

382
2EJ



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ARAGON"

"EL PROGRAMA NACIONAL DE
SOLIDARIDAD COMO TRANSFORMACION
DE LA VIDA POLITICA DEL ESTADO
MEXICANO "

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

JUAN JESUS RESENDIZ CARBAJAL

ENEP



ARAGON

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO, 1995

FALLA DE ORIGEN



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.

**"EL PROGRAMA NACIONAL DE
SOLIDARIDAD COMO TRANSFORMACION
DE LA VIDA POLITICA DEL ESTADO
MEXICANO "**

A MIS PADRES:

TTE. CORONEL OSCAR G. RESENDIZ CARBAJAL
SRA. ALBERTINA CARVAJAL CARDENAS

CON CARINO Y AGRADECIMIENTO, POR TODOS
AQUELLOS ESFUERZOS QUE REALIZARON PARA
INCULCAR Y FORMAR EN MI UN PROFESIONIS
TA, Y CUYO LOGRO EN ESTA ETAPA TAN SIG
NIFICATIVA EN MI VIDA COMPARTO ORGULLO
SAMENTE CON ELLOS.

A MIS HERMANOS:
ARTURO, OSCAR, SERGIO Y NORMA
QUIENES CON SU EJEMPLO Y APO-
YO ME IMPULSARON A SER ALGUIEN
EN LA VIDA.

A MIS FAMILIARES:

QUIENES DE ALGUNA FORMA ME
BRINDARON SU AYUDA Y DEMOSTR
ARON SU AFECTO.

A LA SRITA. C.P. AUREA ALEJANDRA
GARCIA GARCIA.

CON AMOR Y CARINO, POR HABER DE-
POSITADO EN MI SUS MAS BELLOS --
SENTIMIENTOS.

I N D I C E

PAGINA

INTRODUCCION	I
------------------------	---

CAPITULO I

FUNDAMENTACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	1
--	---

A. SOLIDARIDAD	2
1) CONCEPTO DE SOLIDARIDAD	2
2) ANTECEDENTES DE LA SOLIDARIDAD	4
B. ASPECTOS GENERALES DEL PRONASOL	5
1) ORIGEN DEL PRONASOL	6
2) EL PRONASOL Y SUS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES	8
3) PROPOSITOS DEL PRONASOL	10
C. REPERCUSION ECONOMICA	11
1) LA POBLACION ECONOMICAMENTE INACTIVA	11
2) LA POBREZA	12

CAPITULO II

ESTRUCTURA POLITICO-ECONOMICA DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	16
---	----

A. GENERALIDADES DE LA ESTRUCTURA POLITICA-ECONOMICA DEL PRONASOL	17
B. PRESUPUESTOS DESTINADOS AL PRONASOL PARA LOS AÑOS DE 1989 - 1993	23

	PAGINA
1) ASPECTOS PRESUPUESTALES DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD	24
2) CIFRAS DEL PROGRAMA 1989-1993	26
C. OBJETIVOS Y AVANCES DEL PROGRAMA A NIVEL NACIONAL	32

CAPITULO III

NATURALEZA JURIDICO-ESTATAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	46
A. COMPETENCIA DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y EN LOS ORGANISMOS DEL PROGRAMA	47
1) COMISION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	50
2) COMITES DE SOLIDARIDAD (ESTRUCTURA)	53
B. REGULACION JURIDICA DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	54
C. PERSPECTIVA ESTATAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	63
CONCLUSIONES	66
BIBLIOGRAFIA	69

INTRODUCCION

El desarrollo del Estado Mexicano a partir de 1989, toma una fuerza en cuanto a sus estructuras políticas, económicas, jurídicas y sociales; ésto es debido a que el Licenciado Carlos Salinas de Gortari implementa dentro de su Programa Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Solidaridad, conocido en el ambiente estatal como PRONASOL.

Así, este programa no sólo va a servir para que se fortalezcan las organizaciones estatales de nuestro país, sino, van a ayudar a fortalecer la vida social ordinaria de los ciudadanos mexicanos. El PRONASOL es un programa que se puede resumir en los siguientes 4 principios: 1) Organización; 2) Participación; 3) Corresponsabilidad de las comunidades y 4) Transparencia del manejo de los recursos. Estos principios son la base fundamental del gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, y transforman toda la vida democrática de nuestro país.

Ahora bien, en la historia de la política estatal de México, nadie se había preocupado por el bien común de nuestro país, por tal motivo, el PRONASOL es una modalidad moderna de gobernar a un país que se encuentra en crisis.

Por todo lo anterior, queremos iniciar esta indagación a

la luz de tres capítulos: el primero de ellos plantea la fundamentación del Programa Nacional de Solidaridad; el capítulo segundo, estudia la estructura político-económica del Programa - Nacional de Solidaridad y el tercer y último capítulo plantea la naturaleza Jurídico-Estatal del Programa Nacional de Solidaridad; todo lo anterior, simplemente es un punto de vista que ha revolucionado la visión política de los Estados.

CAPITULO I

FUNDAMENTACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

A. SOLIDARIDAD

- 1) CONCEPTO DE SOLIDARIDAD
- 2) ANTECEDENTES DE LA SOLIDARIDAD

B. ASPECTOS GENERALES DEL PRONASOL

- 1) ORIGEN DEL PRONASOL
- 2) EL PRONASOL Y SUS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES
- 3) PROPOSITOS DEL PRONASOL

C. REPERCUSION ECONOMICA

- 1) LA POBLACION ECONOMICAMENTE INACTIVA
- 2) LA POBREZA

El gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari regogió la esencia de la solidaridad del pueblo mexicano e inició una movilización nacional que está permitiendo solucionar las necesidades más apremiantes de la población económicamente inactiva.

La Solidaridad estimula la participación directa del pueblo, para solucionar sus necesidades más próximas.

El PRONASOL forma parte de una estrategia integral para combatir la la pobreza y sus manifestaciones extremas. Lo anterior con base en los principios de respeto a las iniciativas y organización de las comunidades en todas las etapas de los - proyectos productivos y obras sociales, corresponsabilidad en las acciones y en el manejo honesto de los recursos.

A. SOLIDARIDAD

1) Concepto de Solidaridad

Antes de adentrarnos a un tema es necesario definirlo, lo anterior con la finalidad de tener un panorama más claro de lo que en un futuro estudiaremos.

Antes de dar una definición es necesario que distingamos al concepto de la definición, toda vez que mucha gente considera

ra a estas palabras como sinónimos, pero: "se entiende como concepto todo aquello que contiene un género próximo o una diferencia específica, siendo el género próximo todos los elementos que rodean al fenómeno de estudio y que deben de ser tratados en forma genérica, profunda, amplia y con todas las características universales que componen al fenómeno del estudio; se entiende por diferencia específica el tomar un sólo elemento del género próximo que explica una parte o el todo del fenómeno a estudiar, por ende de la diferencia específica se trae una definición".¹⁾

Por lo anterior podemos deducir que el concepto es un todo universal, mientras que la definición es una parte integrante del todo.

Ahora bien, la "Solidaridad" ha sido definida como "la adhesión circunstancial a la causa, empresa u opinión de otro".²⁾

Por su parte Anda Gutiérrez nos dice: "Socialmente hablando solidarizarse significa que todos los ciudadanos se comprometan a sacrificar algunos beneficios personales que el gobierno no pudiera otorgarnos, para destinarlos a favor de quien menos tiene".³⁾

1) MARTINEZ NAVA, Juan Carlos. Apuntes de Cátedra de Teoría General del Estado, México 1989, Pág. 13.

2) DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Tomo II: H-2, Edit. Espasa-Calpe, Madrid, España, 1984. Pág. 1257.

3) ANDA GUTIERREZ, Cuauhtémoc. El Programa Nacional de Solidaridad. Edit. Offset Universal, México, D. F., 1994, Pág. 16.

Por lo que a nosotros respecta podemos decir que, Solidaridad es el unir esfuerzos para combatir los problemas que nos aquejan.

Otros autores la manejan como una modalidad de las obligaciones, caracterizada por la existencia de sujetos múltiples que pueden exigir y/o deben cumplir la prestación de su integridad, sea por haberlo convenido así o porque la ley se lo imponga.

O bien, que es una modalidad que supone dos o más sujetos activos (en este caso el municipio y el Estado) o pasivos (el pueblo), de una misma obligación (solucionar las necesidades más apremiantes), cada acreedor puede exigir y cada deudor es tá obligado a efectuar el pago total, con particularidad de que este pago se extingue la obligación respecto de todos los acreedores o de todos los deudores.

En conclusión, podemos decir que la solidaridad es una - institución de compleja urdimbre que produce numerosas consecuencias cuya comprensión se simplifica conociendo su estructura, las relaciones que constituye, los principios en que se - apoya y las finalidades que persigue.

2) Antecedentes de la Solidaridad

Existen tres principios explicativos de la Solidaridad:

Primero: Los Copartícipes constituyen un consorcio "(del

latín consortium; participación con otro u otros en la misma suerte"): el consorcio de acreedores y el consorcio de deudores.

Segundo: La unidad del objeto: los codeudores han convenido entregar una sola prestación al acreedor común; o bien: - los coacreedores han convenido en recibir una sola prestación del deudor común. Lo anterior significa que la obligación tiene un sólo y único objeto.

Tercero: La pluralidad de vínculos. Cada uno de los codeudores está enlazado con el acreedor común mediante un vínculo particular, por lo tanto hay una pluralidad de vínculos. Es decir, que la liga a cada uno de los deudores con el acreedor puede estar sujeta a diversas modalidades y sometida a distintas circunstancias de origen.

Por lo anterior podemos decir que las consecuencias que produce la solidaridad, de suyo bastante complejas, deben ser estudiadas en forma sistemática relacionándolas con los principios en que se apoyan para lograr una comprensión cabal.

B. ASPECTOS GENERALES DE PRONASOL

Solidaridad es un mecanismo a través del cual se coordinan las dependencias gubernamentales para ejecutar la políti-

ca social junto con la sociedad organizada.

El programa se traduce en un conjunto de proyectos de inversión que se financian de muy diversas fuentes, entre las que se encuentran en muy importante posición, las aportaciones directas de los individuos en forma de trabajo, materiales, infraestructura disponible y recursos monetarios.

