memoria anual diseñada por cada Entidad Federativa para dejar constancia de los hechos, organización e impacto logrados por medio de los proyectos de Solidaridad al cabo de cada ejercicio fiscal anual.

A este ámbito de estudio le corresponde el mayor grado de complementación, ya que en él intervienen las tres instancias de Gobierno, así como representantes de las coordinadoras de comités municipales y estatales, en torno de un SubComité específico para ese objeto,⁽²⁹⁾ dependiente de los Comités de Planeación del Desarrollo, de los Estados, quienes integran un documento anual, y en su caso sexenal, en el cual se plasma el proceso seguido por el Programa desde el punto de vista de cada entidad, con especial referencia a los siguientes temas :

AVANCES: Programáticos
Presupuestales
Financieros

DE IMPACTO: En las organizaciones
En la participación comunitaria
En la contraloría social

DE TESTIMONIOS de los beneficiarios.

La información captada e integrada, permite efectuar cruces de datos entre todas las entidades federativas para conseguir panorámicas globales y comparativas, no obstante corresponder a visiones parciales de cada Estado, gracias al concepto de un patrón

²⁹ Comité técnico de Evaluación de Solidaridad. Documento de integración de los Subcomités de Evaluación de Solidaridad pp.25

estandarizado en los lineamientos que para tal efecto se diseñan por parte de un grupo interdisciplinario de diversas dependencias.(30)

AUTOEVALUACION COMUNITARIA. (31)

La concepción del programa de autoevaluación comunitaria le permite establecerse como el modelo más adecuado para discernir, lo más apegado a la realidad posible, acerca de la opinión que tienen los beneficiarios mismos de las acciones sobre los efectos que el Programa de Solidaridad ha vertido sobre sus familias y comunidades.

La técnica se basa en el diseño de formatos de consulta, previamente elaboradas, para aplicarse a Comités de Solidaridad constituidos, con proyectos en proceso, así como los que los han terminado e inclusive los suspendidos, seleccionados en forma aleatoria de los programas que mayor resultado de participación han alcanzado, en diversas regiones. La consulta se efectúa con la asamblea comunitaria de las localidades señaladas como beneficiadas con obras o acciones, con objeto de tener una amplia comprensión de lo que piensan la mayoría de sus habitantes, mediante la catarsis de ideas y críticas que lleven a obtener respuestas consensuadas.

La mecánica para la organización de las Asambleas y el proceso para la aplicación de las Cédulas, conlleva laboriosos esfuerzos de convocatoria y convencimiento en el que participan los promotores de organización, federales y estatales, las autoridades municipales y las autoridades formales o tradicionales de las comunidades.

El análisis de la información resultante pretende esbozar un panorama general de la percepción que tienen los beneficiarios sobre el proceso solidario en su conjunto, procurando recoger en los reactivos la riqueza en la forma de pensar y hasta el lenguaje propio de los participantes.

³⁰ Comité Técnico de Evaluación de Solidaridad. Lineamientos para la integración de las Memorias Estatales de Solidaridad pp.60

³¹ Comité Técnico de Evaluación de Solidaridad. Guía para la aplicación del Programa de Autoevaluación

El esquema de consulta establece prioridades sobre los temas objeto de estudio, destacándose la información referente a:

- los índices de: organización
participación, y
eficiencia
asi como las expectativas generadas.

Participantes

Debido a la repercusión nacional del programa es menester efectuar una amplia convocatoria hacia diversos sectores de la población, a fin de obtener un panorama general, que incluya la suma de opiniones parciales, entre otros los actores sociales principales son:

- Los beneficiarios de los proyectos;
- Representantes de las mesas directivas de los comités de solidaridad;
- Promotores regionales, coordinadores de programa y servidores públicos representantes de las dependencias ejecutora;
- Representantes de:
 - organizaciones comunitarias tradicionales
 - organismos de asistencia social
 - cámaras de servicios
 - instituciones de investigación y academia;
 - organismos empresariales;
 - organismos no gubernamentales;
 - partidos políticos;
 - medios de comunicación;
 - asociaciones religiosas.

CONTEXTO DE DESARROLLO DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD

La ejecución del Programa de Solidaridad ha transcurrido como parte de las estrategias políticas, administrativas y sociales que, a lo largo del sexenio le definieron su naturaleza y modos de aplicación, por lo cual, es necesario tomar en cuenta diversos elementos externos al mismo, ligados a su acontecer, al momento de efectuar un diagnóstico integral del mismo.

