

51  
-----  
287

RECIBO DE  
ACATLAN  
1728  
9124

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES - ACATLAN**

**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
UN PUNTO DE VISTA EDUCATIVO**

**T E S I S**

**FALLA DE ORIGEN**

**QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA:  
CELSO JUAN VELAZQUEZ LOPEZ.**

**ASESOR: MAESTRO JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ**

**NOVIEMBRE DE 1994.**



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.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## **RECONOCIMIENTOS:**

**Al Lic. Gerardo Huerta Mendoza, Presidente de la Asociación de Egresados de la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública por haber hecho posible el Seminario de Política Social para Titulación y por la valiosa ayuda que personalmente me prestó para la realización de mi trabajo.**

**A los integrantes del Seminario de Política Social, implementado por la Asociación de egresados, por la brillante exposición de sus temas.**

**Al Lic. Arturo Allende González, Director General de Evaluación y Seguimiento de la Secretaría de Desarrollo Social, por el apoyo bibliográfico tan importante que me proporcionó.**

**A mi familia, mi esposa y mis hijas por el apoyo moral que me brindaron durante la elaboración de mi trabajo.**

**A la Señorita Sandra Méndez, compañera de oficina, quien desarrolló profesionalmente la mecanografía del trabajo en computadora.**

**Y a mis compañeros de oficina que de alguna forma u otra aportaron ideas y me otorgaron el tiempo necesario para la elaboración de mi tesis.**

# INDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>SITUACION DE LA POBREZA EN MEXICO A PARTIR DE LA EDUCACION.</b>	<b>7</b>
<b>1 Generalidades</b>	<b>8</b>
<b>2 Condiciones de Vida</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Alimentación</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Salud</b>	<b>16</b>
<b>2.3 Educación</b>	<b>19</b>
<b>2.4 Vivienda</b>	<b>25</b>
<b>3 Visión de Conjunto</b>	<b>29</b>
<b>4 Un Piso Social Básico</b>	<b>34</b>
<b>4.1 Alimentación</b>	<b>36</b>
<b>4.2 Salud</b>	<b>40</b>
<b>4.3 Educación</b>	<b>44</b>
<b>4.4 Vivienda</b>	<b>50</b>

**CAPITULO II****FILOSOFIA Y ESTRATEGIA DEL PROGRAMA NACIONAL  
DE SOLIDARIDAD. 56**

<b>1</b>	<b>Objetivos del Programa</b>	<b>64</b>
<b>2</b>	<b>Estructura y Organización</b>	<b>69</b>
<b>3</b>	<b>Vertientes de Solidaridad</b>	<b>77</b>
<b>3.1</b>	<b>Solidaridad para el Bienestar Social</b>	<b>78</b>
	<b>3.1.1 Salud</b>	<b>78</b>
	<b>3.1.2 Alimentación</b>	<b>84</b>
	<b>3.1.3 Educación</b>	<b>87</b>
	<b>3.1.4 Vivienda</b>	<b>89</b>
	<b>3.1.5 Servicios Básicos</b>	<b>92</b>
<b>3.2</b>	<b>Solidaridad para la Producción</b>	<b>96</b>
	<b>3.2.1 Solución a la Cartera Vencida de Banrural</b>	<b>98</b>
	<b>3.2.2 Fondo Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad</b>	<b>101</b>
	<b>3.2.3 Infraestructura de Apoyo Productivo</b>	<b>103</b>
	<b>3.2.4 Fondos de Solidaridad para la Producción</b>	<b>104</b>
	<b>3.2.5 Apoyo a la Producción Forestal</b>	<b>107</b>
	<b>3.2.6 Apoyo a la Pesca y la Acuicultura</b>	<b>107</b>
	<b>3.2.7 Apoyo a la Minería</b>	<b>108</b>

	Pág.
<b>3.3</b> Solidaridad para el Desarrollo Regional	109
<b>3.3.1</b> Infraestructura Carretera	110
<b>3.3.2</b> Fondos Municipales de Solidaridad	111
<b>3.3.3</b> Fondos de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	113
<b>3.3.4</b> Programa de Desarrollo Regional	116
<b>4</b> Balance General	122
 <b>CAPITULO III</b>	
<b>LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS DE SOLIDARIDAD</b>	
<b>1</b> Un Diagnóstico Educativo a partir de la Pobreza	125
<b>2</b> Los Programas Educativos	129
<b>2.1</b> Infraestructura Educativa	129
<b>2.1.1</b> Operación	133
<b>2.1.2</b> Resultados	134
<b>2.2</b> Solidaridad para una Escuela Digna	139
<b>2.2.1</b> Operación	142
<b>2.2.2</b> Resultados	145
<b>2.3</b> Niños de Solidaridad	149

	<b>Pág.</b>
<b>2.3.1 Operación</b>	<b>151</b>
<b>2.3.2 Resultados</b>	<b>154</b>
<b>2.4 Solidaridad con Maestros Jubilados</b>	<b>158</b>
<b>2.4.1 Operación</b>	<b>160</b>
<b>4.4.2 Resultados</b>	<b>163</b>
<b>2.5 Escuelas de Solidaridad</b>	<b>166</b>
<b>2.5.1 Operación</b>	<b>168</b>
<b>2.5.2 Resultados</b>	<b>170</b>
<b>2.6 Apoyo al Servicio Social</b>	<b>171</b>
<b>2.6.1 Operación</b>	<b>175</b>
<b>2.6.2 Resultados</b>	<b>176</b>
<b>CONCLUSIONES GRAFICAS</b>	<b>181</b>
<b>CONCLUSIONES GENERALES</b>	<b>187</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>192</b>

## INDICE DE GRAFICAS

<b>Gráfica No. 1</b>	<b>138-A</b>
<b>Gráfica No. 2</b>	<b>138-B</b>
<b>Gráfica No. 3</b>	<b>138-C</b>
<b>Gráfica No. 4</b>	<b>148-A</b>
<b>Gráfica No. 5</b>	<b>148-B</b>
<b>Gráfica No. 6</b>	<b>157-A</b>
<b>Gráfica No. 7</b>	<b>157-B</b>
<b>Gráfica No. 8</b>	<b>157-C</b>
<b>Gráfica No. 9</b>	<b>157-D</b>
<b>Gráfica No. 10</b>	<b>165-A</b>
<b>Gráfica No. 11</b>	<b>165-B</b>
<b>Gráfica No. 12</b>	<b>179-A</b>
<b>Gráfica No. 13</b>	<b>179-B</b>

## **INTRODUCCION**

La población mexicana ha experimentado, desde la etapa porfirista hasta nuestros días, un constante rezago en materia de servicios debido a la concentración de la economía en pocas manos y el Estado no ha sido capaz de mejorar el nivel de vida de la población.

Dentro de estos servicios y que consideramos de gran importancia, es el de la educación, que a pesar de los esfuerzos realizados por el estado desde la creación de la Secretaría de Educación Pública, no se ha logrado alcanzar un nivel educacional equiparado al de los países europeos u otros países desarrollados, es claro que existen algunos países del planeta que no han alcanzado ni la mitad del nivel con que cuenta México, pero eso no es una justificación para que nuestro país se estacione en los niveles de bienestar social en los que se encuentra actualmente.

Si analizamos en una forma mas profunda al sistema educativo nos damos cuenta que este deja mucho que desear, por que en los niveles de educación básica se le concede al alumno lo más elemental, encontrándose con serias dificultades al tratar de ingresar a los siguientes niveles educativos, esto se debe principalmente, a que las políticas de ajustes económicos que se han venido aplicando desde la década de los ochentas han impactado contrariamente la formación de los recursos humanos al devaluar el ingreso de la población afectando no solamente al sistema educativo mexicano sino también las rangones de alimentación y salud de las comunidades de bajos ingresos.

El rezago en el sistema educativo es enorme y se ha agravado aún más por las nuevas políticas de limitaciones que se han venido aplicando en el país.

En estas circunstancias lo que el país requiere, es que se implante una política que corrija las desigualdades en la distribución del ingreso, que permita elevar los

FALLA DE ORIGEN

niveles de la educación, es necesario, también que se de una apertura de mejoras a todos los renglones que eleven el bienestar de las poblaciones marginadas.

En este contexto se afirma que: **La Educación que brinda el Estado Mexicano a través de la Secretaría de Educación Pública y sus programas oficiales requiere de una política social adicional de combate a la pobreza, como es el Programa Nacional de Solidaridad, para contribuir al mejoramiento de la calidad y cobertura educativa.**

En el Primer Capítulo, trato de exponer brevemente las condiciones de vida por las que ha pasado el pueblo mexicano desde la década de los treinta y los reclamos que hace este al estado con el propósito de que se busquen líneas estratégicas que permitan mejorar la situación actual, en los renglones de alimentación, salud, educación y vivienda. Tratando de que el estado garantice la oferta de alimentos, principalmente a las zonas rurales, comunidades indígenas y áreas urbanas marginadas, que son los que mas padecen los ataques de la pobreza, sin descuidar el abasto alimenticio a las ciudades. En materia de salud, el estado esta obligado a realizar esfuerzos que permitan el mejoramiento de la salud, por medio de la ampliación de los servicios médicos y asistenciales hasta el último rincón de la República Mexicana.

Con respecto a la educación, independientemente de la serie de documentos que existen indicando la crisis en la educación, expresamos en nuestro trabajo el fuerte rezago que tiene el sistema educativo y que ha ocasionado que se presente una tasa muy alta de analfabetas, esencialmente, en el medio rural.

Se hace mención, en este capítulo acerca de la escasez de la vivienda que padece la población mexicana.

**Este renglón se considera muy importante y pensamos que el Gobierno Federal debe tomar en cuenta este rubro por que la vivienda es un elemento que permite el desarrollo de una sociedad, por lo tanto es necesario asignar mayores partidas presupuestales con el fin de impulsar la construcción de viviendas en todo el país.**

**En el Segundo Capítulo se presenta un panorama acerca de la filosofía y estrategia del programa, por medio de la cual se permita alcanzar la igualdad económica entre los pueblos de México fortaleciendo la solidaridad entre sus habitantes.**

**Los principales objetivos del programa, son los de dar solución a la problemática de pobreza en la que vive el país desde hace muchos años atrás, sin que los gobernantes anteriores al sexenio del Presidente Salinas hicieran lo correcto para mejorar tal situación. Con respecto a la estructura y organización del Programa nacional de Solidaridad, este se conformó de tal manera que permitiera a sus integrantes realinar la política adecuada para lograr un mejoramiento productivo de nivel de vida de la población.**

**En este capítulo, se señala que con el fin de brindar un mejor apoyo a la población se siguieron tres importantes líneas estratégicas de acuerdo a los señalamientos indicados en los principios generales del programa que son: Solidaridad para el Bienestar, Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional.**

**En el primer punto el estado trata de acercar soluciones que mejoren el nivel de vida de la población mexicana de bajos ingresos, principalmente en las áreas rurales que se encuentran aisladas de las ciudades.**

FALLA DE ORIGEN

En el punto de Solidaridad para la Producción, Solidaridad juega un papel muy importante en la construcción de infraestructura de apoyo productivo con el fin de crear oportunidades de empleo para aprovechar la capacidad de los recursos humanos inactivos dentro de la población mexicana y de esa manera abatir poco a poco las causas que provocan la pobreza.

En el renglón de solidaridad para el Desarrollo Regional, se orienta el apoyo a las comunidades hacia la construcción de obras de infraestructura, mediante la realización de programas especiales de desarrollo que eleven el nivel de vida de la población de escasos recursos.

Mediante el programa Fondos de Solidaridad para los Pueblos Indígenas se busca mejorar la eficiencia de la dinámica productiva de sector agrícola que se considera indispensable para el desarrollo de las comunidades indígenas.

Con respecto a los programas de Desarrollo Regional, ya que estos se han llevado a cabo desde la década de los 30's, con el fin de mejorar las condiciones de vida de las zonas marginadas mediante la introducción de los servicios básicos a partir de 1989, con la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad, la política de desarrollo regional, quedan plasmados en el Acuerdo Nacional para el mejoramiento productivo de las áreas rurales buscando con ello elevar el nivel de bienestar social de estas poblaciones.

Por último, en el Tercer Capítulo, exponemos los programas educativos que han sido apoyados por el Programa Nacional de Solidaridad.

**El primer punto es Infraestructura Educativa, mediante el cual ha permitido dar solución al rezago de planteles que existen en la República Mexicana y de esta forma proporcionar espacios para una mayor captación de niños en edad escolar.**

**El siguiente punto que analizamos es el de Solidaridad para una Escuela Digna, este programa se encarga de realizar reparaciones menores y mantenimiento a los planteles ya existentes. El Programa Niños en Solidaridad apoya a los niños de escasos recursos con becas en efectivo despesas y de esta manera evitar el alto índice de deserción por falta de recursos económicos de sus padres.**

**En el punto, Solidaridad con los Maestros Jubilados, el Programa Nacional de Solidaridad, ha realizado esfuerzos para reintegrarlos a sus áreas de labores que realizaban anteriormente, proporcionándoles de esta forma una actividad que ejercieron durante muchos años y les permite un ingreso extra que mejorara su nivel de vida.**

**El último punto de este capítulo es Escuelas de Solidaridad, las acciones que lleva a cabo este programa se encuentran contempladas en los incisos anteriores, por lo tanto no consideramos importante mencionarias, pero lo que si queremos decir es que cuando todo el pueblo mexicano disfrute de los servicios que se plantean en nuestro trabajo a un costo razonable, principalmente en los distintos niveles de la educación, estaremos seguros de que México ha entrado plenamente al nivel de los países desarrollados y todos los mexicanos tendremos el bienestar social que tanto aspiramos.**

FALLA DE ORIGEN

## **CAPITULO I**

**SITUACION DE LA POBREZA EN MEXICO**

**A PARTIR DE LA EDUCACION**

## LA POBREZA EN MEXICO.

### 1.- GENERALIDADES.

La economía mexicana a partir de los movimientos armados que se iniciaron en 1910 a la fecha ha presentado diversos cambios en su ritmo de crecimiento, por ejemplo: En el periodo de 1910 a 1934 se reporto un crecimiento económico sumamente bajo, debido a que en este lapso de tiempo se descuidaron las actividades económicas por atender el conflicto armado, aunque, después de 1920 se empezó a restablecer la actividad económica esta se dió en una forma muy lenta que no alcanzó a sentar las bases del crecimiento, cuando se presento la depresión mundial de 1929 a 1932.