1) Origen del PRONASOL

El PRONASOL tiene sus orígenes en las formas de trabajo y colaboración que los mexicanos hemos practicado para enfrentar nuestros problemas vitales.

La solidaridad se comparte en el seno de nuestras familias, sobre todo en los grupos en condiciones de pobreza, recoge e integra las diversas corrientes que fluyen desde la base misma de la sociedad. En cada pueblo o comunidad, en cada vecindario o barrio, en los ejidos o en las comunidades agrarias, existen actitudes y expresiones de solidaridad entre sus integrantes; cada quien aporta lo que tiene y lo que le corresponde, muchas veces es sólo su propio trabajo y la firme voluntad de contribuir al beneficio colectivo.

Algunas instituciones solidarias han conservado su modelo tradicional, mientras otras han adoptado nuevas formas de organización.

La solidaridad supera cualquier esfuerzo aislado, la uni-

dad y la participación de todos los sectores sociales y económicos son nuestro mayor recurso para eliminar los rezagos, y - satisfacer las necesidades de quienes no cuentan con los míni mos de bienestar.

En solidaridad también se tomó en cuenta lo valioso de - las experiencias obtenidas en anteriores proyectos producti-- vos y de bienestar, tales como el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER) y la Comisión del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

El programa inició su operación el 2 de diciembre de 1988, a partir del primer acto formal del Presidente de la República. En él definió un conjunto de acciones inmediatas para mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, campesi-- nas y de las colonias populares. La respuesta a estos grupos no podía esperar la completa recuperación económica del país, ni tampoco a que fueran incorporándose gradualmente a proyectos productivos destinados a beneficiarlos. La decisión es rever-- tir a la brevedad los rezagos sociales más graves y crear con-- diciones para un proceso de mejoramiento integral basado en el trabajo productivo.

El PRONASOL surge en Chalco. Como ha dicho Anda Gutiérrez, en su libro "El Programa Nacional de Solidaridad", Chalco sir-- vió de detonador del PRONASOL. De tal manera, observamos que fue expandiéndose hasta llegar el día de hoy hasta las fronte-- ras de nuestro país; apoyando día con día a las personas que - más lo necesitan.

Por su parte el Ejecutivo puso de manifiesto que el Programa de Solidaridad tiene como propósito fundamental, la participación y corresponsabilidad de todos los mexicanos, así como satisfacer las necesidades más apremiantes de la población mexicana, es decir, para la población que no satisface los mínimos de bienestar (trabajadores de pocos recursos, indígenas, campesinos, colonos populares, entre otros). Ello con la finalidad de que dicha población tenga acceso a los servicios básicos, seguridad y sobre todo el fomentar las oportunidades de empleo.

2) El PRONASOL y sus principios fundamentales

En los principios del Programa Nacional de Solidaridad se refleja una clara intención de una política de equidad, democracia y justicia social, lo anterior basado en los cuatro principios siguientes:

- I. Respeto a la voluntad de las comunidades.
- II. Plena participación y organización en todas las actividades del programa.
- III. Corresponsabilidad.
- IV. Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

Como mencionamos anteriormente el primer principio fundamental del PRONASOL es el respeto a la voluntad de las comunidades, esto es, que las comunidades demandan al PRONASOL solu

ciones a sus problemas, así se organizan para elegir el método más adecuado dada la diversidad de necesidades. El PRONASOL sólo apoya tales demandas, otorgando los recursos necesarios, y no pone condiciones para la solución, es decir, no determina en que se utilizarán dichos recursos.

Respecto a la plena participación, ésta se da por medio del trabajo directo de la población, la aportación de recursos naturales y la prestación de servicios.

La organización (comités) se da para que realmente se beneficie la gente que lo necesita, organizando el trabajo comunitario, manejar los recursos, es decir se da seguimiento a determinados pasos como son:

- 1) Planteamiento
- 2) Toma de decisiones
- 3) Seguimiento
- 4) Control
- 5) Evaluación de proyectos

Por lo que respecta a la corresponsabilidad, existen convenios en los cuales se especifican las obligaciones y derechos de las partes, lo anterior se hace público, con la finalidad de que exista confianza y cooperación.

Por último podemos decir que los recursos que se manejan con transparencia, honestidad y eficiencia para que beneficien directamente a las comunidades que lo necesitan.

3) Propósitos del PRONASOL

I. SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL

El Programa Nacional de Solidaridad Social no sólo por cobertura sino fundamentalmente por su naturaleza, es un programa que demanda la movilización del sector público en su conjunto y de todos los mexicanos a través de sus organizaciones. - Por ende podemos decir, que se trata de un ejercicio democrático de participación y corresponsabilidad social.

Dicho propósito tiene como finalidad el mejoramiento de los niveles de vida del pueblo, asimismo, mejorar los aspectos relacionados a la salud, vivienda, alimentación, educación, etc.

II. SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION

Este propósito basado en la falta de empleo tiene como finalidad abrir un sinnúmero de oportunidades de empleo, así como apoyar el desarrollo de las capacidades y la productividad, y brindar apoyo a las micros, pequeñas y medianas empresas, dedicadas a las actividades agroindustriales, pescícolas, agropecuarias, etc.

III. SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO

Por último este propósito tiene como fin el apoyo a regiones específicas, esto es "la construcción de obras de infraestructura con repercusión regional y ejecución de programas de

desarrollo en regiones específicas".⁴⁾

C. REPERCUSION DEL PRONASOL

Se tiene la convicción de que sólo con la participación directa y el trabajo productivo que incrementa el ingreso familiar, es como mejorarán los niveles de bienestar para erradicar de manera definitiva la pobreza en nuestro país.

1) La población económicamente inactiva

Este sector es el que ha recibido una gran ayuda, y el PRONASOL ha manejado tal ayuda como: mujeres en solidaridad; escuela digna; espacios educativos y apoyo al servicio social.

En primer lugar las acciones de mujeres en solidaridad estipulan la participación de las mujeres que viven en condiciones de pobreza. El programa promueve la incorporación de la mujer a proyectos productivos y actividades de bienestar. Las mujeres participan en la creación de pequeños talleres, industrias y huertos que les permiten mayor participación en la vida comunitaria.

4) Ibid, Pág. 18.

Respecto a la Escuela Digna, la necesidad de elevar la cobertura y calidad de la educación para la adecuada formación de la niñez, propició la creación en 1990 del Programa de Solidaridad para una Escuela Digna. A través de la participación organizada de maestros, padres de familia y alumnos, y el apoyo de las autoridades municipales, las acciones del programa buscan resolver los problemas de equipamiento y rehabilitación de los planteles escolares.

Por su parte, los espacios educativos se crearon con la finalidad de atender el rezago y la nueva demanda nacional de espacios educativos, particularmente en los niveles de educación básica, de tal manera, solidaridad apoya desde 1989, la construcción de nuevos planteles en el campo, las zonas indígenas y las colonias populares. Las comunidades participan activamente en la medida de sus posibilidades con la aportación de materiales, mano de obra y donación de terrenos.

Y por último el apoyo al servicio social, Solidaridad apoya con becas a los egresados de las instituciones de educación técnica y superior para que realicen su servicio social aplicando sus conocimientos en la ejecución de proyectos que generen beneficios directos a grupos indígenas, campesinos y colonos de zonas urbanas.

2) La Pobreza

Un gran número de mexicanos viven en condiciones de pobreza en el campo y en las ciudades del país. Sus necesidades básicas

sicas no están adecuadamente satisfechas y presentan deficiencias en aspectos esenciales como nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo productivo.

La población que no satisface los mínimos de bienestar - son productores con pocos recursos, baja productividad y en débil posición para retener una proporción significativa del valor que generan con su trabajo. Se distribuyen desarticuladamente en los espacios conurbados de las ciudades y en las zonas áridas, semiáridas y serranas, donde ocupan tierras de bajo rendimiento y elevado riesgo de siniestralidad.

La pobreza que se expresa también con injusticia, tiene múltiples y complejas causas. Por ello, el programa actúa en todo el país y acciones se ordenan conforme a las prioridades que fijan las comunidades.

Los pueblos indígenas tienen especial prioridad por encontrarse en condiciones de extrema pobreza, injusticia, rezago y desventaja. En las zonas indígenas se presentan las carencias más agudas y la más débil presencia institucional. Subsisten en la actualidad 56 grupos étnicos en el país con siete millones de indígenas aproximadamente. El objetivo es transformar en potencial productivo las causas de su exclusión del desarrollo, con absoluto respeto a su cultura y tradiciones.

Los campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas se enfrentan a las condiciones adver

sas del medio natural y viven severamente afectados por la incertidumbre y los obstáculos de su entorno. En esas condiciones la inversión productiva y los servicios no han tenido el impacto esperado, hecho por el que continúan sus precariedades y limitaciones. Muchos mexicanos emigran de estas zonas en busca de mejores oportunidades, tanto al interior del país, como al extranjero. Para resolver esta situación y frenar el obligado flujo migratorio se encauzan las acciones de solidaridad en su apoyo, y se definen conjuntamente alternativas de bienestar para sus familias.

Los trabajadores agrícolas migratorios, aunque se asientan temporalmente en las regiones agrícolas más productivas, no logran superar las condiciones que los obligaron a dejar sus lugares de origen. La solidaridad debe apoyar a este grupo de productores que hacen posible una de las fuentes de riqueza más importantes del México agrícola.

Las colonias populares de las ciudades han crecido aceleradamente a pesar de lo irregular de su asentamiento, de la inexistencia de servicios y de las dificultades de sus habitantes para obtener empleo y un ingreso estable. Para los mexicanos la solidaridad se manifiesta como el apoyo largamente esperado para contar con servicios básicos, seguridad en la tenencia y uso del suelo, educación y opciones de empleo.

Los jóvenes resienten la falta de oportunidades; muchos han visto frustradas sus aspiraciones y no encuentran alterna-

tivas ocupacionales decorosas. No es posible que su capacidad se desperdicie; tenemos que evitar que se queden al margen del desarrollo y que caigan en la desesperanza.

Las mujeres se dedican crecientemente a una actividad económica y tienen también la responsabilidad del cuidado de los hijos y del hogar. Jóvenes y mujeres se desarrollan en condiciones de enorme dificultad y por ello son grupos a los que So lidaridad apoya prioritariamente.