Solidaridad se estructuró a partir de una combinación de experiencias programáticas ya probadas en otras épocas (32) y de los proyectos de obras y acciones regulares que diversas dependencias realizaban como parte del desarrollo regional, concertado entre las entidades federativas, y el gobierno federal.

La naturaleza y el contenido del Programa no responden únicamente a estudios realizados en un gabinete, ya que más bien responden a la práctica de las necesidades y la realidad que se ha ido generando, de acuerdo con las demandas más sentidas, o con las políticamente más urgentes, con base en principios y objetivos que le han dado una connotación especial y un alto grado de adaptación.(33)

Los programas y la normatividad se han amoldado igualmente a las circunstancias, ya que han sufrido una dinámica permanente de cambios de acuerdo con las experiencias del trabajo con la sociedad.

La situación económica imperante en el país ha sido un factor determinante en la política de asignación de los recursos asignados al Programa, los que en un principio fueron muy limitados frente a la magnitud de las necesidades, y que aunque posteriormente se

³² Programas como PIDER y COPLAMAR, ya señalados en el capítulo de antecedentes.

³³ Secretaría de Desarrollo Social. Gaceta de Solidaridad. Num. Especial. Septiembre de 1994 p.2" En 1988 se crearon los programas de Mujeres en Solidaridad y Crédito a la Palabra; en 1990, los de Escuela Digna, Niños de Solidaridad y Apoyo a la Producción, En 1991, los de Contraloría Social, Jornaleros, Cafeticultores y Fondos para Indígenas; en 1992, Hospital Digno, Empresas de Solidaridad, Ecología; en 1993, solidaridad forestal y enfermeras."

vieron incrementados, no han logrado cubrir las expectativas de la población más pobre.(34)

La escasa información existente sobre las condiciones de pobreza en el país no permiten elaborar un diagnóstico preciso sobre las carencias y grado de marginación de la población-objetivo en forma regional y por rangos de atención de los programas,(35) lo que le ha acarreado críticas al Programa por la falta de una definición clara de su orientación.

La operación del Programa se apoyó en las estructuras administrativas existentes de los tres ámbitos de Gobierno, por lo que se heredaron sus limitaciones, carencias y vicios burocráticos que las mismas han padecido desde siempre.

Las obras y acciones de solidaridad a pesar de estar contenidas en un mismo paquete deben catalogarse según su condición efectiva, en tres distintas formas:

1).- Las que tienen un efecto temporal sobre las condiciones de pobreza de los beneficiarios, ya que sus propósitos se agotan en cuanto se terminan los recursos, entre los cuales se encuentran los subsidios al consumo.

2).- Las que corresponden a la dotación de servicios públicos, que impacta el activo social y permiten abatir el grado de marginación, y que beneficia ampliamente a la colectividad.

3).- La dotación de activos productivos, que aumentan la rentabilidad individual y colectiva, la cual representa el rubro con mayor impacto en los orígenes de la pobreza y que se refiere a los apoyos a la producción.

Existe la percepción generalizada de que Solidaridad ha sido un instrumento que ha llevado recursos y obras a las zonas marginadas que carecían de los servicios más elementales, y que ha permitido el acceso a una gran cantidad de personas al equipamiento urbano. no

³⁴ Consejo Consultivo de Solidaridad. El Combate a la Pobreza Extrema. p. 54. " para el año de 1990 se registraron 41 millones de personas que no satisfacían sus necesidades mínimas o elementales. de ese total 17 millones se encuentran en condiciones de pobreza extrema"

³⁵ Lustig, Nora. Periódico El Financiero, 12 de septiembre de 1993. p. 3 " la falta de información o la fragmentación de la misma sobre pobreza, impide evaluar con eficacia los resultados de los distintos programas para combatirlos"

obstante, se reconoce que ha sido insuficiente para erradicar la pobreza, incluso en las regiones donde ha operado con mayor eficacia y con mayores recursos.(36)

A Solidaridad no se le ha estudiado desde su dimensión real, expuesta desde un principio, como una política social complementaria de la económica, que su mayor logro sería el de fomentar una nueva cultura de organización, participación y autogestión de las comunidades marginadas, para favorecer el abandono de tal situación. Sus expectativas generadas como entidad económica y su medio de divulgación propiciaron una imagen que no le corresponde.

³⁶ Carrasco Rosalba. Solidaridad: Tiempo de Balance. Periódico la Jornada 26 de septiembre de 1994 " Nuevos sistemas de Agua Potable a 16.3 millones de personas. Drenaje a 13.7 millones de personas. Electrificación de 19 mil 233 poblados. Servicios de salud a 10.5 millones de personas. Construcción de 81 mil espacios educativos. se rehabilitaron 119 mil escuelas. Se realizaron 113 mil obras de infraestructura de fondos municipales."