Sin embargo, de 1910 a 1934 el crecimiento económico fue bajo pero permitió un ligero avance socioeconómico que se manifestó en una mayor generación de energía eléctrica, instalaciones telefónicas y adelantos técnicos en algunas ramas de la producción<sup>1</sup>.

En la época del Cardenismo, período comprendido entre 1934 y 1940, (primer presidente que duraría 6 años) el crecimiento económico del país fue satisfactorio por que se obtuvieron avances en el desarrollo de la población mexicana, los cuales dieron como resultado una elevación en los niveles de vida del pueblo mexicano.

Los mejoramientos logrados para la población mexicana se manifestaron en una mejor distribución del ingreso, un incremento en el reparto de tierras, estímulos a

---

<sup>1</sup>J. Silvestre Méndez M. Problemas Económicos de México, p.49.

ejidatarios y pequeños empresarios<sup>2</sup> con estas acciones emprendidas durante el gobierno cardenista se implantan las bases del desarrollo capitalista en México.

De 1940 a 1970, es un período que se caracteriza por un crecimiento económico pero sin desarrollo porque no hubo distribución del ingreso; aunque en los últimos dos sexenios que fueron el de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, se registro un mayor crecimiento económico que los anteriores.

Estos dos sexenios son mejor conocidos como el período de Desarrollo Estabilizador, el cual afirman algunos investigadores es donde se efectúa el mayor endeudamiento externo de nuestro país<sup>3</sup>.

En la fase de 1970 hasta nuestros días, ha sido un período al igual que el anterior y que no ha habido desarrollo social.

En principio, tenemos que el gobierno de Luis Echeverría, planteo una nueva estrategia económica que se llamo Desarrollo Compartido, a esto podemos agregar que la desigualdad económica que existía se puso de manifiesto en la nula distribución del ingreso en las distintas ramas económicas del país. Durante este sexenio la tasa promedio anual de crecimiento fue del 6% que resulta inferior a la obtenida en el llamado período de desarrollo estabilizador que fue de 6.7%<sup>4</sup>.

El gobierno de José López Portillo, encontró la economía del país bastante deteriorada debido a las crisis que se iniciaron en 1976 y que se agudizaron con la

---

<sup>2</sup> Ibid. p.50.

<sup>3</sup> Fernando Carmona. El Milagro Mexicano. p.72.

<sup>4</sup> J. Silvestre Méndez M. Op. Cit. pp 50-53.

devaluación del peso, como consecuencia de la inflación tan alta que existía, el endeudamiento externo y el retiro de capitales hacia el exterior que buscaban seguridad.

Con el propósito de restaurar la confianza y encausar las fuerzas sociales que se encontraban en franca divergencia, el Presidente López Portillo desarrolla tres elementos que le permiten lograrlo: 1.- La explotación del petróleo; 2.- La capacidad de control político del movimiento obrero y 3.- La capacidad rectora que le permite generar proyectos de desarrollo<sup>5</sup>.

Sin embargo, la política económica del gobierno de López Portillo, se ha caracterizado por la fuerte restricción en las demandas de incrementos salariales.

En este sexenio hubo un crecimiento económico mayor al crecimiento de la población, pero los principales problemas económicos y sociales lejos de resolverse se agudizaron por que el crecimiento que registro la economía no repercutió en el desarrollo de la sociedad.

Por lo tanto, cuando asume la Presidencia de la República (1 de diciembre de 1982) Miguel de la Madrid Hurtado, la situación económica del país era muy delicada.

El Presidente de la República, con el propósito de dar solución al problema económico, instrumenta el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), pero a pesar de esta y otras medidas que se tomaron, la crisis siguió su curso y en el primer año de su gobierno hubo una fuerte caída del PIB<sup>6</sup> que dió como resultado que en lugar

---

<sup>5</sup>Jorge Alonso. *El Estado Mexicano*. p.71.

<sup>6</sup>J. Silvestre Méndez M. Op. Cit. p.54.

de crecer la economía disminuyó su producción ante el inevitable crecimiento de la población.

Esta caída repercutió en los años posteriores del sexenio, en 1984 y 1985 se tubo un crecimiento de 3.5 y 2.5 por ciento, que apenas y alcanzó el crecimiento de la población y como complemento, en 1986 se produce otra caída del PIB de -3.8%<sup>7</sup> que ha ratificado la presencia de la crisis en la economía mexicana, dando como resultado que con este crecimiento económico tan bajo no se alcanza a cubrir ni la mínima parte de las necesidades de la población mexicana.

Carlos Salinas de Gortari al tomar posesión de la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 1988, como era de esperarse encontró una economía en recesión que condujo a la disminución de las actividades productivas. Sin embargo, impulso algunas variables económicas que le permitieron incrementar el promedio anual del crecimiento económico, aunque este es ligeramente superior al crecimiento de la población se observa una verdadera ausencia en el crecimiento socioeconómico.

Cabe hacer mención que el sexenio de 1988-1994, el líder de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas, asegura que el problema del agro mexicano se ha convertido en el problema número uno del país, porque no se cumplieron los programas ofrecidos por la administración salinista, incluso, ni se iniciaron porque no tenían un sustento económico al contrario les fue desmantelada la infraestructura de servicios que le servían de apoyo como son: Fertilizantes, Conasupo, Créditos y Seguros, por un lado y por otro, haber concluido el reparto agrario mediante una medida administrativa basada en una ley agraria que permite a los ejidatarios vender sus parcelas.

---

<sup>7</sup>Ibid p.54.

Estas medidas han provocado que se incremente la pobreza de la población rural, aumento de enfermedades derivadas de la misma pobreza, así como los altos índices de desnutrición que padecen millones de mexicanos<sup>8</sup>.

## **2.- CONDICIONES DE VIDA.**

A partir de 1960 y hasta nuestros días hemos visto que México ha tenido un crecimiento en su economía, pero desgraciadamente éste no se ha traducido en un desarrollo socioeconómico en el que participe la mayor parte de la población.

Uno de los problemas graves que se presenta en la población de bajos recursos por la falta del desarrollo socioeconómico, es la desnutrición que padece una gran cantidad de mexicanos que no cuentan con los medios económicos para satisfacer sus necesidades, agudizándose aún mas en la población infantil<sup>9</sup>.

Las condiciones de vida de la población mexicana de escasos recursos la vamos a dividir en 4 renglones: 1) Alimentación, 2) Salud, 3) Educación y 4) Vivienda.

### **2.1 ALIMENTACION.**

En el renglón de la alimentación los indicadores acerca de esta situación nos muestran que la producción de alimentos básicos, ha disminuido en forma muy

---

<sup>8</sup>Rosa María Chumacero R. Solo Promesas Deja Salinas en el Campo. Mundo Político No. 30, noviembre 1994. p.19.

<sup>9</sup>Ibid. p.56.

importante, cabe hacer mención, que esto se debe a que no existe una política que estimule la producción de alimentos básicos, así como también las áreas de producción de estos se encuentran muy desgastadas y no se cuenta con tecnologías apropiadas que permitan la producción de los satisfactores alimenticios, esto trae como consecuencia que se ha tenido que recurrir a la importación de alimentos.

En las zonas de producción de básicos existe un grave estancamiento que no permite avanzar en el cultivo de alimentos, si comparamos la cantidad de hectáreas, que se cultivaron en 1965 con las que se cultivaron en 1988 nos damos cuenta que es casi la misma puesto que en 1965 se cultivaron 12 millones y medio de hectáreas y en 1988, 13 millones, por lo tanto la variación ha sido muy pequeña, sin embargo en ese mismo período la población se duplico y los rendimientos no han compensado el estancamiento de la superficie cultivada.

Otro de los factores que han intervenido en esta situación es la descapitalización que ha sufrido el campo mexicano, puesto que la inversión pública paso de representar un 19 por ciento del total en 1980 a solo el 5 por ciento del total a 1990.

Con respecto a la política de subsidio para alimentación por parte del gobierno tiene muchas deficiencias, ya que su magnitud es mínima y su área de distribución es muy reducida, normalmente esta se concentra en las zonas urbanas, dándole prioridad al Distrito Federal. Dejando atrás a las poblaciones rurales que viven en algunos casos, en condiciones de pobreza extrema.

Desde los años cincuentas, se ha dado preferencia, en la mayoría de los casos, al desarrollo de tecnologías a las zonas agropecuarias comerciales que se encuentran capitalizadas, perjudicando con esto a las zonas marginadas. Las políticas agrícolas favorecen solamente a los sistemas de producción mas rentables en corto plazo sin tomar

en cuenta el deterioro que se le causen a los recursos y apoyando siempre a los estratos de población que tienen mayores posibilidades económicas, no tomando en cuenta a las comunidades de escasos recursos que sus cultivos los llevan a cabo en zonas áridas, que su producción apenas si alcanza para el autoconsumo de la población, incluso en algunas áreas esta producción es insuficiente para satisfacer sus necesidades de alimentos y la población se ve obligada a emigrar a otros lugares en busca de los satisfactores alimenticios.

En México un 40 por ciento de la población no satisface ni siquiera los mínimos nutricionales que requiere el organismo para funcionar adecuadamente. El problema alimenticio que sufre el país se encuentra principalmente, en el medio rural y en las áreas urbanas con población de bajos ingresos, aunque no es solamente un problema de abasto, existe una serie de diferencias entre las distintas regiones y esto es con referencia a la imparcialidad en la distribución, de los alimentos ya que esta se caracteriza, por un lado, el excesivo intermediarismo que da como resultado la obtención de grandes márgenes de ganancia para los comerciantes, lo cual provoca a la población que el acceso de alimentos sea más difícil, incluso algunos de ellos, para ciertas capas de la población son inaccesibles. Como por ejemplo en el caso de la leche, en 1987 con la producción nacional mas las importaciones hubiera sido suficiente para suministrar entre 1 litro y litro y medio diario a los 20 millones de niños hasta los nueve años de edad. Sin embargo los niños de las familias más pobres no consumen leche y muchos de ellos ni la conocen<sup>10</sup>.

Cabe destacar también que entre los años de 1981 a 1988 se dio una disminución significativa en el consumo de granos básicos, esto fue debido por una lado al estancamiento tecnológico que existe en el campo, así como a una alza en los precios de

---

<sup>10</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Combate a la Pobreza. Ed. El Nacional, México, 1991. p.37.

los productos y la gran disminución salarial. Y por otro lado que la producción de alimentos es insuficiente para satisfacer las necesidades de los mexicanos, además de que no se destina al mercado interno puesto que los productos con mayor valor nutritivo se exportan al extranjero.

El consumo ficticio por habitante en maíz, frijol y arroz alcanzó en 1988 niveles inferiores a los que se dieron en la década de los setentas dada la escasez de básicos, la mala nutrición que existe en el país provoca que de los niños que nacen anualmente, que son alrededor de 2 millones, de ellos mueren 100 mil aproximadamente en los primeros años de vida y los que logran sobrevivir padecen defectos físicos o mentales debido a la escasez de una alimentación balanceada.

En las regiones urbanas, ante la disminución de sus ingresos la población se tuvo que privar de la calidad y cantidad de alimentos, ya que tiene que cubrir otros gastos como son: renta, transporte, vestido, etc.

En las masas de ingresos mas bajas, prácticamente todo lo dedican al consumo de alimentos de los cuales apenas y les alcanza para consumir y en forma muy escasa, maíz, frijol, trigo y arroz, no pudiendo obtener productos con un alto contenido de proteínas.

En el año de 1985 un 90 por ciento de los habitantes de las zonas rurales observó ciertos grados de desnutrición por la deficiente alimentación que recibieron, presentando se esta situación principalmente en los niños menores de 6 años.

En suma, la situación del país esta basada de acuerdo a la reducción del ingreso real que percibe la población en la menor medida de crecimiento de la producción nacional de alimentos básicos, así como la desviación hacia consumos alimentarios relativamente elitistas y de gran deficiencia en la distribución interna.

En materia alimentaria y de nutrición la mayoría de los indicadores se dirigen, (en cuestión de escasez alimentaria) a las comunidades más pobres que son las que han sufrido los ajustes llevados a cabo mediante las concentraciones gubernamentales<sup>11</sup>.

## 2.2. SALUD.

Es evidente que las condiciones de salud en nuestro país se han venido mejorando, aunque estamos lejos de alcanzar un nivel en esa materia que nos permita igualarnos con los países desarrollados.

En el sector salud, los esfuerzos que ha realizado el estado para mejorar las condiciones de salud y proporcionar los servicios médicos y asistenciales a las distintas regiones del país han mejorado las condiciones de vida de muchos millones de mexicanos.

No obstante las serias deficiencias que existen en el área de salud, la mortalidad en la población ha disminuido en forma considerable.

La mortalidad infantil en México es mayor que en otros países de América Latina. En la actualidad de cada mil niños nacidos vivos que se registran, mueren 29 al año, más de la mitad de estas muertes en menores de 4 años son atribuidas a las grandes deficiencias nutricionales.

Se considera que aproximadamente una tercera parte (ó más) de las muertes en nuestro país han podido ser evitables pero a causa de la marginación, la desigualdad social y la deficiente infraestructura de los servicios médicos, millones de mexicanos

---

<sup>11</sup> *Ibid.* p.35.

no tienen acceso a los servicios permanentes de salud y recurren a la automedicación basada, principalmente, en la herbolaria.

Las principales causas de muerte de la población han venido siendo variadas, por ejemplo: en 1940 el 43% de las muertes se debió a enfermedades infecciosas y parasitarias y en 1982 estas causas representaron el 12.2%, las enfermedades del aparato circulatorio en 1940 provocaron el 3.7% de los fallecimientos y el 16.9% en 1982; los padecimientos del aparato respiratorio causaron el 20% de las defunciones en 1940 y el 11.8% en 1982; las enfermedades del aparato digestivo en 1940 ocasionaron la muerte al 4.7% y en 1982 al 8%. Para 1991 las muertes causadas por estas enfermedades disminuyeron considerablemente<sup>12</sup>.

El hecho de que, históricamente, los servicios de salud hayan mejorado no quiere decir que se solucionó el problema puesto que existe una serie de factores que intervienen y dificulta la posibilidad de que los servicios médicos que presta el estado se le proporcionen a todos los habitantes del país. Uno de estos factores que existen para que los servicios de la medicina se extiendan a toda la población de los mexicanos es el escaso interés que presenta el estado en las esferas de bajos ingresos que no cuentan con los servicios de salud institucionalizados, otro de ellos es la fuga del presupuesto, la desorganización, irresponsabilidad y una poderosa burocracia que aparece en los cuerpos médicos y autoridades sanitarias<sup>13</sup>, sin tomar en cuenta el bajo presupuesto que se destina a los servicios asistenciales de salud.