El PRONASOL busca romper el círculo vicioso que reproduce y acrecienta generalmente la pobreza. Alimentación, salud, - educación y servicios públicos son indispensables para el desarrollo armónico de las facultades humanas, los niños son prioridad incuestionable para la nación porque en ellos está la cimiento del futuro.

Así podemos ver que, la pobreza se manifiesta en todo el territorio, pero se concentra en áreas y grupos poblacionales delimitados. En algunas entidades es la condición social predominante, por lo que la atención en esas regiones es decisiva, sistemática y de acuerdo con un claro orden de prioridades.

CAPITULO II

ESTRUCTURA POLITICO-ECONOMICA DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

- A. GENERALIDADES DE LA ESTRUCTURA POLITICA-ECONOMICA DEL PRONASOL
- B. PRESUPUESTOS DESTINADOS AL PRONASOL PARA LOS AÑOS DE 1989-1993
 - 1) ASPECTOS PRESUPUESTALES DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD
 - 2) CIFRAS DEL PROGRAMA 1989-1993
- C. OBJETIVOS Y AVANCES DEL PROGRAMA A NIVEL NACIONAL

A. GENERALIDADES DE LA ESTRUCTURA POLITICA-ECONOMICA DEL PRONASOL

Como ya mencionamos el Programa Nacional de Solidaridad - se creó con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, para el beneficio de las comunidades de bajos recursos económicos, de los que menos tienen, ellos contribuyen con la mano de obra, - además participan dentro del desarrollo del programa.

Para que el PRONASOL funcione debe haber eficiencia en el manejo de los recursos del Programa Nacional de Solidaridad, - estos recursos son de la nación, y su uso debe ser transparente, honesto y público, con la intervención de la comunidad para su manejo, vigilancia y evaluación de los resultados.

Solidaridad es de todos los mexicanos, no representa ideas personales, sino que impulsa la movilización social para - trabajar juntos por el cambio de los que menos tienen y así llegar unidos a la justicia social.

Solidaridad incluye a todos los sectores de la sociedad, para evitar la pobreza, esto es posible con la tarea de todos en los ámbitos político, económico, social y cultural.

El programa tiene un claro sentido de igualdad y justicia social; no se condiciona a ninguna comunidad, se trabaja por igual en los municipios gobernados tanto por el partido oficial, como por los gobernados por partidos de oposición.

Las obras sociales elegidas por las comunidades se reali-

zan con su participación y control directo y el beneficio se queda en las comunidades. Así se ha convertido en el ejercicio de la libertad y la democracia, manifestándose la diversidad y pluralidad en la participación de las comunidades.

Las decisiones se toman y los recursos se ejercen donde existen los problemas, y por los encargados de llevar a la práctica las soluciones.

Se apoya al gobierno municipal para que sea la instancia de coordinación, ya que este gobierno es el que permite la confianza con la población y responde realmente a sus necesidades.

Los gobiernos municipales están constituidos por vecinos de las comunidades, que son los que realmente conocen las carencias y los problemas que aquejan a su comunidad.

Este gobierno municipal tiene una participación importante en la operación del Programa de Solidaridad; un ejemplo de esto es Solidaridad para una Escuela Digna.

El gobierno municipal establece contacto directo con las comunidades para decidir que obras realizar, su costo, la fecha para su ejecución y el control de calidad adecuado. Se decide a quien se le proporcionará apoyo financiero y las formas en que será recuperado para invertirlo en otras acciones de beneficio común, así se logran ampliar los recursos disponibles y se multiplican al paso del tiempo.

Así Solidaridad se traduce en "un conjunto de proyectos -

de inversión que son financiados de muy diversas fuentes, entre las que cuentan las aportaciones directas de los individuos en forma de trabajo, materiales, infraestructura disponible y recuperaciones". 5)

Como vemos los recursos asignados por el presupuesto federal son el componente principal del Programa Nacional de Solidaridad. El programa no causa ninguna presión inflacionaria ya sea por expansión monetaria, déficit fiscal o excedente gasto público.

Con el propósito de revertir el rezago económico que prevalece en los pueblos indígenas, se creó en 1990 el Fondo de Solidaridad para Comunidades Indígenas; que tiene como finalidad impulsar proyectos productivos rentables que contribuyan a generar más empleos remunerados, y fortalecer la organización de las comunidades.

El gobierno municipal tiene la responsabilidad de controlar y distribuir los recursos.

En cada municipio se crea un Comité de Validación y Seguimiento formado por las autoridades, y los representantes de los campesinos.

En el año de 1990 se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad, para transferir recursos adicionales a los municipios.

5) Ibid. Pág. 22

pios más pobres del país y fortalecer su capacidad financiera ante las necesidades de sus habitantes.

Con la colaboración entre sociedad y gobierno se conjunta un trabajo democrático, y así el PRONASOL contribuye a fortalecer la capacidad de respuesta del país ante los retos que imponen los nuevos bloques que se están formando en el mundo.

Con esto se demuestra que la lucha por la justicia social y la democracia ha sido constante; aunque para llegar a una democracia plena tiene que haber un mínimo de autoridad y un máximo de libertad. Esto hoy en día no es así, es al contrario.

Solidaridad respeta la pluralidad de todos, deposita en las comunidades confianza, recursos y las oportunidades de colaborar en su bienestar; permitiendo a las instituciones moderar la relación entre la sociedad y las formas en que ésta se organiza y participa en todos los aspectos de la vida del país.

Solidaridad sirve a todo el pueblo mexicano sin importar su posición ideológica o su militancia política, porque el mantenernos unidos es lo esencial para una mayor productividad y competitividad del país.

Las enfermedades, el hambre y la ignorancia son los principales enemigos del ser humano, a los cuales se les ha combatido, pero en esta dura batalla es donde muchos pueblos se han visto desgastados.

Para combatirlos debe difundirse en todos los sectores del país, la educación con un buen nivel académico.

Los pueblos indígenas son las principales víctimas de estos graves problemas, su característica principal es la pobreza y su analfabetismo.

Siendo así es muy difícil con las características ya mencionadas, que asimilen los avances de la ciencia, por el hecho de que por lo regular hablan un solo dialecto, sin saber ni leer ni escribir en su propio idioma, impidiéndoles conseguir empleo y si trabajan la tierra no les es fácil comercializar sus productos. Por eso la educación es un requisito, primero a nivel primaria para poder comunicarse y organizarse en grupos sociales y así alfabetizar a los indígenas para ayudarlos a que salgan adelante; con esto no se quiere decir que sólo hay que alfabetizar a los indígenas, sino a todos ya que esto es esencial para un país; es decir la educación es primordial.

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

En algunos casos las aportaciones ejercidas en los fondos son equivalentes a la totalidad de los recursos presupuestarios de la Hacienda Municipal, lo que contribuye a eliminar rezagos y a mejorar de manera significativa e inmediata la calidad de vida de las comunidades participantes.

Los problemas de justicia en las etnias se concentran en

los campos penal y agrario, lo cual imposibilita mejorar las condiciones de productividad.

El Programa de Solidaridad atiende a estos grupos mediante la ampliación de la salud con nuevos Centros y Unidades Médicas.

Se dice que donde las mujeres tienen una mayor participación política, económica, social y cultural, es en aquellos países donde existen más riqueza en cuanto a lo económico y que las tasas de natalidad son relativamente bajas.

Solidaridad es un programa de atención a la pobreza que ocupa una parte marginal de los recursos, los cuales son demasiado escasos en cuanto a las necesidades de los grupos más desprotegidos del país.

La realización del programa se basa en el profundo sentido democrático, por ello se invita a todos los sectores sociales a la participación en la jornada de solidaridad.

Para abatir el hambre que conduce hacia la pobreza, es necesario crear mecanismos para generar empleos y producir alimentos. Esto se logra a través de la organización social.

Estudiando con trabajo y organización, el hombre podrá cubrir sus necesidades y estará en condiciones de acceder a un mejor nivel de vida.

Lo que se busca con el Programa Nacional de Solidaridad,

es la mejor forma de derrotar a la pobreza para que vivamos mejor.

**B. PRESUPUESTOS DESTINADOS AL PRONASOL PARA LOS AÑOS
1989 - 1993**

Como ya se había mencionado antes Solidaridad se traduce en un conjunto de proyectos de inversión que se financian de diversas fuentes, entre las que se cuentan las aportaciones directas de los individuos en forma de trabajo, materiales, infraestructura disponible y recuperaciones. Con la colaboración acordada libremente entre sociedad y gobierno y así ampliar los medios de combate a la pobreza.

Los recursos asignados por el presupuesto federal son el componente principal del financiamiento del programa, lo cual muestra el esfuerzo nacional y de la voluntad política para responder a las personas que menos tienen.

Los gobiernos estatales y municipales canalizan importantes asignaciones presupuestales.

En las condiciones en que se encuentra el país los recursos que se destinan al Programa Nacional de Solidaridad son insuficientes, por la magnitud de las necesidades insatisfechas

y el rezago en su atención, sobre todo en las comunidades indígenas.

Los recursos asignados hasta ahora no tiene precedente en la historia reciente del país, y lo importante es que se tiene la firme decisión de incrementar los recursos para el programa a lo largo de la presente administración. Esto es de hacerse notar por el hecho de que se realizan importantes esfuerzos de saneamiento de las finanzas públicas y de racionalización del presupuesto federal, en un contexto de estabilización y recuperación gradual del crecimiento de la economía.

1) Aspectos Presupuestales del Programa de Solidaridad

El Estado de México está dividido en 121 municipios de los cuales 27 constituyen la zona metropolitana del Valle de México donde se concentra la mayor parte de su gente, ya que ahí habitan más de 6'800,000 personas.

Para la población en edad de trabajar que es de 12 años en adelante, el 43% se encuentran ocupados, 1.3% desocupados, 30% se dedican al hogar, 20% son estudiantes. De la población ocupada poco más de un millón y medio se dedican a la industria, cerca de millón y medio a los servicios y casi 250 mil a la agricultura.

En materia educativa los datos censales revelan que los niños de 6 a 14 años en un 90.8% asistían a la escuela cuando

el nivel nacional en ese rango es de 85.8%. Para la población de 15 años en adelante el analfabetismo en 1970 registraba - 27.5% y para 1980, 13.6% llegando a 9% en 1990. Aunque ha - ido disminuyendo el índice de analfabetismo, todavía es alto; significa que el 9% de los adultos no saben leer ni escribir, por lo que tienen una vida muy dura.