ELEMENTOS A CONSIDERAR PARA UNA EVALUACION INTEGRAL.

Al culminar un ciclo sexenal de instrumentación del programa de Solidaridad y ante la necesidad de realizar una revisión de sus impactos y limitaciones, con objeto de valorar la pertinencia de mejorarlo para su continuidad, debido a la demanda expresada en ese sentido por los beneficiarios, así como por los que no lo han sido, e incluso por las autoridades municipales, cuyo origen se da en la oposición, (37) se presenta un catálogo de los planteamientos e inquietudes que con mayor frecuencia se han manifestado sobre el programa, en distintos foros y que deben servir para desarrollar premisas.

La relación de los temas que aquí se clasifican de acuerdo con los cuestionamientos y críticas que han tenido un mayor número de señalamientos, de acuerdo con un seguimiento periódico, pretende servir de referencia para un análisis ordenado de la información.

NATURALEZA ³⁸

La dinámica de organización plasmada en la creación de infinidad de Comités de Solidaridad, durante el sexenio, puede generar consecuencias negativas al futuro del mismo programa al rebasarse la capacidad de respuesta oficial ante la demanda propiciada.

- Solidaridad no es un programa integral, ya que tiene un origen diverso y los programas específicos no se complementan entre sí;
- Debido al tradicional paternalismo de las acciones gubernamentales la población relaciona más al programa con una ayuda oficial y de introducción de servicios que a un modelo de organización y participación nuevo;

³⁷ Solidaridad. Gaceta de Solidaridad No. 123p. 14 Eduardo Escobedo. Presidente Municipal de Nombre de Dios. Dgo.(origen Partido del Trabajo). Ignacio García García. Presidente Municipal de Huizilac, Mor. (origen Partido de la Revolución Democrática). Alfredo Martínez Córdoba Presidente Municipal de Comondú. B.C.S. (origen Partido Acción Nacional)

³⁸ Los planteamientos incluidos fueron expresados en diversos foros, entrevistas, encuestas y en diversos documentos que no son de divulgación masiva, pero en los cuales el autor tuvo participación directa.

- Se aplican programas regulares de desarrollo regional que no aportan nada al combate a la pobreza y en cambio existen otros que no han sido incluidos, de amplia repercusión hacia tales propósitos;
- La tendencia de Solidaridad se ha orientado más a mejorar la calidad de vida de la comunidad que a apoyar los niveles de ingreso individuales y colectivos;
- No se cuenta con una estrategia de generación de empleos ni de rehabilitación de las condiciones de vida;
- El programa se desarrolla en el plano del asistencialismo con recursos limitados frente a la magnitud de la pobreza;
- Se percibe una falta de conocimiento de la normatividad de Solidaridad por parte de las comunidades beneficiarias;
- No existe un marco de planeación que permita atender integralmente las carencias de las localidades con mayor marginación.

PROGRAMACION

- La jerarquización de las necesidades no obedece necesariamente a las prioridades locales;
- Los programas tienen una gran flexibilidad y se vuelven autoselectivos para la asignación de recursos;
- No se cuenta con definiciones claras de cada vertiente de atención; diagnósticos de la situación a resolver; ni una cuantificación de las metas a alcanzar;
- No se tienen criterios definidos para la participación y aportaciones de los beneficiarios;
- No se conoce el costo total de las obras y acciones, ni de la aportación de los beneficiarios;
- Las zonas urbanas han sido más beneficiadas que las zonas rurales, la distribución de recursos no corresponde al espíritu del programa;
- Se han dejado de lado los programas que inciden sobre el ingreso de las familias, privilegiando a los de dotación de servicios;
- No se cuenta con un marco estadístico actualizado que permita precisar la población-objetivo;
- Con la actual estructura de gasto se transfieren recursos a la mayoría de la población y no sólo a los más pobres;

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

-Solidaridad responde al esquema general de distribución del presupuesto privilegiando más a los estados que más recursos tienen contra los que mas lo necesitan.