Otro de los factores importantes que intervienen en la disminución de la calidad de vida de la población es el alto grado de contaminación que se encuentra en zonas

---

<sup>12</sup>Ibid. p.67.

<sup>13</sup>Fernando Carrón. Op. Cit. p.129.

urbanas incluso también en el medio rural. La contaminación que se presenta en las ciudades se da por medio de la defecación al aire libre en las áreas populares que no cuentan con los servicios de alcantarillado, así como la polución de desechos tóxicos que se encuentran flotando en la atmósfera.

Incluso en los servicios institucionalizados existe una marcada estratificación social ya que prevalece una asociación que distingue la calidad de los servicios médicos de acuerdo a la posición ocupacional de la población que merece atención.

Paralelamente a la desigualdad que existe en la atención que reciben los derechohabientes, ha predominado una concentración geográfica y una desigualdad en las remuneraciones, así como en los instrumentos e instalaciones que están a disposición del personal médico de las diversas dependencias, incluso en algunos casos existe la proliferación de servicios médicos que ha propiciado que algunos grupos disfruten de dos ó mas servicios, mientras que las clases de escasos recursos no cuentan con ninguno y estén sujetos a recibir una atención médica de calidad notablemente insuficiente.

Es importante mencionar que los derechos que tiene cada uno de los habitantes del pueblo mexicano a la protección de sus salud se concentra en una serie de grupos organizados como son, obreros y empleados, estos están sujetos a recibir los servicios médicos de acuerdo al trabajo que realizan y la remuneración de este, ya que mientras mayores percepciones obtenga el trabajador, mejor es el servicio médico que recibe.

En resumen, el derecho que tiene el pueblo mexicano a la protección de su salud, no se considera que sea todavía una realidad puesto que la mayoría de las comunidades

que viven en estado de pobreza no reciben estos beneficios y en algunos casos los que los reciben se les ha reducido a una atención médica deficiente<sup>14</sup>.

### **2.3 EDUCACION.**

La educación es otro de los elementos importantes en el proceso de desarrollo socioeconómico de una nación porque a través de ella los individuos tienen acceso al mejoramiento de sus niveles de vida.

La historia del proceso educativo en México ha sido cambiante empezando por la herencia de las antiguas civilizaciones, pasando por la época colonial con una fuerte influencia de la iglesia en materia educativa.

Durante la etapa independentista y hasta la reforma, la educación fue similar a la de la época colonial hasta 1917 en que se reconoce la importancia de la educación y que después de un fuerte debate en el congreso constituyente se acordó el establecimiento de la educación laica en el artículo Tercero Constitucional<sup>15</sup>.

La educación, de acuerdo con el legado de nuestro liberalismo social debe comprenderse como el pilar del desarrollo integral del país. Los conceptos de liberalismo social dan la pauta para llegar a concebir una educación pública de buena calidad que prepare a los mexicanos para el desarrollo de nuestro país.

---

<sup>14</sup>Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Op. Cit. pp.41-46.

<sup>15</sup>Vicente Oria Razo. Política Educativa Nacional. p.22.

Es preciso e indispensable dar solidez a un sistema educativo nacional con responsabilidades afines a los principios fundados en la autonomía educativa que contenga programas que permitan la información de ciudadanos mejor capacitados<sup>16</sup>.

La educación no es un medicamento que cura todos los males de la sociedad, pero sí es un elemento que debe crecer al mismo ritmo del desarrollo económico porque si la educación se retrasa los individuos se estancan y no hay una evolución pareja con el crecimiento económico y el desarrollo social<sup>17</sup>.

De acuerdo con el Artículo 3o. de la Ley General de Educación, es obligación del Estado proporcionar los servicios educativos a toda la población mexicana que pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios serán prestados dentro del marco del Federalismo y la concurrencia previstos en nuestra Carta Magna y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley<sup>18</sup>.

La educación es el campo decisivo para el futuro de la nación. Las acciones educativas del Gobierno y la sociedad son algunas de las grandes prioridades de la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación<sup>19</sup>, establecido en la normatividad para la modernización de la Educación Básica.

---

<sup>16</sup>Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Secretaría de Educación Pública, México, 1992. p.1.

<sup>17</sup>Vicente Oria Razo. Op. Cit. p.41.

<sup>18</sup>Ley General de Educación. Secretaría de Educación Pública. Ed. Diario Oficial de la Federación, México, 1993. p.42.

<sup>19</sup>Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Op. Cit. p.3.

La educación es uno de tantos problemas que ha venido sufriendo la humanidad ya que esta es el conducto mediante el cual las sociedades hacen contacto con la cultura y a través de ella es como se llega a ser persona consiete de su destino.

En el pasado sololanente los privilegiados tenían acceso a la enseñanza y la mayoría de la población vivía sin poder recibir los beneficios que aporta la educación.

En México, con el propósito de asegurar el ingreso al nivel de educación primaria a toda la población mexicana, es necesario hacer un mayor esfuerzo de las comunidades que tienen menos posibilidades de iniciar y permanecer hasta concluir ese grado educativo, no solamente para los niños sino también para los adultos como lo establece el Artículo 2o. de la Ley General de Educación en el cual dice que todo individuo tiene derecho a recibir educación y todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional<sup>20</sup>.

Esto significa que la mayor parte del esfuerzo que se haga se debe de centrar en las comunidades aisladas o en aquellas partes que solo cuentan con escuelas que son atendidas por un solo maestro (unitarias) y en algunos casos con primarias incompletas, aún teniendo las instalaciones no se cuenta con personal docente, material didáctico ni equipo. Esto pone de manifiesto el bajo nivel de educación que existe en esas zonas rurales y comunidades indígenas por lo que se hace indispensable proporcionar una atención preferencial en dichas zonas que permitan superar las deficiencias del sistema educativo.

De acuerdo a lo anterior, la Ley General de Educación en su Artículo 33 Fracc. I, establece que se atenderán de manera especial a las escuelas que por estar en

---

<sup>20</sup> Ley General de Educación. Op. Cit. p.42.

localidades aisladas o zonas urbanas marginadas sean ampliamente mayores las posibilidades de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos de esas localidades<sup>21</sup>.

Con el propósito de terminar con las imparcialidades educativas se decretó la Ley General de Educación, que establece en sus Artículos 3o. y 7o. incluyendo el Inciso VI del Artículo 7o. que dice: Promover el valor de la justicia de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante esta, así como propiciar el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos<sup>22</sup>.

En estos conceptos se establece que la educación que imparta el Estado debe ser igual para todos los mexicanos sin distinción alguna, tomando en cuenta que en estos conceptos establece el derecho que tienen también las comunidades indígenas a recibir educación.

En materia educativa se han tenido avances importantes durante seis décadas, sin embargo junto con esos avances y como producto del desarrollo del sector se han originado nuevas necesidades y se han acentuado los elementos que impactan en forma negativa la permanencia y rendimiento escolar de nuevos educandos y se han deteriorado los servicios educativos, debido a esta situación se impulsará vigorosamente un proceso de transformación educativa, la cual es indispensable para la modernización del país<sup>23</sup>.

Con la transformación educativa que se pretende llevara cabo se busca el replanteamiento de los factores que componen al actual Estado de los Servicios a partir

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.47.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p.42.

<sup>23</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Nacional. México, 1989. p.102.

de la redefinición de algunos de ellos y la incorporación de otros, en la investigación concertada de alternativas educativas para el futuro. Es por ello que la modernización educativa no solo comprenderá las transformaciones para responder a las condiciones cambiantes del país, sino también las indispensables para que la educación se oriente hacia diversos grupos de población que la demandan, coadyuvando así al proceso para su desarrollo y bienestar de todos los mexicanos<sup>24</sup>.

En el rubro de la educación el país ha realizado un gran esfuerzo, sin embargo el derecho que tienen los mexicanos a recibir la educación básica no se ha cumplido, ya que en la actualidad, existen más de seis millones de personas mayores de 15 años que son analfabetas, once millones carecen de educación primaria y otros once no cubrieron su enseñanza secundaria, esto es sin tomar en cuenta a la población juvenil que cumple 15 años anualmente<sup>25</sup>.

Con los datos que se mencionan queda confirmado que el sistema educativo nacional es piramidal y provoca el desperdicio de recursos humanos, materiales y financieros y sobre todo la frustración de muchos estudiantes que no concluyen su educación.

La capacidad con que cuenta el sistema educativo para dar educación a la población en edad escolar se ha ido reduciendo, tenemos que entre 1976 a 1982 el registro total del sistema educativo se elevó en un 44 por ciento. En cambio para el período 1983 a 1988 su crecimiento fue tan solo del 7.5 por ciento. En estos últimos años se ha registrado una importante disminución de la matrícula de primaria, esto se

---

<sup>24</sup> *Ibid.* p.102.

<sup>25</sup> J. Silvestre Méndez M. Op. Cit. p.63.

hace evidente a partir del ciclo 1985-1986 y se sostiene ese ritmo para el período 1988-1989.

Lo que quiere decir que la capacidad de absorción con que cuenta el sistema educativo para la población de jóvenes entre 4 y 24 años ha disminuido y al registrarse un descenso real en el número de alumnos inscritos en ese nivel, al mismo tiempo esta cambiando la estructura interna debido a modificaciones que se han realizado en la pirámide de edades.

En el sistema educativo, desde tiempos ancestrales, se ha venido utilizando un mecanismo en el cual se produce la divergencia social, puesto que los servicios educativos que se hacen llegar a los círculos más pobres de la población mexicana son de la más deficiente calidad, es por ello que los niños procedentes de esos núcleos presentan los más altos índices de fracaso escolar<sup>26</sup>.

La proporción y dinámica de crecimiento del nivel poblacional, así como su segregación en el medio rural, es el reto principal para la ampliación del sistema educativo nacional, adicionalmente a esto se tiene el compromiso de elevar la calidad y la eficiencia en el nivel de educación básica.

Solidaridad ha hecho énfasis en la educación primaria por considerarla de suma importancia en la formación de las facultades básicas, no solamente de la niñez mexicana, sino del pueblo en general<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup>Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Op. Cit. pp.46-48.

<sup>27</sup>Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Solidaridad a Debate. Ed. El Nacional. México, 1991. p.43.

Además que la educación amplia los campos y apoya al mejoramiento personal y de las comunidades, es la fuerza imprescindible que se necesita para transformar al país. Si se desea tener una política social que abarque un amplio campo de trabajo que permita a la población obtener recursos económicos se debe hacer énfasis en la educación porque esta es el elemento que nos dará la clave para romper el círculo vicioso que ha tenido a la mayoría de la población sumida en la pobreza.

Los problemas que enfrenta la educación mexicana, son: El analfabetismo, que ya es una tradición el rezago escolar, planes y programas de estudios obsoletos, bajo presupuesto destinado a la educación, deserción, abandono y reprobación escolar, por mencionar algunos, que pueden ser resueltos mediante cambios al modelo educativo mexicano por un modelo que haga énfasis en una descentralización real, que valore más lo cualitativo, que fortalezca la vida libre y democrática de los mexicanos, porque una educación adecuada y de buena calidad es la que necesita el pueblo mexicano para construir los cimientos firmes de la unión entre los habitantes del país<sup>28</sup>.

## 2.4 VIVIENDA.

El grave problema de la vivienda que padecen buena parte de las familias mexicanas no solo no se resuelve sino que al contrario se agudiza. En el medio rural el problema habitacional ni siquiera se ha tocado, si nos acercamos a las áreas donde existe la pobreza extrema nos encontramos con un panorama desolador al ver el tipo de chozas que habitan las familias, para no ir tan lejos tenemos al D.F. donde existen algunas colonias proletarias que sus habitantes viven en verdaderas posilgas y sin ningún servicio y de las cuales tienen que pagar renta.

---

<sup>28</sup>J. Silvestre Méndez M. Op. Cit. p.66.

La vivienda, es el problema que ha venido arrastrando el pueblo mexicano desde hace muchos años, el rezago en la vivienda lo encontramos a nivel nacional y vemos que hasta nuestros días los derechos constitucionales que tienen los individuos a poseer una vivienda decorosa no se ha convertido en una realidad para los mexicanos, ya que existe un déficit de aproximadamente entre 7 y 8 millones de viviendas.

Solidaridad propuso en 1989 como acción inmediata, realizar obras que permitan disminuir las carencias y las deficiencias de la vivienda popular, incluso en ese mismo año el programa intervino en el combate al rezago habitacional de las comunidades rurales, así como en colonias populares, apoyándolos con recursos para la construcción y rehabilitación de viviendas<sup>29</sup>.

En la década de los ochenta, aproximadamente el 63 por ciento de las viviendas existentes en el país estaban sobreocupadas, con más de 2 ocupantes por cuarto, en lo que se refiere al área urbana y más del 2.5 ocupantes por cuarto en las zonas rurales; en esta situación estaba el 77 por ciento de la población nacional. El 33 por ciento de las viviendas se encontraba en mejores condiciones de ocupación.

En el nivel de carencia absoluta de vivienda se encontraban cerca de 22 millones de personas, o sea una tercera parte de la población en ese año.

En lo referente a la vivienda rural en las zonas marginadas, se caracteriza por los altos niveles de hacinamientos y la inexistencia de servicios básicos.

La escasez de habitación en México alcanza niveles preocupantes dado que solamente en el año de 1980 más del 20 por ciento de las viviendas necesitaban ser

---

<sup>29</sup>Solidaridad a Debate, p.50.

reconstruidas en forma urgente, debido al estado de deterioro total en que se encontraban y en el se albergaban cerca de un 77 por ciento de la población del país.

Por otro lado tenemos la carencia de los servicios (agua potable, drenaje y electricidad), en las viviendas de las zonas rurales y colonias populares, en algunos casos llegan a contar con algún servicio, por ejemplo algunas viviendas cuentan con electricidad pero no cuentan con drenaje o agua potable, es decir, los servicios de las viviendas han sido siempre muy desiguales, esa desigualdad no solamente se da en comunidades rurales, sino también la tenemos presente en zonas conurbadas del Distrito Federal que no tienen dichos servicios.

Continuando con la escasez de vivienda, vemos que las acciones del estado se han dirigido, principalmente a las clases medias y a los trabajadores que están agremiados a algún organismo sindical o de otro tipo pero que tenga un empleo estable, en caso contrario si no se encuentra en esas condiciones no puede aspirar a obtener alguna vivienda si bien no se cuenta con datos confiables acerca de la situación actual del problema de la vivienda en el país, pero se percibe que la participación de la rama de la construcción tubo un descenso en la década de los ochentas.