Con las autorizaciones presupuestales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para el PRONASOL, se obser- van cada vez mayores presupuestos al PRONASOL, ya que del pun- to de partida original ejercido en 1989 se ha multiplicado va- rias veces para poder atender el creciente número de Comités - de Solidaridad que se han ido formando en el transcurso del - programa.

A continuación se presenta un cuadro para ver los números de 1989-1993:

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD ESTADO DE MEXICO				
INVERSION TOTAL, EJERCIDA 1989-1993 (Millones de nuevos pesos)				
ANOS	INVERSION TOTAL	APORTACION FEDERAL	GOB. DEL ESTADO	APORTACION DE COMUNIDADES
1989	120.0	71.0	48.0	1.0
1990	347.0	177.0	135.0	35.0
1991	329.0	248.0	212.0	33.0
1992	691.0 ⁽¹⁾	n/d	n/d	n/d
1993	942.0 ⁽¹⁾	n/d	n/d	n/d

(1) Estimado
n/d No determinado

FUENTE: Cuentas Públicas del Estado de México.

2) Cifras del Programa 1989-1993

Según datos oficiales, el Programa de Fondos Municipales de 1989 a 1992 tuvo una inversión total de 1,852.2 millones de nuevos pesos, beneficiando a más de 2 millones de habitantes - en 2,129 municipios.

En otros programas de desarrollo social se invirtieron de 1989 a 1992 cerca de 3,200 millones de nuevos pesos, beneficiando a más de ocho millones de habitantes.

En Fondos para la Producción se invirtieron de 1989 a 1992, más de 1,800 millones de nuevos pesos, beneficiando a cerca de 692 mil habitantes en un total de cerca de dos millones de hectáreas. En relación a esto está "Solidaridad para la Producción", conocido como Apoyo a la Producción o "Crédito a la Palabra" que dentro del contexto del PRONASOL se implantó en México a partir de 1990 y que consiste en proporcionar al productor que no es atendido por ninguna institución de crédito, es decir, que no es sujeto de crédito, entregarle 400 mil viejos pesos por hectárea (unos 130 dólares), antes de iniciar el período de siembra, a efecto de que el productor marginado y de zonas temporales cuente con los recursos para realizar la siembra de sus terrenos.

Estos miles de productores ayudaron a lograr a partir de 1991 la ansiada autosuficiencia alimentaria de granos básicos como el maíz y el frijol; es más, en 1993 este programa apoyó

a 863 mil productores para la siembra de 2 millones 41 mil. Es to es notable, ya que en las dos décadas anteriores, nuestro país fue importador de manera muy significativa de estos granos para la alimentación del pueblo.

Adicionalmente a este logro, se debe hacer mención de que estos recursos no son gratuitos ya que al productor se le pide la devolución sin intereses del apoyo otorgado una vez que cosechó y vendió. Pero esta devolución la realiza a su comunidad de tal manera que ésta, con las devoluciones defina el uso de estos recursos en la obra que considere prioritaria o urgente, pudiéndose canalizar estos recursos a proyectos productivos, a mejoramiento de los terrenos de cultivo, al desazolve o construcción de jardines, etc. Esto implica una creciente capitalización de la infraestructura productiva en cada comunidad.

El programa no sólo propicia el arraigo de los productores en sus regiones, sino que además genera incrementos en la producción de alimentos y el mejoramiento de las condiciones para producir.

En su V Informe de Gobierno el 10. de diciembre de 1993, el Presidente Salinas informó a la Nación que la inversión total en Solidaridad, asciende a casi 37 mil millones de nuevos pesos, y también anunció que se han instalado 150,000 comités de Solidaridad.

El Programa Escuela Digna ha beneficiado a 12 millones de niños mediante la construcción, el mantenimiento y equipamien-

to de casi 74 mil escuelas, y que en el año de 1993 se han constituido 12 mil aulas y se han rehabilitado más de 37 mil escuelas.

El Programa Niños en Solidaridad apoya en 1993 a casi 750,000 niños de bajos ingresos con becas en efectivo, despen-sas y consultas médicas. Por otra parte se apoyó con becas, - en 1993 a 180 mil egresados de carreras técnicas y profesiona-les.

En ese año se construyeron 53 unidades médicas rurales pa-
ra atender a 160,000 personas más y se han rehabilitado las -
áreas de consulta externa y vigencias de más de 190 hospitales.

De 1989 a 1992 se otorgaron casi 1.7 millones de escritu-
ras, y en este año se han entregado otros 150 mil títulos de -
propiedad (1993).

Entre 1989 y 1992 se construyeron, ampliaron y habilita-
ron cerca de 6,650 sistemas de agua potable y 900 de alcantari-
llado en 180 poblados y 380 colonias populares. En 1993, 13.5
millones de habitantes adicionales tienen agua potable, once
y medio más tienen servicios de drenaje, 16 millones más ener-
gía eléctrica y tan sólo en el presente año, de 1993, en casi
450 colonias populares se han pavimentado 5,500 kilómetros cua-
drados de calles.

En 1993 se han ejecutado 28 mil obras en el 96% de los mu-
nicipios del país que incluyen la construcción de casi 17 mil

kilómetros de caminos y 1,300 kilómetros de carreteras alimentadoras.

Los fondos para la producción operan ya en 1,600 municipios en toda la República y apoyan con crédito a la palabra a más de un millón de agricultores que trabajan cerca de tres millones de hectáreas. También se establecieron cerca de 423 cajas locales, y en total se ha impulsado la creación y consolidación de 9,210 empresas en Solidaridad que han generado más de 42,000 empleos.

Entre 1990 y 1992 se establecieron 128 fondos regionales para el desarrollo de los pueblos indígenas que agrupan a 726 mil productores de 300 organizaciones. En 1993 se han emprendido más de 1,200 proyectos que benefician a la población indígena de 243 municipios.

El Programa Mujeres en Solidaridad ha permitido, entre 1989 y 1992 que se ejecutaran casi 4,500 proyectos que han mejorado las condiciones de vida de casi 100 mil mujeres de todo el país y en 1993 se sumaron otros mil proyectos productivos adicionales en beneficio de 33 mil mujeres de casi mil localidades.

También Solidaridad ha apoyado a más de 100 mil jornaleros agrícolas. Se ha continuado aplicando el Programa de Ecología Productiva y se puso en marcha el Programa de Solidaridad Forestal, el cual permitirá plantar 100 millones de árboles.

Se suman ya 16 programas regionales que se encuentran en marcha, abarcando casi 400 municipios de 12 Estados y en beneficio de más de nueve millones de habitantes. Para ilustrarnos más, está el siguiente cuadro:

RECURSOS PARA EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
POR ORIENTACION DEL GASTO 1989-1993

INVERSION FEDERAL
(Millones de nuevos pesos)

CONCEPTO	EJERCIDO 1989	AUTORIZADO 1993	% TOTAL 1993	% INCREMENTO
SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO NA CIONAL	968.1	5,158.6	67.7	536.0
SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION	166.3	1,412.5	18.8	850.0
INFRAESTRUCTURA BASICA DE APOYO	505.6	1,043.9	13.5	206.0
S U M A S	1,640.0	7,615.0	100.0	464.0 ⁽¹⁾

(1) Promedio.

FUENTE: Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

En este cuadro podemos apreciar el fuerte incremento que ha tenido el PRONASOL en cinco años, ya que en promedio aumentó 464%, destacando el Programa de Solidaridad para la Producción que de un presupuesto ejercido de 166.3 millones de nuevos pesos en 1989, pasó a un presupuesto autorizado para 1993 de 1,412.5 millones de nuevos pesos, lo que significa un notable incremento de 850%.

También podemos observar, que del total del presupuesto - autorizado para 1993, el Programa de Solidaridad para el desarrollo Nacional absorbe cerca del 68%.

Solidaridad para el Desarrollo Nacional comprende todos - los programas para educación, salud, agua potable, alcantarillado y electrificación; a su vez Solidaridad para la Producción concentra los programas agropecuarios, mineros, pesqueros, forestal y agroindustrial; y que Solidaridad para Infraestructura Básica de Apoyo se refiere a la construcción de obras de infraestructura con impacto regional y a la ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones especiales, como caminos y carreteras.

El presupuesto autorizado por los legisladores para el - PRONASOL no concluye las aportaciones de gobiernos estatales y municipales, ni tampoco de los beneficiarios. Visto de esta - manera, al total autorizado para 1993 de 7,615 millones de nuevos pesos, habría que agregarle los 3,950.3 millones de nuevos pesos relativos a las otras aportaciones, con lo que se obtendría un gran total de 11,635.3 millones de nuevos pesos. En - ese orden es lo ejercido en 1993.

El Programa Nacional de Solidaridad no causa ninguna presión inflacionaria motivada por expansión monetaria, déficit - fiscal o excesivo gasto público. Se suman los recursos programados para el bienestar social y el mejoramiento productivo - con un esquema ágil de coordinación entre los tres niveles de

gobierno y las entidades paraestatales.

La erradicación de la pobreza es una demanda de la sociedad, un compromiso histórico y una necesidad de la modernización nacional. Aunque es imposible eliminarla en el período de una administración, quedan cimentadas las bases para la transformación del mismo.

Y como ya se había mencionado antes se tratará de darle mayor presupuesto al PRONASOL en la siguiente administración.

C. OBJETIVOS Y AVANCES DEL PROGRAMA A NIVEL NACIONAL

El PRONASOL se creó para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, que es cuando el ingreso total del hogar es menor al valor de la canasta básica alimentaria, lo que significa que los ingresos totales del hogar no son suficientes para atender las necesidades alimentarias del grupo familiar. Mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y los concertados con los grupos sociales.

El PRONASOL busca romper el círculo vicioso que produce y que acrecienta generacionalmente la pobreza.

Solidaridad busca constituir un nuevo piso social para el

desarrollo, con la meta de asegurar igualdad de oportunidades y justicia, especialmente para los que menos tienen.