ESQUEMA OPERATIVO

La mayoría de los cuestionamientos se refieren a que Solidaridad permanece con las costumbres burocráticas y culturales de centralismo e improvisación en el manejo de los programas:

-Las autoridades, de las tres instancias de Gobierno se han apropiado de la operación del programa en detrimento de la participación comunitaria;

-Son insuficiente los esfuerzos de capacitación a Funcionarios Públicos, a integrantes de Mesas Directivas de los Comités y a beneficiarios en general para eficientar los procesos;

-Generalmente se desarrollan obras y acciones que no son prioritarias y no atienden las demandas más sentidas de la población;

-Los procedimientos para entrega de recursos no siempre son los adecuados ni se llevan a cabo a tiempo;

-No se han instrumentado canales para una mejor comunicación entre las comunidades, los Municipios y las dependencias ejecutoras;

-Escasos programas suponen una participación activa de los Gobiernos Locales como gestores o responsables del ejercicio de los recursos;

-Las estructuras Municipales son muy limitada y se vuelven un obstáculo a la eficiencia que exige el Programa;

-No se cuenta con una ventanilla única que permita resolver los trámites en forma expedita, para el desarrollo de los proyectos.

COBERTURA

La crítica al Programa se centra en la falta de nitidez en la orientación de los recursos, y por lo tanto en el cumplimiento de sus objetivos:

-Solidaridad privilegia un marco de cobertura amplia y de eficiencia sobre otro de mayor acierto para los más desprotegidos;

-Se percibe una distribución inequitativa de los recursos, congruente con los índices de pobreza, tanto a nivel nacional como en forma local. En ese sentido las ciudades fueron más beneficiadas que las zonas rurales;

-No hay correlación entre la asignación presupuestaria a las entidades federativas y su llamada contribución a los índices de la pobreza;

-Se encuentra un sesgo en la distribución de los recursos por vertientes ya que se privilegian los de bienestar social e infraestructura con montos significativamente menores en apoyo a la producción, que es la que mas permite combatir los orígenes de la pobreza.

ORGANIZACIÓN SOCIAL

Se cuestiona en diversos sentidos la manera en que Solidaridad ha trastocado las costumbres de organización tradicionales, así como la orientación que se le da a los nuevos liderazgos surgidos:

-Los nuevos esquemas de organización y los liderazgos creados afectan las costumbres y tradiciones de la comunidad;

-No se ha planteado una estrategia general para organizar comités y darles un seguimiento;

-Los Comités de Solidaridad tienen una vida efímera que regularmente no supera el término de la obra o acción emprendida;

-La creación de tantos comités como obras o acciones se autorizan diluyen el esfuerzo de organización y dispersan los escasos recursos existentes;

-Los Comités no son sino la enumeración indiscriminada de unidades grupales que reciben fondos de apoyo oficial;

-Las estructuras superiores de organización de Solidaridad únicamente han servido como elemento de negociación política en los estados;

-El esquema de Contraloría Social no ha evidenciado mejores resultados en la aplicación de los recursos;

-La organización social pretendida puede llegar a rebasar la limitada capacidad de respuesta de las instituciones gubernamentales;

-La participación social sólo se propicia en la ejecución de algunos programas ya que la mayoría de ellos corresponden a lineamientos

técnicos especializados que deben realizar las dependencias ejecutoras sin la intervención comunitaria;

-Los grupos de población con menor grado de marginación tienen mayor ventaja para organizarse e identificar sus necesidades en demérito de los extremadamente pobres.

SITUACION POLITICA

La mayor parte de los comentarios negativos se refieren a la utilización electoral del Programa, por parte de las autoridades:

-El programa ha sido utilizado, frecuentemente, con fines electoreros y partidistas;

-No se percibe una modificación sustancial en la relación entre la sociedad y el Estado;

-Es dudosa la neutralidad política de la organización social generada por Solidaridad;

-Solidaridad no logro fomentar nuevas relaciones económicas en las comunidades, pero si incentivó una mayor capacidad de manipulación de las redes de cacicazgo tradicionales;

-El esquema de distribución de recursos solamente sirvió para ganar simpatías hacia el gobierno y el PRI;

-El fenómeno solidario ha generado críticas contrarias por un mismo hecho; ya que se le acusa al mismo tiempo de centralista en la toma de decisiones y por el otro lado se le reprocha su interferencia en la autonomía de los municipios.

CONCLUSIONES

1-Las acciones públicas orientadas al bienestar social han tenido en México un desarrollo institucional desde la década de los treinta del presente siglo, por medio de distintos modelos de aplicación, que han variado desde el intervencionismo, hasta otros de carácter neoliberal, actualmente en vigencia. Actualmente el Estado juega un papel mas promotor y regulador para actuar ante el carácter contestatario de la sociedad civil.

2-Al régimen presidencial de Carlos Salinas de Gortari, le correspondió un período de gobierno en condiciones de crisis económica, política y social, que le delimitaron su campo de acción, le impusieron una reforma del Estado y la modernización de diversas actividades públicas.