Si agregamos a esta situación los deterioros físicos de la vivienda por desgaste y una situación conflictiva que se relaciona con el contexto cultural, encontramos que el problema habitacional en México no es solamente de escasez sino también de tecnología en la construcción de ella, saber como se lleva a cabo la construcción de una vivienda y que tipo de material se requiere.

El rezago en la solución del problema se debe también, a que las políticas en este renglón se han determinado por cierta inflexibilidad y poca comprensión hacia las formas tradicionales de diseño y autoconstrucción de vivienda, dado que en colonias populares

y zonas rurales las construcciones de viviendas se hacen por las personas que la habitarán sin utilizar tecnología alguna o planos arquitectónicos, así como también a la ilegalidad en que se encuentra el terreno en donde se llevará a cabo la construcción tanto en el campo como en la ciudad.

En estos últimos años el problema de la habitación se ha agravado debido a los daños que se les ha causado a las existentes, por el mal uso que se les ha dado así como por el desgaste sufrido en forma natural.

Independientemente de estos factores existen otros que estancan la solución al problema de la vivienda, entre los que destacan, el crecimiento de la población urbana originado por la llegada de familias que abandonan las zonas rurales, la falta de capacidad de pago por el deterioro de sus condiciones de vida, el encarecimiento de la vivienda y el elitismo de créditos destinados a este rubro, sin tomar en cuenta que buena parte de los recursos del pueblo que deberían ser asignados a la construcción de viviendas de interés social los canalizan hacia colonias como: Las Lomas de Chapultepec, El Pedregal de San Angel, etc., con el grave perjuicio de atención a las grandes zonas rurales del país<sup>30</sup>, por lo tanto vemos que la situación habitacional es muy compleja y de acuerdo con el camino que toma cada uno de los regimenes gubernamentales, no existe la posibilidad de dar solución al problema de la vivienda.

En resumen, el derecho que tienen los mexicanos a poseer el espacio necesario para su desarrollo personal esta lejos de ser alcanzado y en esa medida las garantías sociales que corresponden a los hombres quedan mermadas<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup>Fernando Carmona. Op. Cit. p.134.

<sup>31</sup>El Combate a la Pobreza. Op. Cit. pp-49-54.

### 3.- VISION DE CONJUNTO.

Nuestro país esta compuesto por cerca de 90 millones de personas de las cuales aproximadamente el 50 por ciento de ellas no han podido satisfacer sus necesidades más mínimas, dentro de esta esfera encontramos una gran cantidad de mexicanos que viven en condiciones de pobreza extrema, la mayor parte de ellos son personas que habitan en el campo, en zonas áridas, semiáridas y en las comunidades indígenas.

Las condiciones de vida de estas personas es incierta por que no tienen ingresos fijos ya que en esas zonas las fuentes de empleo son muy escasas, en esos lugares los trabajos se realizan por temporadas por eso el empleo no es permanente, los cultivos son de temporal y esperan las lluvias para poder llevar a cabo la siembra, es por ello que su ingreso ya sea por salario o por el producto de la cosecha, incluso en algunos casos sumados ambos, son insuficientes para cubrir las mínimas necesidades del grupo familiar<sup>22</sup>.

En este tipo de comunidades existe un fuerte analfabetismo ya que en algunos poblados no logran concluir ni siquiera la primaria.

En estas zonas su nivel de vida esta muy deteriorado por la desnutrición de la población, incluso se llegan a encontrar casos de enfermedades que no sufre el resto de la población y la mortalidad infantil es más significativa que en otras regiones del país.

En relación a sus viviendas, estas por lo general no cuentan con los servicios más indispensables como son energía eléctrica, agua potable, drenaje y regularmente son muy pequeñas, provocando con esto el hacinamiento de las familias, lo cual sumado a la falta

---

<sup>22</sup> ibid. p 54.

de higiene, a la desnutrición y a un medio ambiente insalubre convierte a las familias en el punto clave para contraer los riesgos de salud que estancan las posibilidades de desarrollo de las comunidades rurales<sup>33</sup>.

Dentro de las familias que habitan las zonas urbanas que se encuentran en lugares deprimidos, también existe un nivel de analfabetismo muy alto en el que la mayoría de las personas su educación no llega a la primaria terminada. En esos sectores, en lo referente a la salud, los servicios médicos con que cuentan son muy deficientes puesto que estos se prestan solamente a las familias que tienen un empleo estable, el resto de la población que no reúne ese requisito se ve obligado a efectuar gastos médicos, reduciendo con ello, aún más, su ingreso familiar.

En los últimos años, debido a las crisis que ha sufrido el país y que ha provocado la disminución en los empleos y una alza generalizada en los precios de los productos de primera necesidad y que se ha reducido el poder adquisitivo, también a causado una considerable disminución en calidad y en cantidad de la alimentación del pueblo ya que la mayor parte de sus ingresos lo destinan en esta materia impidiéndoles satisfacer otras necesidades. (ropa, calzado, etc.)<sup>34</sup>.

La pobreza en que se encuentran las zonas rurales y las comunidades indígenas ha ocasionado una fuerte migración hacia la Ciudad de México, este conjunto de indígenas que han abandonado su lugar de origen ha cambiado la pobreza de las zonas rurales por la de la ciudad, ya que si lo vemos desde el punto de vista que en la comunidad donde habitaban antes, su alimentación era insuficiente por la escasez de los insumos, en la

---

<sup>33</sup>Ibid. p.54.

<sup>34</sup>Ibid. p.55.

ciudad la alimentación no es escasa pero es cara tomando en cuenta el ingreso que perciben.

La migración indígena a sido un fenómeno ancestral entre los pueblos dedicados al comercio, pero actualmente esta se presenta como un fenómeno entre la mayoría de los pueblos indígenas como una de las estrategias de sobrevivencia que desarrolla cada grupo indígena para enfrentar las condiciones de la extrema pobreza en que se encuentran<sup>35</sup>.

Los indígenas sufren el grave problema de enfrentarse a una nueva forma de vida y costumbres completamente diferentes a las que tenía antes de abandonar su lugar de origen y que los expone ante el abuso y la explotación de los demás.

Las comunidades de indígenas y campesinos pobres que viven en las colonias populares de la ciudad, se encuentran inmersos dentro de una gran infraestructura de servicios, pero que por sus condiciones de trabajo no tienen acceso a esta, ya que fue creada para prestar servicio a las personas que cuentan con empleo fijo, claro que no en todos los casos se da esta situación como por ejemplo en la infraestructura educativa no importa el ingreso que se tenga, el niño puede hacer uso de ella, solo en los casos en que los niños deben trabajar para llevar dinero a su casa no asisten a la escuela, el no asistir a una escuela representa que en el futuro perderán las oportunidades de obtener un mejor empleo que permita despegarse de la pobreza por la que han pasado sus familiares (padres, abuelos, etc.).

---

<sup>35</sup>Leticia Carderon Chelius. Migración Indígena a Estado Unidos y a la Frontera Norte. El Cotidiano No.62. México, mayo-junio/94. p.38.

En la constante migración de individuos que abandonan los lugares en que fueron creados, no todos se dirigen hacia la ciudad, existen grupos que se dedican a recorrer el país en busca de trabajo como jornaleros y con el salario que reciben satisfacen su necesidad de alimentación a medias.

Los servicios de salud y educación para estos grupos son completamente desconocidos y sus viviendas, si es que la tienen, se encuentran a muchos kilómetros de distancia y ahí se encuentra su familia a la que enviará o llevará el dinero que pudieron ahorrar en el tiempo que estuvieron fuera de su hogar.

Con esto queda demostrado que la sociedad mexicana tiene que enfrentar el reto para garantizar al pueblo los insumos que permiten satisfacer sus necesidades esenciales.

El desafío no es solamente por la magnitud de la pobreza que padecen millones de mexicanos, sino por lo inaccesible que son muchas comunidades en donde radica la pobreza, por las prácticas de producción que se llevan a cabo con frecuencia y que la acentúan por la orientación de las políticas sociales y económicas que la hacen mas difícil de superar. Así como por las diferencias regionales y culturales existentes y el problema que se presentaría para movilizar la cantidad de recursos que permitieran terminar con ella<sup>36</sup>.

Independientemente de la dimensión del problema y que es de consideración, la solución de este no escapa a las posibilidades de la economía mexicana.

La forma, por medio de la cual se puede resolver el problema de la pobreza, es mediante la distribución equitativa de los recursos gubernamentales con que se cuente,

---

<sup>36</sup>El Combate a la Pobreza. p.57.

destinándolos a atender las necesidades básicas de la población, principalmente a la que se encuentra en situación más crítica.

Para lograr la erradicación de la pobreza es necesario definir en forma clara las prioridades de la política económica y clasificar sus objetivos. Una estrategia con esta orientación permitiría acercarse a la dirección adecuada, para atender el problema de la pobreza en México<sup>37</sup>.

Cabe destacar que en cada uno de los sexenios presidenciales a partir de 1940 y hasta 1982, se tuvo un crecimiento medio anual superior al 6% del producto interno bruto, excepto el de Miguel Alemán que fue de 5.8%.

Con Miguel de la Madrid bajo a 0.2% debido a la crisis que encontro cuando asumió el poder y con Salinas de Gortari no alcanzó el 3%.

Algunos estudios muestran que hubo concentración de la riqueza en sexenios anteriores al de Carlos Salinas de Gortari, pero nunca llegaron a los extremos del gobierno salinista y como siempre en cada una de estas irregularidades del crecimiento económico los que la han soportado son los trabajadores, principalmente los campesinos de escasos recursos.

Por otro lado, a partir del sexenio de Echeverría se inició, en una forma más pronunciada el endeudamiento del país, con López Portillo se implantan los topes salariales, pero no perjudicaron tanto a la población como las acciones llevadas a cabo por el gobierno salinista, debemos tomar en cuenta también, el reparto demagógico de tierras inútiles que hizo Díaz Ordaz, la nacionalización de la industria eléctrica con López

---

<sup>37</sup>El Combate a la Pobreza. Op. Cit. p 57.

Mateos que más bién fue una compra de chatarra a precio de maquinaria nueva, así como el irresponsable manejo de la economía tanto en la bonanza petrolera como e la crisis durante el sexenio de López Portillo, la nacionalización de la banca fue una medida que solo benefició a la banca extranjera en detrimento de la mexicana.

Pero según el estudio, dice que estos gobernantes demagogos y corruptos no dañaron tanto al país como los últimos, egresados de universidades estadounidenses que prometieron la incorporación del país al primer mundo y lo que demostraron fue su fracaso porque ni siquiera tenemos un salario percapita similar al de otros países en vías de desarrollo<sup>38</sup>.

#### **4.- UN PISO SOCIAL BASICO.**

Dentro de las líneas de estrategia que tiene contempladas Solidaridad para combatir la pobreza en México encontramos la de un piso social básico mediante el cual se pretende asegurar a todos los mexicanos los insumos más necesarios como son: alimentación, salud, educación y vivienda, con el fin de que estén capacitados para realizar sus actividades productivas que les permita superar la pobreza en las zonas donde prevalece y que constituye el tema central donde se debe enfocar la acción del Estado en materia de bienestar social.

El Piso Social Básico, esta compuesto por un conjunto de bienes y servicios mínimos a los que tiene derecho toda la población para garantizar un nivel de vida decoroso.

---

<sup>38</sup>Octavio Rodríguez Araujo. Para Comparaciones la Jornada. México, 10-enero-95. p.9.

Esta línea buscará ser la expresión material de los derechos sociales consagrados en nuestra Constitución y será el resultado de la aplicación de una línea estratégica integral que tiene el propósito de que la población que se encuentra en estado de pobreza pueda acceder al conjunto de bienes materiales y servicios sociales.

Una vez logrado el Piso Social Básico los esfuerzos gubernamentales deberán orientarse a los sectores de la sociedad mexicana que carecen de otros servicios esenciales, además la propuesta que pretende garantizar el acceso a dicho conjunto de bienes materiales y servicios sociales, ofrecer algunas ventajas como por ejemplo: hacer frente a la variedad de problemas que sufren los pobres; la diferencia de estos centros de población, tanto en rasgos individuales así como por su posición geográfica, se haría necesaria una intervención del Estado muy diversificada si se tratara de que se llevara a cabo solamente a través de programas específicos, lo que en la práctica haría muy difícil lograr algunas mejoras para el núcleo de personas que viven en la pobreza.

La construcción de un Piso Social Básico será un elemento importante que influirá en los propósitos de modernización de la economía mediante el incremento del ingreso real de la clase trabajadora más los bienes y servicios, que se reciben se produce un mayor consumo de bienes básicos que permitirá elevar el ingreso de las personas ocupadas en empleos informales.

Con la propuesta anterior, no quiere decir que se vayan a retirar los apoyos específicos que ayuden a superar la pobreza sino que estos serán orientados, principalmente cuando la situación de pobreza sea relativamente homogénea, cuando el problema no alcance magnitudes preocupantes así como en el momento en que las

soluciones a los problemas de pobreza extrema o a situaciones de emergencia puedan darse con buenos resultados<sup>29</sup>.

#### **4.1 ALIMENTACION.**

El propósito principal en este renglón es el de dar al pueblo mexicano los insumos necesarios para una dieta adecuada y a bajo costo ya que un sistema alimenticio deficiente ocasiona, en el caso de los adultos que se deteriore su salud e incapacidad para realizar sus trabajos y en los niños, de preferencia durante los primeros cinco años de vida les cause serios daños físicos y mentales. Es por ello que el objetivo primordial del combate a la pobreza propuesto por el Gobierno, es el de asegurar un Piso Social Básico, en materia de alimentación para la mayoría de los mexicanos que vivan en estado de pobreza poniendo mayor atención a las comunidades que se encuentran en extrema pobreza.

Para dar solución al sistema alimentario es necesario que el crecimiento de la producción de básicos se integre a la modernización del abasto, pero ante todo se encamine a una mayor distribución de los requerimientos alimenticios.

La modernización en el campo debe permitir resolver el problema del mercado interno, así como el incrementar la producción de cultivos para la exportación.

En la década de los ochentas se demuestra que una política alimentaria y nutricional debe dar la mayor garantía al logro de la seguridad alimentaria, esta debe estar basada en la obtención de alimentos para las mayorías y aprovechar al máximo el potencial de los recursos naturales y de esa manera disponer de alimentos suficientes que

---

<sup>29</sup>Ibid. pp. 70-74.

permita dar solución a la manera insatisfecha de cerca de la mitad de la población mexicana.