Los pueblos indígenas tienen especial prioridad por encontrarse en condiciones de extrema pobreza, injusticia, rezago y desventaja. En estas zonas se presentan las carencias más agudas y la más débil presencia institucional, subsisten en la actualidad 56 grupos étnicos en el país con siete millones de indígenas aproximadamente. El objetivo es transformar en potencial productivo las causas de su exclusión del desarrollo, con absoluto respeto a su cultura y tradiciones.

También hay que darle oportunidad a los jóvenes, muchos ven frustradas sus aspiraciones y no encuentran alternativas ocupacionales decorosas. No es posible que su capacidad se desperdicie.

Solidaridad busca apoyar a los jóvenes y mujeres, que se desarrollan en condiciones de enorme dificultad, en forma prioritaria.

El Programa Nacional de Solidaridad busca romper el círculo vicioso que reproduce y acrecienta generalmente la pobreza. Alimentación, salud, educación y servicios públicos básicos son indispensables para el desarrollo armónico de las facultades humanas; los niños son prioridad incuestionable para la nación porque en ellos está la cimentación del futuro.

La respuesta social que el Programa Nacional de Solidari-

dad recoge para combatir la pobreza desde las causas que la originan, se expresa en tres propósitos fundamentales que definen sus vertientes de acción:

a) Solidaridad para el Bienestar Social.

Mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, - servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.

b) Solidaridad para la Producción.

Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y - pesícolas.

c) Solidaridad para el Desarrollo Regional.

Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

Con los grupos mencionados se realizan las acciones para combatir la pobreza.

El Programa Nacional de Solidaridad opera, en todas sus acciones y proyectos con los cuatro principios fundamentales - ya mencionados:

1.- Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades.

2.- Plena y efectiva participación y organización de las comunidades en las acciones del programa.

3.- Corresponsabilidad. Las obligaciones aceptadas se ejecutan con la suma de recursos y voluntades expresadas públicamente.

4.- Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

Con estos cuatro principios se elimina cualquier expresión como paternalismo, populismo, clientelismo, condicionamiento político o simulación en el mejoramiento del bienestar de la población en estado de pobreza.

Solidaridad busca impulsar la movilización social para trabajar unidos por el progreso de los que menos tienen. Este acuerdo permite lograr un consenso activo y plural por el desarrollo y la justicia social.

El programa incluye a todos los sectores de la sociedad porque el reto de abatir la pobreza es responsabilidad de toda la nación.

El Programa Nacional de Solidaridad, ha logrado importantes avances en el combate a la pobreza.

La suma de estas obras, la dimensión de la organización social, expresada en la integración de Comités y el impacto efectivo en el mejoramiento de condiciones de vida, han queda-

do plasmadas en las Memorias Estatales de Solidaridad 1989-1991 que elaboraron los Subcomités de Evaluación de cada entidad federativa.

Las memorias constituyen un primer esfuerzo de evaluación de los resultados y alcances del programa a nivel estatal. Significaron un amplio proceso de consulta y diálogo en el que participaron conjuntamente la Contraloría Estatal, la Coordinación del Coplade y la Delegación de la SEDESOL, así como representantes de las dependencias estatales y federales que intervienen en el desarrollo de Solidaridad en cada Estado.

Las 31 Memorias Trianuales de Solidaridad 1989-1991, fueron entregadas formalmente al C. Presidente de la República, - Lic. Carlos Salinas de Gortari en 1992 durante la Tercera Semana Nacional de Solidaridad.

De las Memorias de la entidades federativas correspondientes al periodo 1989-1991, se concluye que en esos tres años de esfuerzos en el combate a la pobreza, se han invertido en todo el país más de 14.2 billones de pesos antiguos, como sigue:

Bienestar Social	8.8
Desarrollo Regional	3.2
Producción	2.2

Cifras que corresponden a la suma de los recursos invertidos en 31 entidades federativas. Comprenden tanto los recursos aplicados en el marco del Convenio de Desarrollo Social co

mo la inversión adicional de los Gobiernos estatales de 1989 a 1991.

El programa ha significado unificación de voluntades y coresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno y miles de comunidades del país.

-25 estados destinaron más del 50% de su inversión total a bienestar social.

-12 entidades federativas canalizaron más del 25% de los recursos a la estrategia de Solidaridad para el Desarrollo Regional.

-5 estados invirtieron más del 25% de su inversión en los programas de Solidaridad para la Producción.

-Se atendió a la totalidad de municipios del país con obras y servicios.

-La inversión per cápita promedio a nivel nacional fue de 195,937 pesos.

-Se invirtieron por municipios en promedio 6,000 millones de viejos pesos.

-En promedio a nivel nacional se constituyó un comité por cada 565 habitantes.

La participación y organización de las comunidades a través de los comités de solidaridad, permitió atender las necesidades más sentidas de la población, y establecer una nueva relación entre sociedad y gobierno. Se constituyeron 129,113 co

mités de Solidaridad en el trienio 1989-1991.

La construcción de caminos rurales y carreteras, las obras realizadas con fondos municipales y los programas regionales - han tenido como propósito lograr una mayor integración regional para lograr un desarrollo equilibrado en las entidades federativas.

La Inversión Federal ha tenido un incremento constante, - desde 1989, la uqe habrá acumulado durante cinco años la importante suma de 29,667.6 millones de nuevos pesos, destacando - los montos totales de los programas Infraestructura Educativa, Solidaridad en colonias y comunidades, agua potable y drenaje, Fondos de Solidaridad para la Producción, Desarrollo Regional y Carreteras, ya que entre estos programas, se absorbe más del 60% de la inversión total.

Los logros obtenidos en cada uno de los programas son considerables y solo para fines de ejemplo, comentaremos los siguientes:

1. El Programa de Solidaridad para Escuela Digna, realizó acciones en 69,674 escuelas de 1989 a 1992 y tiene como meta otras 37,000 para 1993.

2. El Programa de Niños de Solidaridad acumuló en dos años 786,485 becas y para el '93, otorgar 1'200,000 becas adicionales.

3. En Hospital Digno, durante 1991-1992 se colaboró en

104 hospitales y para el 93 auxilió a 150 más.

4. En Fondos para la Producción se tiene planeado ayudar a 700 mil productores.

5. En Fondos Municipales de Solidaridad, se planeó auxiliar a 2,129 municipios para 1993.

6. En la Infraestructura Carretera de 1989 a 1992 se construyeron 17,356 kilómetros, se construyeron otros 10,973 kilómetros y se conservaron o modernizaron otros 123,572 kilómetros.

La población beneficiada por el Programa Solidaridad para una Escuela Digna de 1990 a 1992 fue de casi 10 millones de personas y el Programa de Agua Potable y Alcantarillado ha beneficiado a 11 millones de mexicanos. Asimismo, son notables las acciones de Solidaridad en el sector eléctrico, ya que de 1989 a 1992 se han beneficiado en total a 13 millones de personas.

En lo que corresponde a la distribución territorial de recursos ejercidos, éstos se han orientado hacia aquellos Estados de la República en los que se han identificado los más graves problemas de pobreza y en términos generales de 1989 a 1993, Chiapas, Estado de México, Oaxaca, Michoacán y Yucatán, absorbieron en conjunto más de la cuarta parte de los recursos asignados mediante el PRONASOL, para atender a su vez a un 25% de la población nacional. La inversión asignada a cada entidad no corresponde necesariamente a su población, debido a que

los recursos del PRONASOL se aplican preferentemente a los Estados donde se concentra la mayor pobreza.

Como ya se mencionó con anterioridad están los avances - que se mencionaron en el V Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari.

Respecto a la cobertura básica de los servicios de vivienda de 17.5% que no contaban con agua entubada en 1980 se redujo a 14.9% en 1990, y la carencia de drenaje bajó de 29.7% a - 26% en los mismos años.

En cuanto a salud, en 1989 habían 1,115 unidades entre - clínicas y hospitales para atender a 8.5 millones de personas existiendo un médico por cada 1,110 habitantes.

Mediante Fondos de Garantía se apoyan proyectos productivos a través de créditos de avío y refaccionarios.

Otro de esos fondos es el referido al de las empresas en la zona de la Mariposa Monarca.

Asimismo, se han aplicado recursos en materia de asistencia técnica y capacitación, con lo que se brinda una base de - apoyo integral a las propuestas productivas viables y rentables del sector privado social.

Se auxilia a los Ayuntamientos con cursos de capacitación asesoría y asistencia técnica relacionados con el objetivo, - los lineamientos, las estrategias y el espíritu del Programa - Nacional de Solidaridad. Además se autorizan recursos a los

municipios, considerados como indirectos en cada una de las obras.

Gracias al esfuerzo de los tres niveles de gobierno, y en especial al Programa Nacional de Solidaridad, se ha podido avanzar mejorando gradualmente los niveles de ascensión y la cobertura de los servicios en la actualidad el 85% de los habitantes cuenta con el servicio de agua potable con una dotación promedio de 220 litros por habitante al día, simultáneamente el 66% de la población, dispone del servicio de alcantarillado y aguas residuales.

Estos logros en el período 1989-1993, han significado un enorme esfuerzo que simultáneamente atiende los rezagos en la materia y enfrenta el explosivo crecimiento en diversas zonas, tanto urbanas como semirurales donde se da un alto crecimiento de la población derivado especialmente de la alta migración a esa entidad.

La preocupación del Gobierno ha sido, no sólo incrementar la cantidad y oportunidad con que se ha entregado el agua, sino también mejorar la calidad de la misma, mediante la puesta en marcha y fortalecimiento del programa de agua limpia, a partir de 1991 se programó únicamente desinfectar el 46% del agua entregada a la población; actualmente el 94% del agua abastecida es desinfectada manteniéndose un sistema permanente de monitoreo para asegurar la cantidad del agua suministrada.

A partir de 1990, el PRONASOL ha sido la fuente principal

de recursos para el Programa Estatal de Agua Potable, alcantarillado y saneamiento. En 1989 sin el apoyo del PRONASOL se ejercieron 7.14 millones de nuevos pesos; en 1990, con el apoyo de PRONASOL se incrementó hasta 78.7 millones de nuevos pesos, lo cual representó un incremento mayor al mil por ciento con respecto al año anterior. Así en el periodo 1990-1993, con PRONASOL se han ejercido 439.6 millones de nuevos pesos precios corrientes, para mejorar los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento con la siguiente distribución:

INVERSIONES Y LOGROS 1990-1994

AÑO	INVERSION EJERCIDA MILLONES N\$	HABITANTES BENEFICIADOS	INCREMENTO STS/SEG
1990	78.7	300,000	1,000
1991	66.3	500,000	1,000
1992	140.0	810,000	2,000
1993	154.6	900,000	2,000
1994	242.8 ⁽¹⁾		

(1) Programado.