3-El esquema de la política social salinista correspondió al entorno de las transformaciones gubernamentales generales, con matices específicos, como los de la motivación de la participación activa de la población en la resolución de sus problemas. Lo que permitió interrelacionar al Estado con la sociedad en términos de corresponsabilidad, participación ciudadana y contención de luchas y conflictos sectoriales.

4-La operación del Programa Nacional de Solidaridad ha permitido combatir algunas consecuencias de la pobreza, más no ha influido determinadamente en las causas de la misma.

5-Solidaridad, como institución dispensadora de bienes y servicios, ha permitido contener conflictos sociales y políticos de carácter general que se gestaban por la falta ancestral de atención a las demandas de las comunidades marginadas del país. No obstante, el caso de la insurrección en Chiapas, la cual se percibió como un caso aislado con mayores ingredientes de problemática local que

nacional. No obstante que existen similitudes con otras zonas marginadas, donde no ha habido atención social eficaz.

6-El esquema solidario de amplia participación comunitaria y ciudadana ha propiciado la incorporación del esfuerzo social productivo hacia la política de bienestar social, logrando canalizar la mayoría de los conflictos políticos y sociales hacia cauces institucionales, lo que ha permitido desactivar vínculos tensos entre la sociedad y el gobierno, y resolver problemas, carencias, necesidades y contradicciones.

7-No obstante los recursos y esfuerzos dedicados durante un sexenio para tratar de combatir la pobreza, los indicadores de la desigualdad no mostraron cambios sustanciales, y en algunos casos se han estancado y aun retraído, por lo que el programa debe de ajustarse para retomar su sentido original.

8-la estrategia de aplicación del Programa en el ámbito nacional no logró destrabar las actitudes centralistas gubernamentales, sino al contrario, se considera que la intervención federal y estatal, en los municipios y en las comunidades ha aumentado.

11-Es requisito indispensable para diagnosticar las consecuencias de una política social, la incorporación de diversos mecanismos integrales de evaluación, basados en el monitoreo directo de los problemas y sus resultados, con la participación de los beneficiarios, en el lugar donde se generan, y desechar los análisis exclusivamente diseñados en un gabinete, o en feudos administrativos.

11-Un Programa de carácter social y político, como el de Solidaridad no constituye un producto acabado, sino que por el dinamismo que genera requiere de adaptaciones constantes a la realidad, por lo cual debe hacerse de la misma evaluación una práctica cotidiana, ordenada y sistemática.

BIBLIOGRAFIA

Arizpe, Lourdes. Justicia y Equidad. En Revista Examen, México. Organó informativo del Partido Revolucionario Institucional. Num 4 de abril de 1993.

Carrasco, Rosalba. Solidaridad: Tiempo de Balance. En periódico La Jornada, México. 26 de septiembre de 1994.

Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad.
- Documento de Integración de los Subcomités estatales de Evaluación. 1992

- Lineamientos para el diseño de las memorias anuales de Solidaridad 1994

- Guía para la aplicación de la autoevaluación comunitaria. marzo de 1993

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. La Nueva Administración Pública Federal, México, Tomo 3. 1992

Comunicación Social de la Presidencia de la República, El Esfuerzo Nacional de Solidaridad, México, folleto, 1992.

Dirección General de Organización Social.

-Folleto de Organización Social. abril de 1992.

-Folleto de formación de Comités de Solidaridad. marzo de 1992.

Flores Caballero, Romeo. Administración y Política en la Historia de México, Ed. Diana, México. 1988.

González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y Política Social, Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1991.

Franco E y Cohen. Evaluación de Proyectos Sociales, ILPES/ ONU, Argentina, 1988.

Instituto Nacional de Solidaridad. El Liberalismo Social, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1993.

Lustig, Nora. Periódico el Financiero, México, 12 de septiembre de 1993.

Partido Revolucionario Institucional. El Reto de la Justicia, Discursos de Campaña, Septiembre de 1988.

Secretaría de Desarrollo Social, México,

- Gaceta de Solidaridad. Número Especial de septiembre de 1994.

- Gaceta de Solidaridad. Número 100

- Gaceta de Solidaridad. Número 123.

- Manual Unico de Operación, documento de trabajo. 1994

Secretaria de Programación y Presupuesto, México,

-Sistema Nacional de Planeación. Talleres Gráficos de la Nación. marzo de 1985

-Plan Nacional de desarrollo. 1989-1994. Talleres Gráficos de la Nación. junio de 1989,

Tello Macías, Carlos. El Combate a la pobreza Extrema. En Revista Examen. Organo de difusión del Partido Revolucionario Institucional. México, Abril de 1990.