En este aspecto es necesario hacer una revisión acerca de lo que se produce y la forma en que se produce, porque una política de producción apoyada en la diversificación de recursos con que cuenta el país y con técnicas apropiadas de acuerdo a las diferentes condiciones ambientales de las zonas, puede moderar el impacto en la naturaleza y proporcionar mas beneficios para su desarrollo basado en sus propios recursos naturales.

La capacidad alimentaria del pueblo mexicano debe apoyarse en la producción interna; la importación de básicos debe ser solamente un complemento a los faltantes internos o una base de reserva precautoria mas no una política permanente para asegurar la disponibilidad de alimentos.

La crisis por la que atraviesa el campo, se ha originado principalmente, por dos causas la primera se refiere a la falta de decisión de los gobiernos para enfrentarse con firmeza a los problemas, con la real intención de resolverlos y la segunda es la enorme desproporción en densidad de población entre las grandes ciudades y el campo y que existen grandes diferencias entre un conglomerado de campesinos con una población dispersa y la población concentrada en las ciudades<sup>40</sup>.

Dada la ubicación geográfica y de aislamiento en que viven los conglomerados campesinos es casi imposible darles atención, además de que viven en la más completa miseria. Bastaría hacer un recorrido por las extensas áreas áridas y semidesérticas para convencernos de las condiciones de vida que llevan sus habitantes.

---

<sup>40</sup>Fernando Carmona. Op. Cit. p.119.

Por desgracia esta realidad demuestra que no podrá haber en nuestro país una mejoría en el nivel de vida de sus habitantes si no se lleva a cabo un cambio radical en las estructuras que posibilite la solución a los problemas del campo.

En algunas ocasiones la intervención del estado en los asuntos relacionados con la producción campesina ha ocasionado en buena medida la desigualdad que existe entre los campesinos, dado que el acceso a los recursos públicos beneficia a grandes productores y regiones determinadas.

La reactivación del campo requiere un contexto que apoye la capitalización de los productores, grandes y pequeños, se incremente su aprovechamiento y se mejore la infraestructura en general y la celebración de un convenio institucional en el cual se asignen recursos en forma equitativa a los sectores y regiones que los requieran con el fin de que se de un impulso al desarrollo rural. Estos recursos deben canalizarse en forma integral, incluyendo insumos, servicios y cuando sea necesario el subsidio que corresponda.

En las regiones de escasos recursos se hace indispensable la adecuación de mecanismos comerciales que permitan la retención de los productos excedentes así como un incremento al ingreso.

De acuerdo con la situación de pobreza que padecen en las zonas rurales es necesario crear los medios y políticas que ayuden a los núcleos campesinos que se encuentran marginados de los beneficios que ofrece el desarrollo y puedan atender sus necesidades relacionadas con la alimentación.

Las políticas deben estar encaminadas a proporcionar beneficios a los campesinos como los precios de garantía estimular la producción así como permitir un ingreso

suficiente a la población de pequeños agricultores, también consideramos importante se avance en el concepto de subsidio, pero que sean orientados hacia los productos básicos de consumo popular evitando la fuga de estos hacia sectores que no los necesitan.

Otro punto importante en este renglón, es la reducción de los excesos de intermediarismo y acaparamiento con el fin de obtener un abasto apropiado y a precios razonables, aunque para solucionar estos requerimientos es necesario la intervención gubernamental adecuada a través de los medios de comunicación y de campañas que promuevan el consumo de alimentos nutritivos y con un costo de acuerdo a las posibilidades económicas de los consumidores.

Es importante destacar que para realizar estas propuestas se debe llevar a cabo una reforma a las instituciones en sus estructuras, de tal forma que las resoluciones tomadas lleguen a las comunidades que mas lo necesitan.

Por último se requiere promover actividades que presten atención a las zonas rurales y a los núcleos campesinos, con el fin de crear condiciones que permitan el desarrollo equilibrado del campo dirigiendo sus acciones a lograr la satisfacción de las necesidades alimentarias del conjunto de mexicanos que se encuentran en los distintos niveles de pobreza<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup>El Combate a la Pobreza. pp.79-82.

## 4.2 SALUD.

La salud es el elemento principal donde se asienta la fuerza para el bienestar y el desarrollo de un país, no existe nada más contrario al avance que ambicionamos todos los mexicanos que el abatimiento, el dolor a una vida frustrada por la incapacidad<sup>42</sup>.

El derecho que nos asiste a la protección de la salud se encuentra establecido en nuestra Constitución Mexicana, pero para hacerlo efectivo es necesario que se lleve a cabo un mejoramiento en las condiciones de vida de la población.

Esto quiere decir, que se deben de concentrar los esfuerzos gubernamentales en programas de alimentación, vivienda, educación, saneamiento ambiental, recreación y condiciones de trabajo, dirigidos hacia las comunidades que se encuentran en una situación muy crítica<sup>43</sup>.

La salud es un concepto que merece especial atención médica partiendo de un criterio de bienestar general, uno de los elementos principales para la conservación de la salud es el combate a la pobreza mediante cambios de los modelos prevalecientes orientándolos a la atención de la salud entendiéndola como una estrategia que concentra la organización total del sistema asumiendo el compromiso de dar atención a la población en general en un número determinado de servicios y al mismo tiempo tener como factor central las acciones preventivas y de salud pública, eliminando la corrupción que existe en la prestación de este servicio.

---

<sup>42</sup>10 Compromisos para el Combate a la Pobreza. 1er. punto del discurso del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. Perfil de la Jornada, Jueves 16 de junio de 1994. p.II.

<sup>43</sup>El Combate a la Pobreza. Op. Cit. p.82.

El Dr. Zedillo, en los 10 puntos para el combate a la pobreza expresa que el componente esencial para combatirla es asegurar a los sectores mas necesitados los servicios básicos de salud, siendo estos oportunos y de buena calidad<sup>44</sup>.

Con el propósito de reducir las desigualdades existentes en los centros de salud, es necesario que se implemente un sistema nacional de salud que garantice el acceso universal a los servicios que contengan la misma calidad para todos los individuos sin excepción de su nivel de ingresos o su posición ocupacional.

El interés general de la población es que se implante un sistema nacional de salud que ofrezca atención médica a todos los mexicanos con una calidad igual a la que reciben los derechohabientes y que paulatinamente extienda sus servicios a toda la población no asegurada.

Para la conformación de un sistema de esta naturaleza es necesario modificar los mecanismos y las fuentes de financiamiento con el fin de que permitan una redistribución de recursos que proporcione la reducción de la brecha entre los derecho habientes y los grupos no asegurados, con esto se pretende igualar a los individuos de menores recursos que alcancen niveles de atención similares a los de aquellos para quienes el derecho a la protección a la salud ya es una realidad<sup>45</sup>, aunque para que se de esta situación en que la ciudadanía y la igualdad sean un criterio efectivo para el acceso a los servicios de salud, es necesario eliminar la estratificación que existe dentro del sistema de salud y adecuarlo de acuerdo a las necesidades médicas de la población.

---

<sup>44</sup>10 Compromisos para el Combate a la Pobreza. Op. Cit. P.III.

<sup>45</sup>El Combate a la Pobreza. Op. Cit. P.84.

Es importante remarcar que en la práctica del combate a la pobreza existe una tarea para la ampliación de la cobertura con el objeto de que se brinde atención a los millones de mexicanos que habitan en las pequeñas comunidades rurales y en las zonas urbanas marginadas y que no cuentan con los servicios mínimos de salud.

Para dar cumplimiento efectivo en este punto es preciso reorientar los servicios de salud hacia una mayor justicia para los grupos que viven en la pobreza extrema.

Independientemente del acceso que se tenga a los servicios médicos aún ya ampliado, no resuelve por sí mismo los problemas de salud por lo que el punto esencial para que se lleve a cabo este sistema es el de realizar cambios en los modelos de atención que ya citamos anteriormente y conceder a la salud pública, así como a los servicios no personales, el lugar apropiado en la estrategia entre los grupos más desprotegidos.

Es indispensable incluso urgente, que el derecho a la protección de la salud sea extendida al campo mexicano mediante la orientación de los servicios y la acción en que se sostengan ya que buena parte de ellos son de naturaleza urbana e individual; esto es necesario hacerlo con el fin de evitar que en el medio rural se reproduzcan medicamentos que utilizan las zonas urbanas que son costosos e ineficientes y que pueden transformar a la población en consumidora de medicamentos que no le ayudan a curar sus padecimientos.

Se pretende aprovechar las experiencias medicinales comunitarias e implementarlas como complemento a la medicina tradicional y a la herbolaria que ha realizado un papel importante dentro de las comunidades indígenas, principalmente en lo que se refiere al suministro de servicios mínimos.

Existen en el país poblaciones urbanas y rurales en estado de marginación que requieren una mayor atención médica y es preciso que se implementen acciones rápidas con el fin de detener el daño que se está causando a la salud de las nuevas generaciones de mexicanos. Es por esta razón que se considera de suma importancia actuar lo más rápido posible para llevar a cabo las acciones necesarias en materia de prestación de los servicios y atención preventiva para agilizar los programas de nutrición y alimentarios para la población que está en mayor riesgo.

Estos programas han permitido reducir en forma significativa, la mortalidad infantil y han mejorado la nutrición durante los años determinantes en el crecimiento de esta población marginada<sup>46</sup>, pero estos no son suficientes, es imprescindible encaminar los apoyos de previsión y curación de la enfermedad hacia los lugares donde los necesitan. No es prudente limitarse a la concepción de salud del individuo y su familia, sino incorporar el concepto de la salud de toda la comunidad con el fin de asegurar la intervención de sus miembros en los programas de mejoramiento de la salud, puesto que ya no se puede confiar en acciones médicas que están dirigidas en forma central.

Con respecto a la reestructuración del sistema de salud, se requiere de una reorientación en las labores de investigación científica con el propósito de que se permita el acceso a los servicios médicos, en forma proporcional, de acuerdo a las necesidades de la población.

Cabe también señalar que es necesario hacer énfasis en las áreas de salud comunitaria, así como medicina tropical, medicina social e investigación biomédica<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup>Ibid. p.85.

<sup>47</sup>Ibid. p.87.

### **4.3 EDUCACION.**

La educación es uno de los conceptos básicos que se requiere para atacar la pobreza por medio de una política orientada a reducir las desigualdades con el fin de asegurar un nivel básico y de calidad, para toda la población y mejorar por medio de la educación las condiciones de vida de los individuos mediante la preparación para el trabajo que les permita ingresar a un mundo productivo.

De acuerdo a las condiciones actuales del país, se debe poner mayor énfasis en materia educativa, al nivel de enseñanza primaria elevando su calidad, mejorando su contenido e incrementando su eficiencia terminal con el propósito de que ofrezca a la totalidad de la población un grado básico que sirva de punto de partida para los siguientes niveles educativos<sup>48</sup>.

Para llevar a cabo la educación primaria es necesario organizar de otra manera todos sus servicios de apoyo, principalmente la formación docente, formas de enseñanza, mantenimiento de la planta física, la educación no formal, el desarrollo científico y tecnológico, así como a la investigación educativa. Pero para desarrollar las reformas que se plantean y sobre todo para cerrar la brecha que existe entre grupos y regiones es necesario que se haga una descentralización del sistema educativo.

Con el fin de que el proceso de descentralización funcione, este debe ser profundizado de tal forma que al transferir las funciones correspondientes y recursos del Sistema Federal a los Estados y Municipios se logre una redistribución efectiva de poder de fondos y de capacidad de decisión.

---

<sup>48</sup> *Ibid.* p. 88.

El objetivo de estas reformas es el de dotar a los Estados y Municipios de capacidad política y jurídica con el fin de que ellos asuman y ejerzan la responsabilidad y los recursos así como los contenidos educativos y la formación de profesores.

El proceso de descentralización se consideraría incompleto si es que no se acompaña con una permanente participación de la sociedad en materia educativa. Es decir, una sociedad activa que tome en sus manos este proceso y que aporte esfuerzo, que disponga de tiempo y proporcione ideas a la tarea educativa y que busque los mecanismos adecuados para evaluar en forma constante.

La participación sistemática de la sociedad y el debate en forma permanente son los elementos primordiales que facilitan los cambios requeridos en el sistema educativo, acercándolo a las necesidades de la población.

Desde hace muchos años atrás, se viene arrastrando una serie de desigualdades en el sistema educativo a las que es necesario terminar dando prioridad a los sectores mas necesitados, impartiendoles el acervo educativo mas importante para la vida cotidiana sobre nuevas bases de la educación para adultos y a las comunidades indígenas mediante la formación de habilidades y capacidades que estén de acuerdo con una economía nacional integrada al fenómeno productivo.

Para que se de esta situación se requiere determinar la orientación específica de la educación, así como establecer los objetivos y metas de cada uno de los niveles educativos y distinguir las habilidades y destrezas que se pretenda crear en los alumnos en cada uno de los casos<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> *Ibid.* p.90.

La administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, reconociendo las grandes deficiencias en el sector educativo, se dio a la tarea de llevar a cabo consultas a la sociedad mexicana con el propósito de modernizar el sistema educativo que encontró al inicio de su gestión, por tal motivo instruyó a las autoridades de educación, para que con la participación de maestros, padres de familia y organizaciones responsables, que dentro del marco de la libertad de educación se integre un programa que permita realizar la transformación del sistema educativo mediante el cual el país tenderá a modernizarse y logrará la igualdad que requiere<sup>50</sup>.

El 16 de enero de 1990, al quedar instalada la Comisión para la Consulta sobre la Modernización de la Educación, el Presidente Salinas afirmó que el destino del país depende del rumbo que tome la educación nacional y convocó a todos los mexicanos preocupados en el destino de la patria, principalmente a todos los maestros que conocen a fondo el problema que sufre la educación en México, a llevar a cabo un gran debate nacional y a asumir el reto educativo, así como a enfrentarlo unidos con responsabilidad<sup>51</sup>.

Es de este modo que se da origen al Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 que tiene como objetivo mejorar la organización de la educación ampliar la cobertura y principalmente los niveles de calidad de la educación, así como ofrecer mas y mejor educación a la sociedad mexicana con el fin de que responda a las demandas sociales, a los propósitos del desarrollo nacional y promueva la participación social.

Con la modernización educativa se exige un sistema nacional que desencadene las fuerzas de nuestra sociedad que se encuentran contenidas en todas las regiones del país;

---

<sup>50</sup>Vicente Oria Razo. Op. Cit. p.239.

<sup>51</sup>Ibid. p.239.

se organice de acuerdo a las necesidades locales el esfuerzo educativo, se acerque la atención de las funciones educativas a los problemas y realidades así como se cuente con la participación de todos los sectores de la comunidad local<sup>52</sup>.