El Programa Regional del Sur del Estado de México, tiene como objetivo principal, mejorar la dotación de agua potable y los servicios de alcantarillado, así como el aprovechamiento de diversas corrientes en la región, mediante la construcción de presas de almacenamiento y bordos para abrevaderos; se contemplaron inicialmente 150 acciones, estando cumplidas 129 de ellas.

Para este programa se han destinado en el periodo 1991-1994 un total de 33,360 millones de nuevos pesos. Los principales beneficios del programa han sido la instalación de 9,108 tomas domiciliarias de agua potable en beneficio de cerca de 50,000 habitantes, 3,160 descargas de alcantarillado y la instalación de 100 letrinas, otro de los beneficios han sido los abrevaderos para 16,400 cabezas de ganado y el servicio de riego para 7,622 hectáreas.

El PRONASOL ha dedicado gran atención a los problemas de control de avenidas que enfrenta la población mexicana, especialmente en los municipios de Naucalpan y Atizapán en el oriente del Valle de México, donde la deforestación y erosión, los asentamientos irregulares, el proceso de urbanización y pavimentación, así como el arrastre de basura, en conjunto han provocado problemas de inundaciones en años recientes. El PRONASOL ha dedicado recursos a actividades de reforestación, construcción de presas de gaviones para azolves, trabajos de desazolves en presas y cauces, muros para sobre elevación de bordos, construcción de cauces de alivio, ampliación de cauces y otras acciones.

En estos trabajos durante el periodo 1990-1993 se han invertido 14.691 millones. Otros recursos han sido canalizados a través de los propios ayuntamientos o de los organismos operadores de agua potable, alcantarillada y saneamiento.

Una de las zonas con mayores carencias por su rápido desa

rollo y explosivo crecimiento son las de Chalco, Chimalhuacán e Ixtapaluca, donde los programas de Solidaridad han invertido cuantiosas cantidades para dotar de los servicios básicos a estas poblaciones. En apoyo a estos programas la SARH y la CNA - han destinado 77 millones de nuevos pesos para la construcción de los sistemas de agua potable y drenaje.

Se construye el sistema de distribución denominado Macro-circuito para hacer llegar el líquido a las comunidades de los municipios conurbados al nor-poniente del Distrito Federal, ha biéndose invertido en este sexenio 110 millones de nuevos pesos.

Adicionalmente en la zona de influencia de estos grandes sistemas se han llevado a cabo 190 obras productivas y de beneficio social en los Municipios de Santo Tomás de los Plátanos, Valle de Bravo, Donato Guerra, Villa de Allende, Villa Victoria, Almoloya de Juárez, Jocotitlán, Toluca, Temcaya, Lerma, - Otzolotepec, Totoltepec, Huixquilucan y Naucalpan de Juárez en el Estado de México con inversión aproximada de 32 millones de nuevos pesos; entre las obras realizadas están la construcción de sistemas de agua potable, y alcantarillado y en algunos casos ampliación de éstos, sistemas de desinfección en poblaciones carentes de los mismos y mejoramientos de obras de riego - dentro de las cuales se han revestido canales y construido estructuras para el mejor funcionamiento de los sistemas; granjas porcícolas, avícolas e invernaderos, desazolve de bordos, construcción de puentes peatonales y vehiculares, así como au

las, salones de usos múltiples, lavaderos, mejoramiento de centros de salud y obras de electrificación. Para el traslado de los productos del campo se ha llevado a cabo la construcción de caminos de terracerfa y rehabilitado algunos.

Estos son los mayores avances que ha tenido el Programa Nacional de Solidaridad en beneficio de la sociedad, y se seguirá incrementando con el paso del tiempo.

CAPITULO III

NATURALEZA JURIDICO-ESTATAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

- A. COMPETENCIA DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y EN LOS ORGANISMOS DEL PROGRAMA
 - 1) COMISION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
 - 2) COMITES DE SOLIDARIDAD (ESTRUCTURA)

- B. REGULACION JURIDICA DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

- C. PERSPECTIVA ESTATAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

A. COMPETENCIA DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y EN LOS ORGANISMOS DEL PROGRAMA

El Programa Nacional de Solidaridad es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), y los concertados con los grupos sociales. Por tal motivo, consideramos necesario mencionar y analizar la intervención de dichos niveles en cada caso concreto de los que integran el Programa Nacional de Solidaridad.

En este apartado incluimos también los diversos organismos de apoyo creados por el PRONASOL para la coordinación y organización del mismo, en los que competen los 3 niveles de gobierno, nos referimos a organismos tales como la Comisión del PRONASOL y los Comités de Solidaridad.

Asimismo, para especificar la naturaleza jurídica del programa, el presente capítulo contiene el marco jurídico que regula las relaciones de las personas involucradas en las prácticas solidarias.

Por último es de suma importancia, hacer un estudio de la Perspectiva Estatal de dicho programa para dar cuenta de la funcionalidad de tan ardua tarea.

En Solidaridad confluyen desde sus respectivos ámbitos de competencia todas las dependencias y entidades de la administra

ción pública en sus tres niveles de gobierno las cuales están coordinadas en torno de esta tarea.

GOBIERNO FEDERAL, este nivel gubernamental interviene dentro del programa en su carácter de entidad normativa, y para efectos de asesoría y apoyo específico a los gobiernos estatal o municipal; y cuando es requerido por éstos. En las entidades federativas se les respetan sus ámbitos de acción y sus cuerpos legales para responder a las particularidades de cada región y localidad y aprovechar los recursos y la potencialidad de cada una de ellas.

GOBIERNO ESTATAL, este nivel interviene cuando las características técnicas requieren de procesos financieros o técnicos más complejos (coordinados éstos por el gobierno municipal).

Tanto en los gobiernos estatales como MUNICIPALES, se busca ejercer las decisiones y recursos en el lugar mismo del problema, así como llevar a la práctica las soluciones a los mismos.

Consideramos importante destacar la descentralización existente, que permite que las decisiones, el manejo de los recursos, la ejecución y el control de las acciones estén directamente relacionadas con la población en un marco de cooperación y responsabilidades compartidas.

Así pues al Gobierno Municipal se le considera: "la instancia de coordinación de los esfuerzos realizados, contra la

pobreza, por la sociedad y las instituciones",⁶⁾

Consideramos importante destacar la descentralización existente que permite, que las decisiones, el manejo de los recursos, la ejecución y el control de las acciones están directamente relacionados con la población, en un marco de cooperación y responsabilidad compartidos.

Así pues, al gobierno municipal se le considera la instancia de coordinación de los esfuerzos realizados contra la pobreza por la sociedad y las instituciones.

La intervención del gobierno municipal no es menos intensa que la de los dos niveles antes mencionados; la importancia de su participación dentro del programa se plasma en el caso de Solidaridad para una Escuela Digna; Niños en Solidaridad; - Mujeres Indígenas; Fondos Municipales de Solidaridad; los Comités de Solidaridad para la Producción de los Servicios Básicos, la urbanización y mejoramiento de la vivienda, etc.

Los municipios también corresponden al contacto directo y permanente con sus comunidades, para definir las actividades, el costo, las fechas de realización de las mismas. De aquí, - que el gobierno municipal es la instancia que ha permitido al programa una cercanía real con la población y corresponder a - sus necesidades y proyectos de solución.

6) Ibid, Pág. 107

Solidaridad es un programa de apoyo, cooperación y aportaciones de trabajo, materiales e infraestructura disponible acordado libremente entre el gobierno y la sociedad para dar impulso a un mayor esfuerzo por la justicia social. Todo está dentro de un marco jurídico que regula las relaciones que intervienen en las prácticas solidarias, dentro de las cuales podemos destacar la participación que tienen los diversos organismos - de coordinación de las políticas de los ámbitos tanto de administración pública como de mejoramiento de nivel de vida.

En dichos organismos podremos analizar mejor el esfuerzo que emprende el Estado (representado por sus tres niveles de gobierno) por construir la modernización nacional.

1) Comisión del Programa Nacional de Solidaridad

La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad fue creada el 6 de diciembre de 1994. Es el órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública, con el firme propósito de abatir los bajos niveles de vida y dar comportamiento a los programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación y vivienda, empleo, servicios básicos y proyectos productivos.

La Comisión es presidida por el Presidente de la República, y participan en ella permanentemente las diversas Secreta-

rias, instituciones y compañías del país.

Para el desempeño de sus funciones la Comisión cuenta con un Consejo Consultivo, un Comité de Evaluación y con una Coordinación General, todos estos órganos de apoyo, serán analizados en el siguiente cuadro:

COMISION DE SOLIDARIDAD		
ORGANISMOS	REPRESENTANTES	FUNCION
a) CONSEJO CONSULTIVO	<ul style="list-style-type: none"> -De las dependencias y entidades que la integran. -De los núcleos indígenas. -De los sectores social y privado. -Especialistas de ciencias sociales. 	Definir y perfeccionar mediante opiniones y propuestas, las bases de concertación en los programas instrumentados por la Comisión.
b) COMITE DE EVALUACION		Realiza estudios sobre impacto social y económico de las acciones ejecutadas.
c) COORDINACION GENERAL	-Coordinador General. (designado por el Ejecutivo Federal).	Establecer las bases para la firma de los convenios únicos de desarrollo suscritos por el Presidente de la República con cada uno de los gobernadores de los Estados para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión.

COMITES DE SOLIDARIDAD

Estos comités recogen las propuestas de los pueblos indí-

genas, campesinos y colonos populares destinadas a mejorar sus condiciones de vida.

Los Comités son elegidos en asambleas públicas, mediante el ejercicio de la democracia directa.

Los Comités se coordinan con las autoridades gubernamentales y en los sectores sociales para definir el proyecto, su acción, su costo, así como su calidad, tiempo y financiamiento. Así los Comités ejercen una verdadera Contraloría Social en todas las etapas de los proyectos productivos y obras de bienestar.

Por su parte las dependencias y entidades orientadas al bienestar social han adecuado sus áreas y programas, para agilizar la coordinación entre las instituciones de los tres niveles de Gobierno.

El PRONASOL se ha dirigido con el más estricto apego al marco legal aplicable y a las normas que regulan el ejercicio y el control del Presupuesto Público.

Con base a los lineamientos globales definidos en los criterios y en el proyecto de presupuesto, los gobiernos estatales y municipales concertan sus programas productivos y de bienestar a fin de ser incluidos en el Convenio Único de Desarrollo.

2) Comités de Solidaridad (Estructura)

Los Comités de Solidaridad están integrados por personas elegidas democráticamente en una asamblea general y son responsables directos ante la comunidad. Regularmente se forman con un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control de vigilancia y los vocales adicionales con responsabilidades específicas que la comunidad decida elegir.

Las tareas de los Comités se basan en promover la participación social en las acciones relacionadas con el Programa; convocar a la asamblea para analizar los asuntos de interés común y decidir acerca de las características de los proyectos a realizar; también coordinan los trabajos y aportaciones a los que se comprometieron los miembros de la comunidad.

En Solidaridad intervienen desde sus respectivos ámbitos de competencia todas las dependencias y entidades de la administración pública en sus tres niveles de Gobierno. Se trata de un esfuerzo de coordinación sin precedentes en torno de una tarea de la más alta prioridad.

El gobierno federal suscribe anualmente con cada uno de los gobernadores de las entidades federativas el Convenio Único de Desarrollo, quien se encarga de la coordinación y extensión de los beneficios del programa a todos los municipios del país.

B. REGULACION JURIDICA DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

A cinco años de operación Solidaridad se ha convertido en el núcleo de un nuevo esquema de política social, así el quehacer de Solidaridad se sustenta en un marco jurídico⁷⁾ que regula las relaciones de los actores que intervienen en las prácticas solidarias:

1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 3o., 4o., 22, 25, 26, 27, 28, 89 Frac. I, y 123.

2) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 9o., 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43 y 44.

3) Ley de Planeación de 1993, artículos 2o., 19, 25, 26, 27, 28 y 29.

4) Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, artículos 4o., 13, 14, 15, 16, 19.

5) Presupuestos de Egresos de la Federación, Ramo XXVI - "Solidaridad y Desarrollo Regional".

6) Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994).

7) El Programa Nacional de Solidaridad "Una visión de la modernización en México", México, Fondo de Cultura Económica, - Consejo Consultivo PRONASOL.

7) Acuerdo por el que se crea la Comisión del PRONASOL como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el mundo de la administración pública se emprenden.

A su vez también como parte de este marco legal el Programa se rige de acuerdo con un Manual Único de Operación mismo que se sustenta en un mecanismo de programación-presupuestación; el primero establece la coordinación entre las diversas instancias y niveles de gobierno; el segundo la concertación entre grupos sociales organizados, y el tercero la coordinación especial entre diferentes órganos de gobierno para la ejecución de obras determinadas.

Como ejemplo de éstos encontramos: El Manual Único de Operación del PRONASOL (Fondos de Solidaridad para la Producción).

Este instrumento es el instrumento jurídico a través del cual se establece el fondo, la necesidad de integrar y organizar el Comité de Validación y Seguimiento y los Comités de Solidaridad; también los compromisos que asumen el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y los Ayuntamientos en la creación del fondo. También encontramos el Manual Único de Operación PRONASOL (agua potable, alcantarillado y saneamiento de zonas urbanas), el cual se sustenta en el siguiente marco de referencia:

A partir de 1983 las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional establecen la responsabilidad a los municipios

del servicio de agua potable y alcantarillado, a un marco propicio a la descentralización.

Así mismo como base en los lineamientos de estrategia de gobierno federal, y en particular en relación con los propósitos de la política de la modernización financiera, adquiere especial relevancia la electividad en el otorgamiento de recursos fiscales para concentrarlos en los sectores más necesitados, - así como el impulso gradual a una política tarifaria, tendiente al auto financiamiento y a la rehabilitación de los sistemas de agua potable y alcantarillado.

A la C.N.A. le corresponde atender las prioridades de la política en materia hidráulica, agilizar la administración de recursos, facultar la coordinación entre dependencias a nivel federal, estatal y municipal, ampliar esquemas de descentralización y fortalecer mecanismos de concertación.

El 17 de mayo de 1990 el Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, da a conocer el documento "Lineamientos del Programa Nacional del Agua Potable y Alcantarillado" como instrumento rector de las actividades del Subsector en Materia.

Dentro del marco jurídico regulador del programa se mencionan diversos artículos constitucionales, algunos de los cuales hemos considerado de forma especial para hacer un análisis de su competencia dentro del programa, éstos son el artículo 3o., 25, 26, 27, 28; así mismo establecer la importancia de So

lidaridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Otro análisis importante en este tema es el de la Ley de Planeación como regulación jurídica del PRONASOL como área de estrategia.

a) Artículo 3o. Constitucional, refleja su importancia -- dentro del Programa de Solidaridad , al definir la democracia mexicana como "un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo", lo que contribuye a la consolidación del perfil del Estado Mexicano como un Estado intervencionista.

b) Artículo 25 y 26 Constitucional, y la planeación económica y social en México.

En el párrafo tercero del artículo 25 Constitucional establece que: "al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación", este párrafo es el fundamento sobre el que descansa el establecimiento de las áreas estratégicas, así como el de las áreas prioritarias representadas en el PRONASOL.

El párrafo cuarto del artículo 25 constitucional dispone: "El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las

áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo IV de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que a su cargo se establezcan". Dentro del programa se manejan áreas estratégicas que son referidas por este artículo, tales como generación de energía, electricidad, ferrocarriles, correos, telégrafos, entre otros.

Ahora bien, como ya mencionamos, el artículo 25 tiene una declaración de política económica del Estado Mexicano, la cual se refiere a tres puntos concretos: 1.- la rectoría económica; 2.- los sectores productivos, cuya existencia y actuar quedan garantizados y 3.- las áreas económicas en las que pueden participar los sectores (privado, público y social); pero la pregunta es: ¿Qué tanto interviene el programa en cuanto a ésto?

1.- En materia de rectoría económica, se establece que el desarrollo nacional implica por parte del Estado diversos puntos, más para nuestro tema sólo mencionaremos los que a él se refieren: FOMENTAR, al sector social una más justa distribución de ingresos actividades de interés público, la expansión económica y el empleo.

COORDINARSE para la planeación, la marcha de la economía y para el desarrollo con estados y municipios.

2.- Sectores Productivos. Se garantiza la existencia y participación de los sectores privado, social y público. Se prevén sectores productivos, a otras formas que surjan o coexis-

tan con las anteriores. En cuanto al sector social, se señala que forman parte de él ejidos, sociedades cooperativas, organizaciones sindicales, comunidades indígenas, empresas en que participen mayoritariamente trabajadores, y todas las formas de sociedades y asociaciones civiles, e instituciones de asistencia privada.

3.- Areas Económicas. En el Programa de Solidaridad se maneja el área libre económica, ya que en ella pueden manejar libremente los particulares, quedando sujetos a un sistema de vigilancia por parte del Estado; las áreas estratégicas y prioritarias se manejan pero sólo en los casos antes mencionados.

El artículo 26 cuyo contenido es materia de este tema, establece en resumen, que se organizará un sistema de planeación del desarrollo económico en el que participen los sectores de la sociedad, mediante la elaboración de un plan obligatorio para la administración pública federal; ésta podrá celebrar convenios con las entidades federativas y los particulares para coordinarse en la formulación y ejecución de dicho plan. Respecto a esta regulación el Plan de Solidaridad se encuentra aparentemente reestablecido en el Plan de Desarrollo (1989-1994) y se encuentra coordinando de acuerdo a lo ya establecido en él.

Asimismo el artículo 26 de la Constitución establece que es el Ejecutivo Federal el que coordine mediante convenios los gobiernos de las entidades federativas, las acciones por reali

zar para la elaboración y ejecución del plan. Esta disposición va en mengua de la precaria autonomía de los Estados de la Federación aunque se aduzca que el nuestro es un federalismo de colaboración.

La Ley de PLANEACION incluye algunas reglas acerca de la coordinación en esta materia, las cuales son las siguientes:

- El gobierno federal podrá convenir con los de las entidades federativas, la participación de estar en las labores de planeación.

- Las acciones encaminadas a la consecución de los objetivos nacionales se planearán de manera conjunta. Y se llevarán a cabo dentro de las respectivas esferas competenciales.

- Deberá considerarse la participación correspondiente a los municipios.

- Otorgar participación a los diversos sectores, tanto en la planeación nacional como en la regional.

- El convenio ha de contener lineamientos técnicos en esta cuestión.

- Contemplar las acciones que competan a ambos niveles de gobierno, incluyendo a aquellos que incumban a los municipios.

- Precisar la intervención de los órganos centralizados federales, en las actividades de planeación del gobierno local.

- El convenio respectivo habrá de publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Siendo reiterativos, el Plan de Solidaridad se encuentra previsto y estructurado en el Plan de Desarrollo, aunque de és te aún se discute su naturaleza jurídica, la ley dice al respec to: la planeación es la ordenación racional y sistemática de - acciones del Ejecutivo Federal para la regulación y promoción de la actividad económico-social y cultural con el propósito - de transformar la realidad del país conforme a la Constitución.

La planeación en las distintas áreas de la actividad de - la administración pública se efectúa al detalle por medio de - los programas sectoriales, de los cuales forma parte el PRONASOL, el plan nacional ordena que sean elaborados y puestos en prác - tica para lo cual determina los lineamientos de su contenido. Con base a lo anterior los gobiernos estatales y municipales - concertan sus programas productivos y de bienestar, a fin de ser incluidos en el convenio único de desarrollo.

Artículo 27 Constitucional, regulador del programa "Moder - nización del Campo" y PRONASOL.

El 14 de noviembre de 1991 una semana después de haber so metido al Congreso de la Unión la iniciativa para reformar el artículo 27 constitucional, el Presidente Carlos Salinas expli có diversos aspectos de la misma y anunció medidas para refor - mar de inmediato la responsabilidad del Estado con los campesi - nos: recursos presupuestales extraordinarios, creación del Fon

do Nacional para las Empresas de Solidaridad. En el momento de publicarse la ley los recursos se ejercen.