La modernización educativa implica revisar y racionalizar los costos educativos y simplificar los mecanismos para su manejo y administración.

A partir de la Administración de Carlos Salinas, México ha iniciado el camino hacia la modernización y la educación es el medio por el cual se llevará a cabo el cambio si es que los mexicanos encuentran en ella el recurso para desarrollar nuevas capacidades que permitan encontrar eficientemente el bienestar de la población.

El avance hacia una modernización educativa a la altura del mundo contemporáneo, es decir, de competencia y cambios en el trabajo productivo, requiere de un esfuerzo serio y disciplinado capaz de adecuarse a la resolución del conocimiento y de la técnica.

La modernización ha partido de las finalidades establecidas de acuerdo a las necesidades actuales de la educación con esa base se ha procedido a identificar obstáculos por superar, para alcanzar dichas finalidades, es necesario establecer métodos y canales para formular los problemas y estrategias para resolver con el apoyo de los sectores sociales interesados<sup>53</sup>.

El compromiso de la modernización es el de llevar a cabo un cambio en los métodos de enseñanza dada su repercusión en el proceso de aprendizaje.

---

<sup>52</sup> *Ibid.* p.241.

<sup>53</sup> *Ibid.* p.246.

En el medio educativo mexicano no es novedosa la tendencia a acentuar el proceso de aprendizaje más no en el de enseñanza y considerar que la función del maestro es poner al alumno en situación de aprendizaje que ser él mismo un enseñante<sup>54</sup>, esa es una de las irregularidades que la modernización educativa trata de eliminar mediante un cambio estructural del sistema educativo en general.

En el contexto de la Educación Básica, el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, contempla los niveles de educación preescolar, primaria, secundaria y especial, proporcionada por la federación, los estados y los particulares; la educación comunitaria rural, está a cargo del Consejo Nacional del Fomento Educativo (CONAFE) y la indígena esta reglamentada y se lleva a cabo por la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Educación Indígena.

La capacidad de las autoridades de educación para la modernización educativa tiene como pilar ofrecer una educación suficiente y relevante en todos sus niveles educativos dando preferencia a la primaria por ser el espacio donde se forma el futuro del ciudadano.

Para llevar a cabo el propósito de adecuar la educación a las necesidades de la modernización, se requiere hacer una revisión de los contenidos de planes y programas de estudio de la educación básica tomando en cuenta los alcances científicos y los objetivos del nivel, así como articular pedagógicamente los niveles que conforman la enseñanza básica de manera coherente, dentro del principio de continuidad que evite los vacíos y traslapes que hoy se presentan; promover métodos de enseñanza-aprendizaje que proporcione al educando actividades de investigación, experimentación y gestión que apoyen el desarrollo de una cultura científica y tecnológica desde el nivel de preescolar<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> *Ibid.* p.248.

<sup>55</sup> *Ibid.* pp.254-260.

Por otro lado tenemos que para que se mejoren los servicios educativos en el país es indispensable darle apoyo al magisterio mediante mecanismos de reconocimiento.

La modernización educativa exige el establecimiento de estructuras de promoción en el trabajo que hagan factible conciliar el sentido de servicios con mejores condiciones de vida, al tiempo que hace imprescindible contar con un sistema adecuado de formación de maestros, de actualización de sus conocimientos y de perfeccionamiento continuo de su capacidad educativa.

Debido a estos requerimientos y con motivo de concretar la reafirmación y el acrecentamiento del compromiso del estado mexicano con la educación pública, se dio origen al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Suscrito por el Gobierno Federal, los Gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación<sup>56</sup>.

Con dicho acuerdo se pretende llevar a cabo la reorganización del sistema educativo, mediante la formación de maestros que les permita una mayor vinculación con la comunidad, con la escuela y con los alumnos y es preciso también hacer un esfuerzo especial con el propósito de motivar al maestro para que realice una actualización constante y asignarle las condiciones adecuadas que se requieren en esta importante actividad.

En resumen, un sistema educativo de calidad solo se consolida creando nuevas estructuras que permitan el acceso al ejercicio y la vocación magisterial dando paso a la

---

<sup>56</sup> Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Op. Cit. p.1.

educación de alta calidad, que requiere el pueblo mexicano para encaminarse hacia la superación de la pobreza en que se encuentra<sup>57</sup>.

#### **4.4 VIVIENDA.**

En nuestro país la vivienda es uno de los requerimientos más importantes que existen en la sociedad, la cuestión de la vivienda es un serio problema que se tiene desde hace varias décadas sin que hasta la fecha haya tenido una solución efectiva.

Debido al acelerado crecimiento demográfico las necesidades de la vivienda se incrementan con gran rapidez por ello la solución inmediata en este rubro no es posible, la construcción de vivienda en México deberá llevarse a cabo mediante la participación de la sociedad en su conjunto con el propósito de apoyar los programas propuestos por el gobierno con respecto al problema habitacional y así poder brindar atención a grupos de escasos recursos económicos, de acuerdo a las condiciones en que se encontraba la sociedad en la década de los ochentas, se hizo necesario buscar mejores condiciones para llevar a cabo la construcción de habitaciones que permitieran una mayor participación de la comunidad, por medio de la concertación entre sectores social y privado.

Al iniciar su gestión Carlos Salinas de Gortari como presidente de la República y en cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia tiene el derecho a obtener una vivienda digna, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 para responder al compromiso político del Gobierno de la República de hacer frente a los retos de los cambios que se han venido dando en el país por su evolución.

---

<sup>57</sup>Idem. p.21.

El Plan Nacional de Desarrollo propone una política de vivienda al país por medio de la cual se buscará lograr transformar a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional, así como aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en el ejercicio económico para reactivar el aparato productivo y promover el empleo<sup>58</sup>.

Con el Plan Nacional de Desarrollo, se pretende consolidar el Sistema Nacional de Vivienda, por medio del fortalecimiento institucional entre las dependencias federales, los organismos encargados de la vivienda así como los gobiernos estatales y municipales, se apoyará una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles por este medio se tratará de fomentar la descentralización de las decisiones en materia habitacional.

Con respecto al financiamiento para los solicitantes, de vivienda que perciban ingresos medios se les dará facilidades mediante plazos y condiciones de pago apropiadas a su capacidad a través de un uso más extenso de los sistemas de crédito ya existentes que permiten hacer pagos proporcionales de acuerdo al salario que perciben.

El problema que existe también y que es el gran obstáculo para aspirar a una vivienda es el de los pagos iniciales como son: el enganche de esta, la escrituración y los derechos porque estos son muy fuertes y los ingresos con que se cuenta son insuficientes para cubrirlos, debido a esta situación se ha venido promoviendo acciones para dar facilidades y en su caso abatir el costo de estas erogaciones (mediante mecanismos de ahorro vinculados a la vivienda, bono bancario para vivienda a largo plazo) otro de los instrumentos que permite resolver en parte el problema de la vivienda, es la rehabilitación de la infraestructura y equipamiento existentes en el medio urbano apoyando la utilización

---

<sup>58</sup>Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Op. Cit. p.113.

de predios baldíos, un factor importante en materia de vivienda es el de alentar la autoconstrucción aprovechando el potencial de la sociedad en cuanto ahorro y trabajo, para de esta forma remediar parcialmente el dilema de la vivienda.

Para tal efecto se establecerán líneas de crédito a la palabra que consistirán en financiamientos individuales de un monto reducido destinado a la adquisición de insumos básicos y se promoverá el establecimiento de centros de venta en fraccionamientos populares.

Como es imposible dar solución inmediata al problema de la habitación, se tratará de impulsar la construcción a la vivienda para arrendamiento mediante la concertación con los sectores social y privados, fomentando la participación de recursos de este último sector en la construcción de la vivienda de interés social y de nivel medio, así como de vivienda en renta, se elaborarán programas para adquirir edificios de vivienda, muchas de ellas con renta congelada convirtiendo a los actuales inquilinos en propietarios<sup>59</sup>.

Pero ya en los hechos nos encontramos que la oferta de vivienda para arrendamiento es muy limitada en relación a la magnitud de la demanda, incluso a propiciado en algunos casos, la celebración de contratos al margen de las disposiciones establecidas en los códigos civiles de las distintas entidades federativas. Sumado a ello, la pérdida que ha sufrido el pueblo mexicano, de la capacidad adquisitiva ha incrementado las tensiones en la relación arrendadora-arrendatario.

La disminución en la construcción de vivienda para arrendamiento es debido a una serie de factores como son: la absolescencia de algunas disposiciones aplicables que se encuentran contenidas en los Códigos Civiles vigentes en la mayoría de las entidades

---

<sup>59</sup>Ibid. p.113.

federativas; así como la complejidad que implican los juicios inquilinarios y el desarrollo de posibilidades de inversión que se ha dado en el mercado de dinero que ofrecen a los inversionistas a altas tasas de interés y mayor rentabilidad que la acostumbrada en el arrendamiento de vivienda.

Dado lo anterior y apesar de que en los últimos años se ha promovido la inversión de los particulares para la construcción de viviendas en arrendamiento, no ha sido posible alcanzar los niveles de inversión esperados<sup>40</sup>.

En relación al renglón de la vivienda en el medio rural, una de las características principales de su escasez es por su construcción rudimentaria, su elevado deterioro y falta de los servicios básicos. A la fecha la población rural ha recibido un apoyo muy limitado en el marco de los programas de vivienda establecidos en los tres niveles de gobierno. Por otro lado se acentúa la problemática de la vivienda en las zonas rurales o marginadas debido a los incrementos de los precios de los materiales para la construcción que afectan de manera importante la realización de los programas que son financiados por los diversos organismos públicos y obligan a quienes con sus propios recursos construyen, a prolongar los tiempos de edificación de sus viviendas o bien reducir la superficie construida y el nivel de calidad inicialmente previsto.

Por otra parte cabe señalar la existencia de una serie de dificultades que se presentan en relación a la construcción de viviendas dado que se requiere llevara cabo un complejo conjunto de trámites para obtener las licencias necesarias para iniciar la

---

<sup>40</sup> Programa Nacional de Vivienda 1990-1994. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Diario Oficial de la Federación. México, 5-julio-90. p.12.

construcción de habitaciones lo que tiende a retrasar y encarecer en forma innecesaria el proceso habitacional<sup>61</sup>.

El Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, en el contexto de modernización nacional, ha definido una estrategia de vivienda que permitirá al Estado cumplir íntegramente su papel de rector en el sentido moderno, para el logro de los objetivos del Sistema Nacional de Vivienda, mediante dos principios: imprimir mayor eficiencia a los programas habitacionales del sector público, a efecto de extender la cobertura de atención a los grupos de menores ingresos y crear mejores condiciones para ampliar la participación de la sociedad en la construcción de vivienda por medio de la concertación entre el sector público y los sectores social y privado.

Con el propósito de dar cumplimiento efectivo al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en el punto de consolidar un Sistema Urbano Nacional para contribuir a controlar el crecimiento de las grandes ciudades, en el marco de la modernización nacional el Gobierno Federal se ha comprometido a reformar los instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y administrativos relacionados con la generación de vivienda, adecuándolos a la realidad económica y social del país, con el fin de arraigar a la población en su lugar de origen.

Adicionalmente, en el marco del Sistema Nacional de Vivienda la realización de las acciones requiere de la participación de diversas dependencias de la Administración Pública Federal bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de conformidad con las atribuciones que le confiere la Ley Federal de Vivienda<sup>62</sup>, y de esta forma poder dar una respuesta transparente y efectiva a la población que se encuentra

---

<sup>61</sup> *Ibid.* p.13.

<sup>62</sup> *Ibid.* pp.16-17.



## **CAPITULO II**

### **FILOSOFIA Y ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**

En la sociedad mexicana la solidaridad ha constituido un elemento importante que se viene practicando a lo largo de nuestra historia, porque si bien vemos, el pueblo mexicano ha venido luchando desde la etapa colonial por la igualdad y progreso de sus habitantes, que buscan un reconocimiento justo a su trabajo y por estar unidos a partir de los valores que los identifican<sup>1</sup>.

Por otro lado, uno de los reclamos que a venido haciendo la sociedad mexicana, es que se cumplan los anhelos de libertad e independencia así como los valores políticos contenidos en "LOS SENTIMIENTOS DE LA NACION" en donde Morelos expresó los principios de soberanía y representación popular<sup>2</sup>.

El liberalismo mexicano que acabó con la reforma estableció el laicismo del estado al terminar con los fueros en los que existían diferencias entre los mexicanos y al defender la República frente a la intervención extranjera. Entre los grupos de los liberales se dio una polémica sobre los mejores medios para alcanzar la igualdad económica entre los ciudadanos, pero desafortunadamente estos propósitos se interrumpieron con la llegada de Don Porfirio Díaz al poder<sup>3</sup>.

El proceso de construcción del Estado Mexicano, a partir del inicio del Siglo XX, fue el elemento fundamental para lograr el consenso de todos los sectores, así como la creación de las instituciones encargadas de aplicar la política social establecida en nuestra CARTA MAGNA.

---

<sup>1</sup>La Solidaridad en el Desarrollo Nacional, Coordinación de Comunicación del Programa de Solidaridad, Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Solidaridad, México, 1993. p.3

<sup>2</sup>Ibid. p.3

<sup>3</sup>Ibid. p.3

Pero además de la acción del Estado, la Solidaridad siguió manifestándose en forma permanente en el trabajo social, esto es lo que ha permitido alcanzar propósitos definidos democráticamente por las comunidades, tanto en el campo como en las ciudades<sup>4</sup>.

La política Social que se expresa en el marco de la modernización de la vida nacional, tiene como premisa una filosofía de solidaridad que proviene de la mas profunda tradición comunitaria de la sociedad mexicana.

Esta acción del Estado, se basa en un gasto público cuyo componente fundamental, esta dado por la inversión física que se traduce en mayores servicios<sup>5</sup>.

Pero para llevar a cabo esa acción, fue necesario plasmarlo en un documento que diera los lineamientos generales de operación, es por ello que el 2 de diciembre de 1988 inició su operación "EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD", empezó como un programa de atención inmediata a las necesidades y demandas más urgentes de los sectores de la población en una situación de pobreza extrema<sup>6</sup>.

El Programa Nacional de Solidaridad en su inicio, se propuso atender las demandas urgentes de los sectores de la población en condiciones de pobreza extrema como son: Comunidades indígenas, campesinos pobres, habitantes de zonas urbanas marginales y mujeres y jóvenes en situación precaria.