Una buena parte de los campesinos mexicanos y sus comunidades están familiarizados con el Programa de Solidaridad. Desde el principio una parte de éste se orientó a proyectos productivos comunitarios y a apoyar.

El Fondo de Empresas sistemática, promueve y afianza las alternativas productivas de los ejidatarios y comuneros, con mayores desventajas relativas y de propietarios minifundistas.

El Presidente también ofreció una solución inmediata al problema de las carteras vencidas con el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), por lo que los adeudos de núcleos y campesinos que no puedan verdaderamente pagar pasan al Programa de Solidaridad, y los de quienes pueden pagar bajo condiciones especiales pasan a un fideicomiso para el Desarrollo Rural.

Este plan se puso en marcha el 8 de diciembre de 1991, en Morelos, y se concluyó en todos los Estados antes del comienzo del ciclo primavera-verano 1992.

C. PERSPECTIVA ESTATAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

Durante el cuarto año de operación, la dinámica social organizada y la magnitud que cobró el método de trabajo solidario creció, en esa medida surgió como necesidad, transitar a una segunda etapa; es decir hacia la institucionalización de solidaridad. Toda vez que el nuevo carácter público que perfila - adquiere mayor capacidad, para elaborar políticas públicas dirigidas, a distribuir mayor justicia social hacia las demandas de la comunidad.

Para el quinto año la tendencia ha sido fortalecer y consolidar un esquema de política social cada vez más pública que de gobierno.

Consecuentemente se incorporaron importantes modificaciones a los contenidos normativos de nuestra Carta Magna. Los cambios han abierto nuevas posibilidades estratégicas, que adicionadas con la experiencia solidaria generan expectativas para atender los rezagos sociales y las demandas de los mexicanos más necesitados.

Derivado de esas modificaciones la creación de la Secretaría de Desarrollo Social durante 1992, constituye uno de los cambios más importantes encaminados a institucionalizar el esquema de solidaridad. Su creación se fundamenta en la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 2, 31, fracción VII; 35 fracciones IX, XVI, XVII, -

XIX, XX, XXVI, XXXIV, XXXV, XXXVI y XXXVII; 36 fracción XXV, y 43, fracciones V, VIII y XVI además se recorrió en su orden actual el artículo 32 para crear el 32-bis, y se adicionó un artículo 32 y una fracción XXXVIII al artículo 35. También se derogó la fracción XXIV del artículo 38.

Con la formación de la nueva Secretaría se determina la segunda etapa de instrumentación de las políticas públicas solidarias: la de institucionalización dirigida a avanzar hacia la consolidación del estilo corresponsable de política pública. Ahora se promueve una mayor integridad de la práctica de desarrollo social en dos sentidos: el primero, referido a dotar de beneficios sociales productivos y regionales a la comunidad, a la familia y al individuo; y el segundo que busca la instrumentación de estas políticas públicas, en todas las regiones del país. Además como una medida que fortalece la institucionalización, se crea el Gabinete de Desarrollo Social, para garantizar la operación coordinada de las distintas instituciones que intervienen en la política social.

Finalmente, otro mecanismo que fortalece la acción de esta segunda etapa de institucionalización es el cambio del Convenio Único de Desarrollo en Convenios de Desarrollo Social, los cuales se han manifestado como un importante instrumento para el ejercicio efectivo de la descentralización en el renglón de Desarrollo Social.

Así se conforman en el instrumento de la Federación y los

Estados, han diseñado para concretar prioridades y programas de interés común. Es el conducto en el que se apoya la descentralización de importantes funciones a los Estados y Municipios. Toda vez que de acuerdo con lo establecido en el Convenio en lo que se refiere a Solidaridad, se manifiesta que son los Estados y Municipios los encargados de recoger la demanda social y dar forma a los programas a ejecutarse así como, a jerarquizar las obras sociales y los proyectos productivos a los que destinan los recursos del Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional".

Por otro lado observamos que en materia jurídico estatal a cinco años del programa y en términos de mejores condiciones de salario y empleo, no existe todavía un nuevo marco regulatorio que combine productividad con mejores salarios, hoy tenemos un Estado menos propietario pero no necesariamente más justo, Solidaridad no se trata de una acción meramente coyuntural, pues presenta características de permanencia en nuestro medio.

"El programa representa el punto central de la política social, es sin objeciones, el que ha derivado en ciento cincuenta mil núcleos que lo vivifican y prohijan".⁸⁾

8) EL UNIVERSAL, México D.F., noviembre 2, 1994. Pág. 6A.

CONCLUSIONES

1.- México vive tiempos nuevos y la solidaridad de los mexicanos es, cada vez más, su signo distintivo. Son tiempos de cambio, de enormes desafíos, que nos exigen a cada uno, aportar lo mejor de nosotros mismos. Son tiempos también de oportunidades pero, sobre todo, de una movilización solidaria y ejemplar de toda la comunidad para erradicar la pobreza extrema, las carencias y los rezagos que aún padecen millones de compatriotas.

2.- Los mexicanos no podíamos esperar a que la recuperación económica elevara el empleo y el salario. Tampoco se permitirían nuevas formas de ofrecer sin cumplir. Por eso, la respuesta acorde a nuestro temperamento y a nuestras tradiciones, han sido la respuesta de las comunidades con la mirada siempre en el interés general.

3.- Solidaridad ha significado unir, en una sola voluntad, el deber del gobierno y la participación comunitaria. Ha sido, eficazmente la causa de otros compatriotas, de las luchas entre todos y por todos, para lograr una vida digna.

4.- El logro cotidiano de solidaridad es una escuela reparada, una lechería, una nueva presa, el alumbrado y una ca-

lle pavimentada; es también nuevos y mejores hospitales, un sistema moderno de agua potable, créditos y títulos de propiedad. Estos son, en una palabra, el símbolo del cambio en México.

5.- Podemos decir que Solidaridad tiene un sentido de igualdad y justicia social, ya que no se condiciona a ninguna comunidad, se trabaja por igual en los municipios gobernados tanto por el Partido Oficial, como de los de oposición, sirve a todo el pueblo mexicano.

6.- Solidaridad se forma para quitar la pobreza y ayudar a los que menos tienen, trabajando unidos con el gobierno y la comunidad y así dotarlos de las carencias que tienen.

7.- Como hemos visto el presupuesto inicial que se tenía para Solidaridad, se ha ido incrementando año con año para beneficio de muchas comunidades.

8.- Con Solidaridad se busca ayudar tanto a los jóvenes, como a las mujeres que carecen de oportunidades para desarrollarse profesionalmente.

9.- Con el Programa Nacional de Solidaridad, hemos obtenido muchos logros y lo más importante, es que se seguirá avanzando en la siguiente administración, incrementando el presupuesto como hasta ahora y así seguir beneficiando a más comunidades y cubrir sus necesidades.

10.- El Programa Nacional de Solidaridad se ha desarrollado dentro de la ley en un marco respetuoso de la soberanía estatal y la libre autonomía municipal, el sector público federal encargado de la política social en base, mediante el combate a la pobreza extrema y a la desigualdad regional, bajo esquemas democráticos organizativos y autogestionarios en los que la premisa es la comunidad decidida. Este programa representa el rumbo no ausente de dificultades, pero seguro, sólido y hasta cierto punto irreversible.

11.- La Institucionalización del programa es la base para poder conservar ese trabajo solidario que, los ciudadanos y la comunicación entre la sociedad civil y las autoridades, se avanza con mayor prontitud en la realización de las obras, se han optimizado los recursos, es decir se logra hacer más con menos.

12.- La columna vertebral del PRONASOL, son los Comités de Solidaridad, los que han organizado en todas las entidades federativas, siendo éstos a últimas fechas una cantidad de 150 mil en el país.

BIBLIOGRAFIA

- ALTHUSSER LOUIS. Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado. Revista Mexicana de Ciencias Políticas, No. 78.
- ALBERT, Michel. Capitalismo contra Capitalismo. México, Electro Comp., 1992.
- ANDA GUTIERREZ, Cuauhtémoc. Nacimos Endeudados. México, Unión Gráfica, 1989.
- ANGELES, Luis. México Horizonte de Cambios. México, Colegio Nacional de Economistas, 1993.
- BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado. Edit. Jus., S. A., 2a. ed., México, 1955.
- B. PORTILLA. Transformaciones Internas y Nuevo Orden Alimentario Internacional. La Habana, 1981.
- BRANDT W. Norte Sur. Un Programa para la Supervivencia. Bogotá, Pluma, 1980.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. El gran fracaso. El Nacimiento y la muerte del comunismo en el siglo veinte. México, Lasser Press, 1989.
- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa, S. A., México, 1982.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Los grandes retos de la ciudad de México. México, Tipográfica Barsa, 1982.
- ESTEVA, Gustavo. El Estado y la Comunicación. Ediciones Mayo, México, 1981.
- GILBERT HERRERA, Ricardo. El Régimen Jurídico Administrativo de la Prensa en México. UNAM, 1979.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. México Hoy. Editorial Siglo XXI, - México, 1986.
- GONZALEZ TIBUERCIO, Enrique. Reforma del Estado y Política - Social; Aspectos Políticos y Prácticos. México, INAP, 1990.
- GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. Edit. Porrúa, S. A., 3a. ed., México, 1980.
- MARTINEZ NAVA, Juan Carlos. Apuntes de Cátedra de Teoría General del Estado. México, 1989.
- MEYER, Lorenzo. Otros de los Datos Cargados del Sistema. México. Excélsior, 1993.
- MOVILLAUDE, Mauric. El Sistema de los Periódicos. Edit. Letras, S. A., México, 1969.
- RODRIGUEZ C., Carlos. Nueva Cartografía explicada del Estado de México. México, Edit. El Material Didáctico, 1968.
- ROJAS, Carlos. El Programa Nacional de Solidaridad: Hechos e Ideas en torno a un esfuerzo. México, Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, núm. 5, mayo de 1992.

SALINAS DE GORTARI, Carlos. Quinto Informe de Gobierno y Anexo Estadístico. México, Presidencia de la República, 1993.

SIERRA, Julia. La Marginación en México; Algunas Proyecciones y Perspectivas, México al año 2000. México, ITAM, 1989.

VIZCAINO, Antonio. Tierra Antigua. Naturaleza del Estado de México. México. Gobierno del Estado de México, 1992.