---

<sup>4</sup>Ibid. p.4.

<sup>5</sup>Solidaridad, una Nueva Manera de Hacer las Cosas. La Reforma Social, Tomo 2. Instituto Nacional de Solidaridad. México, 1994. p.17

<sup>6</sup>Ibid. La Solidaridad para el Desarrollo Nacional. Op. Cit. p.8

El Programa en su primer año contó con un equipo de operadores familiarizados con el trabajo, y el contacto directo con las comunidades rurales y las colonias urbanas. La voluntad política de impulsar el programa y la respuesta favorable de la población llevó a que en los siguientes meses se fueran perfilando los principios de la filosofía del Programa Nacional de Solidaridad<sup>7</sup>.

A cinco años de operación del programa y dirigiéndose hacia el futuro, la filosofía de solidaridad, es una filosofía en constante construcción que ha adquirido madurez, la cual se expresa en los puntos siguientes:

- 1.- El Respeto a la voluntad, las iniciativas y formas de organización de los individuos y las comunidades, se ha convertido en pleno reconocimiento, por parte del gobierno, de la necesaria autonomía de lo social como pieza estratégica para la construcción de una nueva relación entre el Estado y la Sociedad. Esto quiere decir, que sin el pleno ejercicio de su propia capacidad de decisión y de iniciativa de las organizaciones, no es posible diseñar un nuevo esquema de las políticas, de las instituciones y de la esfera del Estado. En este sentido, el reconocimiento a la autonomía de lo social y la recuperación de los principio de justicia y derechos sociales del Estado Mexicano son la base para el tránsito del Estado Burocrático al nuevo Estado Solidario, manteniendo a una sociedad autónoma, participativa y responsable.
- 2.- La participación plena y efectiva de las comunidades en todas las acciones del programa, establecen el compromiso de romper con los monopolios de la burocracia y frenar las tendencias antonómicas de algunos de sus estratos

---

<sup>7</sup>Ibid. p.59

y mecanismos de operación, con ello, se ve la necesidad de construir la plataforma político-administrativa que garantice una reapropiación de las funciones públicas por parte de la sociedad.

- 3.- **Corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad organizada.** Esto permite avanzar en una situación de fondo, volviendo a capacitar a la política social como un instrumento legítimo de la gobernabilidad, donde existan demandas estancadas prioritizadas, ubicadas geográfica y socialmente, con interlocutores precisos y representativos, capaces de acelerar la oferta de bienes públicos a la sociedad, estableciendo un compromiso de co-gestión en la oferta gubernamental.
  
- 4.- **La Honestidad y la Transparencia en el Manejo de los Recursos.** Esto compromete un flujo constante de información desde las instancias gubernamentales hacia los interlocutores sociales a lo largo de la gestión completa de la obra pública, e impulsa el fortalecimiento de aquellas instancias de vigilancia social como la contraloría social<sup>8</sup>.

Los recursos del Programa Nacional de Solidaridad, son de la Nación. En este principio su manejo debe ser honesto y transparente, debe ser, además, un manejo eficaz, oportuno y ágil, libre de trabas burocráticas, de decisiones administrativas distantes, de interferencias de trámite y procedimiento. La transparencia y la eficacia deben traducirse en que las decisiones se tomen cerca de las cosas y la gente que en ellas participa<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup>Ibid. pp. 60-62

<sup>9</sup>El Combate a la Pobreza. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Ed. El Nacional, México, 1992. p.157

El Programa comienza a operar con autonomía respecto de los procedimientos administrativos y ritmos de algunas dependencias en las que existen fuertes inercias burocráticas, esto permite desarrollar una amplia y oportuna capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad, es por ello que su apertura programática se define conforme a las demandas sociales que recibe de las comunidades en la medida en que se estructura para dar respuesta a las necesidades.

En el trayecto de su operación, de acuerdo con sus lineamientos estratégicos, el Programa ha pasado por diferentes etapas en las que se han ido perfilando grandes áreas de acción, como las que a continuación se mencionan: Bienestar Social, Producción, Infraestructura Básica y otros programas.

Durante su primer año, de acuerdo al tipo de programas que entraron en operación, Solidaridad se orientó hacia la construcción de obras de infraestructura comunitaria.

Después de una década de crisis, en la que las condiciones de vida de la población tuvieron un gran deterioro, la mayoría de las demandas de las comunidades se centraron en las áreas de salud, educación, alimentación y abasto, vivienda, infraestructura comunitaria, regulación de la tenencia de la tierra, agua potable, drenaje, electrificación y espacios deportivos entre los más importantes.

De acuerdo a los avances que se tenían para 1990 y en medio de un ambiente en el que se percibe la necesidad de incorporar a los gobiernos estatales y municipales en la gestión del Programa, como una de las formas importantes para ir institucionalizando la nueva estrategia, se crean los Fondos Municipales, los Fondos para la Producción y los primeros Programas regionales. Estos programas junto con otros que se crean para el desarrollo urbano o el de Jornaleros Agrícolas, propician la consolidación de acciones

para el desarrollo de: Un piso social, Infraestructura Comunitaria e Infraestructura Regional.

En su tercera etapa, sin abandonar las líneas anteriores las acciones del programa se encaminan hacia la definición de una estrategia de consolidación productiva que permita la generación de empleos y de ingresos fijos en las comunidades.

Con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, Solidaridad cuenta con un espacio institucional desde donde, por un lado, avanza en la consolidación de lo realizado y por otro, promueve la Solidaridad hacia otras partes de la Administración Pública Federal.

De 1989 a 1993, Solidaridad abrió las esferas de actuación que se presentan a continuación:

	<b>BIENESTAR SOCIAL</b>	<b>SALUD, EDUCACION, VIVIENDA ALIMENTO Y ABASTO URBANIZACION</b>
<b>PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD</b>	<b>PRODUCCION</b>	<b>MINERIA, AGROPECUARIO, AGROINDUSTRIAL MICROINDUSTRIAL PISCICOLA</b>
	<b>DESARROLLO REGIONAL</b>	<b>PROGRAMAS REGIONALES FONDOS MUNICIPALES E INFRAESTRUCTURA CARRETERA</b>

Dentro de la estrategia, estos programas tienen diferentes destinatarios sociales y cubren distintos ámbitos territoriales, en función de la evolución de la demanda y la organización social; en términos de los grupos sociales, los programas de Solidaridad se orientan, principalmente hacia aquellos que muestran rezagos evidentes.

En este sentido, el programa da apoyo a grupos indígenas, campesinos y en general a los habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas así como a los habitantes de las áreas marginales de las zonas urbanas que son los lugares en los que la pobreza se ha expandido más rápidamente durante los últimos años debido al acelerado crecimiento de las ciudades.

Es por ello que Solidaridad tiene una clara direccionalidad que se encamina hacia la unidad mínima de gobierno y extensión territorial que es el municipio.

De acuerdo con la normatividad constitucional, el municipio constituye una célula básica de la organización comunitaria y la vinculación del Estado con la sociedad, formado por vecinos de las comunidades que conocen y comparten los problemas comunes, el municipio es el espacio que sirve para coordinar los esfuerzos sociales e institucionales para el combate a la pobreza.

Solidaridad, reconoce en la autoridad municipal la instancia más próxima a las demandas de la población, es por ello que gran parte de los programas de Solidaridad están diseñados para respaldar la capacidad de acción de los ayuntamientos en las estrategias de ataque a la pobreza extrema.

Con la aplicación de Solidaridad, la configuración de una cultura política municipal democrática, es una posibilidad cada vez más clara; ello estimula el fortalecimiento de

la calidad de vida y el bienestar de los habitantes de los municipios, amplía la vida democrática de este nivel de gobierno y mejora la calidad de los servicios públicos.

Esta orientación se basa en el fortalecimiento estratégico de la pluralidad histórica y social del país, se intenta desencadenar la energía, la capacidad creadora, participativa y de ejecución de todos los grupos sociales en el entorno que los singulariza.

Con esta lógica, El Programa ha tratado de equilibrar las relaciones que se tienen en los tres niveles de gobierno, fortaleciendo, particularmente, la estructura y el funcionamiento del municipio, a partir de considerar que siendo la actual, una época de grandes exigencias sociales, es importante avanzar en el perfeccionamiento de la democracia participativa a partir de la generación de las condiciones para fortalecer una cultura de corresponsabilidad social, entendida a la vez, como esfuerzo de la población para transformar su realidad y accederá mejores condiciones de vida<sup>10</sup>.

## **1.- OBJETIVOS DEL PROGRAMA**

El Programa Nacional de Solidaridad, se creó para dar solución a las necesidades de la población de todo el país que se encuentra unida en la pobreza, este es un problema que se viene arrastrando desde muchos años atrás sin que los gobiernos lo hayan podido atacar en forma directa. Únicamente, antes de que se integrara el Programa se daba a este paliativos que en muy poco ayudaban a resolver esta situación puesto que los recursos financieros se canalizaban a solucionar problemas de otro tipo que se presentaban en las áreas urbanas centrales, haciendo a un lado los cinturones de miseria que se encuentran rodeando a dichas zonas urbanas.

---

<sup>10</sup>Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Op. Cit. p.88

El Programa Nacional de Solidaridad nació con el firme propósito de combatir a la pobreza que se extiende a lo largo y ancho de la República Mexicana, El Programa este fue pensado por Carlos Salinas de Gortari cuando se encontraba en campaña y tuvo la certeza de visitar hasta los más apartados rincones del país, en donde existen millones de mexicanos que viven en extrema pobreza, preocupado por esta situación el Lic. Salinas, cuando inició su gestión como Presidente de la República propuso a los mexicanos, iniciar una serie de mejoras a la población que menos tiene, con el propósito de impulsar el desarrollo del país, implemento tres acuerdos nacionales que son:

- 1.- El Programa Nacional de Solidaridad.
- 2.- El Plan Nacional de Desarrollo y
- 3.- La Reforma del Estado<sup>11</sup>.

Con la puesta en marcha de estos acuerdos se pretende empezar a dar respuesta a las peticiones que ha venido haciendo la sociedad mexicana desde hace varios sexenios atrás, el objetivo principal del programa, es el de romper el círculo vicioso mediante el cual se incrementa la pobreza entre los mexicanos eso es por un lado y por otro, existen grupos que se hacen más ricos de lo que ya estaban.

Dado el gran número de mexicanos que viven en condiciones de pobreza, tanto en las ciudades, en el campo y pueblos indígenas y que sus necesidades básicas no han sido satisfechas en forma adecuada presentando deficiencias en aspectos como la nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente y que tampoco tienen acceso a los servicios

---

<sup>11</sup>Ibid, p.4

públicos ni al empleo productivo. El Programa se enfoca a llevar a cabo acciones eficaces de beneficio en las regiones rurales y zonas con niveles de vida más bajos.

Debido a las circunstancias de pobreza que existe en el país, muchos mexicanos emigran de las zonas marginadas en busca de mejores oportunidades, tanto en la República Mexicana como al extranjero<sup>12</sup>.

Con el fin de evitar esta emigración, El Programa encauza apoyos a estas regiones con acciones que se definen conjuntamente en alternativas de bienestar para sus familias: las colonias populares que se encuentran en las ciudades del país, han crecido en una forma acelerada a pesar de que no cuentan con los mínimos satisfactores que requiere una comunidad digna, para los mexicanos que se encuentran en esta situación.

Las acciones del Programa se dirigen a dar el apoyo que largo tiempo han esperado para contar con los servicios básicos como son, Seguridad en la Tenencia de la Tierra, y Uso del Suelo, así como Educación y opciones de empleo<sup>13</sup>.

Dentro de este gran núcleo de pobres, los jóvenes ven frustradas todas sus aspiraciones de desarrollo por falta de oportunidades, la mayoría de ellos han crecido y se han formado para una alternativa de movilidad que nunca se les presentó por pertenecer al círculo en el que la pobreza ha echado raíces muy profundas. Con la aparición del Programa Nacional de Solidaridad se puso de manifiesto la marginación de estas poblaciones donde se está desperdiciando la capacidad y fortaleza de esta gente que requiere el apoyo suficiente para aprovechar su potencialidad de trabajo y evitar que se queden al margen del desarrollo y caigan en la desesperanza.

---

<sup>12</sup>Ibid. p.9

<sup>13</sup>Ibid. p.9

La pobreza se manifiesta en todo el territorio nacional, pero se concentra aún más en áreas y grupos poblacionales muy delimitados en los que se requiere una atención especial de acuerdo con el orden de prioridades. El apoyo en el combate a la pobreza que pretende dar el Programa, se expresa en tres vertientes:

- 1.- Solidaridad para el Bienestar Social
- 2.- Solidaridad para la Producción
- 3.- Solidaridad para el Desarrollo Regional<sup>14</sup>.

El Presidente de la República, al iniciar su mandato, su primer acto formal fue la definición de un conjunto de acciones inmediatas para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las comunidades indígenas, así como de las colonias populares, puesto que la respuesta a estos grupos de pobres no podía esperar a la recuperación económica del país, ni tampoco que fueran incorporados gradualmente a proyectos productivos destinados a beneficiarlos, la decisión era, en esos momentos, revertir a la brevedad los rezagos sociales más graves y crear condiciones para iniciar un proceso de mejoramiento integral, basado en el trabajo productivo de las comunidades y de las familias.

Dadas estas circunstancias, el año de 1989 se ha considerado como el año de la atención inmediata. En 1990 se consolidaron las formas de participación social y se da un impulso sustancial en el número de acciones realizadas.

---

<sup>14</sup>Ibíd. El Combate a la Pobreza. Op. Cit. pp. 9-13

Además de las acciones llevadas a cabo en el primer año de ejecución del programa y con el propósito de dar un apoyo más efectivo a las comunidades que más lo necesitan, en 1990 se iniciaron 4 nuevos programas:

- 1.- Solidaridad para una Escuela Digna
- 2.- Fondos Municipales de Solidaridad
- 3.- Fondos de Solidaridad para la Producción y
- 4.- Fondo de Solidaridad para Comunidades Indígenas.

En estos cuatro programas se hizo permanente la concertación con las comunidades, se recogió la forma solidaria de trabajo y se abrieron los espacios que darían cauce a una mayor participación social de las comunidades en un estado extremo de pobreza<sup>15</sup>.

El Programa Nacional de Solidaridad, crea un sustento productivo al mejoramiento del nivel de vida de los grupos atendidos, se pretende que con la participación y el trabajo productivo es como se darán las posibilidades de mejorar los niveles de bienestar de los pueblos indígenas, los campesinos y las colonias populares y erradicar en forma definitiva la pobreza en nuestro país<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> *Ibíd.* El Combate a la Pobreza, p-138

<sup>16</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Op. Cit. pp.29-30.

## **2.3.9. ESTRUCTURA Y ORGANIZACION**

Al inicio de su gestión, Carlos Salinas de Gortari, como Presidente de la República el 10.º de diciembre de 1988 definió al Programa Nacional de Solidaridad como una línea importante contemplada dentro de su política para el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

El 6 de diciembre del mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo relativo a la creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, como el órgano de coordinación que se encargaría de concertar las políticas, estrategias y acciones realizadas por la Administración Pública con el fin de atacar los bajos niveles de vida y poder dar cumplimiento a los programas especiales para la atención de los centros indígenas, población de zonas áridas y urbanas, en materia de Salud, Educación, Alimentación, Vivienda, Empleo, Servicios Básicos y Proyectos Productivos.

La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad esta conformada por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República y participan en esta Comisión, de manera permanente, los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Pesca; El Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional Indigenista, Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanía, Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup>La Solidaridad para el Desarrollo Nacional. Op. Cit. p.15.

La Comisión del Programa cuenta con un Consejo Consultivo integrado por representantes de las dependencias y entidades de la misma comisión de los Núcleos Indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como especialistas en el campo de las Ciencias Sociales, vinculadas con el objeto y funciones de la Comisión.

En el interior del Consejo se tiene la facultad de expresar opiniones y propuestas encaminadas a definir y perfeccionar las bases de concertación de los programas realizados por la Comisión.

Se cuenta también con un Comité de Evaluación que realiza estudios sobre el impacto social y económico de los programas llevados a cabo.

La Coordinación General del Programa, participa en la instauración de las bases para la firma de los convenios de desarrollo social que suscribe anualmente el Poder Ejecutivo Federal con cada uno de los gobernadores de los Estados, para establecer los acuerdos y compromisos de inversión.

En los convenios se concreta un apartado específico para Solidaridad, con el propósito de que los Comités de Planeación del Desarrollo que se encuentran distribuidos en los Estados y Municipios, se reúnan con las autoridades de los tres niveles de gobierno para precisar, controlar y evaluar los proyectos productivos y las obras de infraestructura y bienestar social en que participan activamente las comunidades mediante los Comités de Solidaridad.

Las personas que integran los Comités son las encargadas de fomentar la organización de los pueblos indígenas, campesinos y colonias populares para recoger las experiencias, costumbres y valores que las comunidades han desarrollado desde tiempos inmemoriales para mejorar sus condiciones de vida.

Los Comités son elegidos en asambleas públicas por medio del ejercicio de la democracia directa. Los Comités se coordinan con las autoridades gubernamentales y los demás sectores sociales para precisar que hacer, como llevarlo a la práctica, en cuanto tiempo se puede llevar a cabo; cuanto se gastaría en ello ; buscar la forma de que se hiciera de la mejor calidad, así como tratar de recuperar el gasto realizado y reinvertirlo con los apoyos financieros que se proporcionan por parte de solidaridad<sup>18</sup>.

El Convenio de Desarrollo Social sustituye a los Convenios Unicos de Desarrollo mediante el cual la federación y los estados de concertan elementos y programas de interés general, el Convenio de Desarrollo Social es el soporte en el que se apoya la descentralización de funciones importantes a las entidades federativas y municipios. Desde el primer momento de su inicio ha servido para fortalecer la capacidad de decisión y acción de los gobiernos estatales y municipales, y para el programa nacional de solidaridad es el pilar donde descansa la definición y ejecución de las obras y proyectos.

De acuerdo con lo estipulado en dicho convenio, los estados y municipios tienen la obligación de recoger las demandas sociales y dar forma a los programas a ejecutar.

Al Programa Nacional de Solidaridad le corresponde fijar las políticas y estrategias de las acciones a realizar.

En cada Entidad Federativa es donde se seleccionan y jerarquizan las obras y los proyectos productivos de la sociedad y son a los que se les asignan los recursos del ramo XXVI-Solidaridad y "Desarrollo Regional".

---

<sup>18</sup>Ibid. Solidaridad al Debate, Op. Cit. p.33

De esta forma se logra incrementar el monto de las inversiones que se hacen por medio de las aportaciones convenidas con los Gobiernos de los estados y se evita la dispersión de los recursos, impulsándose de manera efectiva la descentralización de funciones hacia las entidades federativas y municipios.

Solidaridad es el complemento de los diferentes elementos de política económica y social que esta involucrada en forma directa con el fomento productivo, el bienestar social y la distribución del ingreso. Solidaridad no entorpece a ningún programa estatal o municipal encaminado a elevar el nivel de vida de los mexicanos, al contrario se ha sumado a los esfuerzos que realizan estados y municipios y mediante su método de trabajo se ha logrado una eficaz coordinación institucional, así como una efectiva descentralización de funciones y una concertación democrática entre los sectores público, privado y social.

Solidaridad opera con una forma descentralizada que permite el funcionamiento de diversos mecanismos de control y seguimiento del gasto público. Los organismos de la Contraloría Social en combinación con las Contralorías Estatales, intervienen con el fin de llevar a cabo una minuciosa vigilancia de los procesos de asignación para obras y del ejercicio presupuestal. El decreto de presupuesto de egresos de la federación establece que, para cada ejercicio fiscal se hace necesaria la elaboración de un informe que será presentado cada tres meses en los términos especificados por la ley correspondiente, al H. Congreso de la Unión. Solidaridad en este caso, también participa en la formulación del informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de la cuenta de la Hacienda Pública Federal en donde se dan a conocer los resultados del ejercicio presupuestal que presenta a la Contaduría Mayor de Hacienda de Cámara de Diputados.

Con el fin de dar respuesta a la demanda social que se ha venido haciendo desde hace algún tiempo y como un mecanismo secundario para asegurar la transparencia,

honestidad y eficiencia en el uso del presupuesto, se ha acordado crear el cargo de vocal de contralor y vigilancia en el interior de cada comité de solidaridad al que se le asigna la responsabilidad de la Contraloría Social.

Solidaridad se ha convertido en parte importante de la estrategia de modernización que se está llevando a cabo en México, debido al interés que tiene el Ejecutivo Federal para dar solución a los problemas y rezagos que presentan colonias populares, campesinos e indígenas, es por ello que la parte del gasto social que corresponde a solidaridad tiene prioridad para el Gobierno de la República porque entre más pronto lleguen los insumos a las poblaciones más rápido se solucionan sus necesidades primarias y por otro lado en la forma descentralizada con la que opera en los estados y municipios, también por el énfasis que pone en la participación social y por las características de los grupos sociales le han dado la forma de decidir y ejecutar las obras y proyectos.

El Gobierno Federal cada año define los criterios generales de la política económica para la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación que serán sometidos a la aprobación del H. Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados. En los criterios y en el proyecto de presupuesto se determinan los lineamientos generales que guían la política económica y social contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo.

En base a lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Social formula el presupuesto anual del Programa Nacional de Solidaridad para la aprobación del Poder Legislativo. Los programas productivos y de bienestar social son concertados y precisados por los Gobiernos Estatales y Municipales con Solidaridad con el propósito de que estos sean incluidos en los acuerdos de coordinación, convenios de concertación o anexos de ejecución del Convenio de Desarrollo Social.

En este Convenio se estipulan los proyectos y recursos que se utilizarán para atender las demandas y algunas iniciativas de las comunidades.

Los Comités de Solidaridad son los que se encargan de hacer las propuestas sobre las obras sociales o proyectos productivos ante los ayuntamientos respectivos o ante los promotores de Solidaridad o grupos organizados que se encuentran en cada localidad del país con el propósito de difundir las características y beneficios del Programa Nacional de Solidaridad.

Las iniciativas que las comunidades presentan a los Gobiernos Estatales y Municipales son recibidas y analizadas para posteriormente dar paso a la elaboración de la documentación técnica respectiva que define las características básicas que apoyen las decisiones de la inversión. Una vez fundamentadas la propuestas, estas, se canalizan al "COPLADE" y a la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social que se encargará de evaluar la posibilidad de apoyarla. Cumplidos los requisitos de operación correspondientes y la normatividad que regula a cada uno de los programas, se proporcionan los recursos a la institución pública de acuerdo al proyecto de que se trate, o se canaliza en forma directa a los ayuntamientos a través de los fondos municipales de solidaridad.

El Programa Nacional de Solidaridad es el medio que recoge el conjunto de proyectos de inversión que se financian con diversas fuentes, entre las que se cuentan las aportaciones que hacen los individuos y las comunidades que son: Trabajo, materiales, bienes, infraestructura y recuperaciones.

Con el fin de que se le otorgue al desarrollo social la mas alta prioridad al Programa Nacional de Solidaridad se le ha incrementado la inversión autorizada en el presupuesto de los egresos de la federación. Los recursos que se destinan a este

programa se aplican en su totalidad a las prioridades y grupos de población para los cuales fue creado, ya que con los costos de operación de las instituciones públicas que participan en este programa corresponden a sus presupuestos ordinarios.

Dada la responsabilidad que tienen en torno a la modernización que se está llevando a cabo en el país en el combate a la pobreza, los Gobiernos Estatales y Municipales, se suman a los esfuerzos solidarios del Gobierno Federal, proporcionando también importantes montos presupuestales, pero por las condiciones de pobreza en que se encuentra el país la asignación de recursos que se hace al Programa Nacional de Solidaridad resulta insuficiente para dar solución a las necesidades que no han sido satisfechas así como a los rezagos acumulados que no se han atendido.

Los recursos que se han asignado han jugado un papel muy importante en el beneficio de la población más desprotegida del pueblo mexicano pero no han sido suficientes para abatir la pobreza, incluso algunos analistas aseguran que en lugar de disminuirla esta aumentó.

Una de las características más importantes del Programa es que no provoca ninguna presión inflacionaria por la expansión monetaria puesto que los recursos con que cuenta son destinados para llevar a cabo bienestar social y el mejoramiento productivo de las comunidades de bajos ingresos.

En congruencia con lo anterior los recursos financieros y apoyos se asignan directamente a las entidades ejecutoras, a los Gobiernos Estatales, Municipales y a las comunidades que están organizadas en comités de solidaridad.

De esta forma se integra el Programa al Sistema Nacional de Planeación Democrática respetando el ámbito de acción y los marcos legales que cada estado de la

República y de la Federación establecen con la elasticidad necesaria para responder a la energía potencial contenida en cada región y localidad.

De acuerdo con las características principales del Programa para las cuales fue se tuvo la necesidad de formar un organismo regulador y promotor del combate a la pobreza por medio del cual las comunidades que se encuentran en estado de miseria recibirían dichos beneficios; el organismo que se creó para estos fines es la Secretaría de Desarrollo Social basado en un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992. Con la creación de este organismo gubernamental se logra la definición de responsabilidades complementando programas y acciones que se llevan a las comunidades con mayor eficacia puesto que dentro de la misma dependencia están integradas las políticas y programas de desarrollo Social que requiere el país.

En la nueva dependencia quedó integrada la Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, la Secretaría de Desarrollo Social fue creada por la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de una redistribución de funciones entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos y Pesca. Esto se llevó a cabo con el fin de alcanzar una mejor coordinación sectorial que eleve el desarrollo social, la nueva dependencia es parte integrante de los gabinetes económicos de desarrollo social y agropecuario también participa en la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

Con el propósito de que sus funciones se lleven a cabo en una forma eficaz, la Secretaría de Desarrollo Social está formada por tres Subsecretarías: Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano e Infraestructura y la Secretaría de la Vivienda y Bienes Inmuebles. También cuenta con tres unidades coordinadoras, cinco órganos desconcentrados y delegaciones en las entidades federativas con el mismo carácter de los anteriores, dentro de los órganos desconcentrados tenemos la presencia de la Coordinación General del

programa Nacional de Apoyo para las empresas de solidaridad y el Instituto de Solidaridad los cuales representan un avance institucional para superar la pobreza mediante el sentido de permanencia de sus acciones e incrementar la autogestión de las comunidades<sup>19</sup>.

### **3.- VERTIENTES DE SOLIDARIDAD.**

El Programa Nacional de Solidaridad es un programa que fue creado con el fin de resolver a las comunidades de escasos recursos sus más urgentes necesidades.

El Programa es un programa encaminado a combatir la pobreza que se encuentra haciendo estragos en los poblados mas apartados de las ciudades de nuestro país. El combate a la pobreza que propone el programa se expresa en tres vertientes que son:

- 1.- Solidaridad para el bienestar social.
- 2.- Solidaridad para la producción.
- 3.- Solidaridad para el desarrollo regional<sup>20</sup>.

A continuación, exponemos brevemente cada una de estas vertientes, con los programas más importantes de Solidaridad.

---

<sup>19</sup> *Ibid.* La Solidaridad para el Desarrollo Nacional. Op. Cit. p.18

<sup>20</sup> *Ibid.* La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. pp.10-11

### **3.1 SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL.**

**El Programa Nacional de Solidaridad busca promover de manera coordinada con los tres niveles de gobierno y los grupos empobrecidos de la población, la integración de estos a las actividades productivas y el acceso a los mínimos de bienestar social.**

La atención a las demandas de bienestar social constituye la parte más inmediata en la solución a los rezagos en materia de servicios públicos, canalizándose las acciones a áreas de salud y educación, de alimentación y abasto así como a la construcción y mejoramiento de la vivienda rural y urbana.

#### **3.1.1 SALUD**

Si la salud es el estado de bienestar físico y mental de hombre, entonces esta constituye el elemento esencial en el desarrollo socioeconómico de cualquier país.

Las condiciones de salud de una población están íntimamente vinculadas al nivel de vida alcanzado por la sociedad.

La salud es uno de los puntos importantes en el que solidaridad pone mayor atención dirigiendo, principalmente, la prestación de estos servicios a las zonas deprimidas con un alto índice de marginación, antes de la implantación del Programa Nacional de Solidaridad, el servicio que se prestaba a las comunidades rurales era a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (hoy Secretaría de Salud), con las acciones que llevaba a cabo Salubridad se logró disminuir la tasa de mortalidad entre las comunidades campesinas e indígenas así como en colonias populares con un población de bajos ingresos.

Según un estudio realizado por la Secretaría de Desarrollo Social, indica que en 1986 el número de defunciones fue de cinco por cada mil habitantes.

En 1950 las enfermedades del corazón, los accidentes, los tumores malignos y las enfermedades cerebro-vasculares representaron el 9.8 por ciento del total de los fallecimientos.

Las enfermedades infecciosas han descendido, pero todavía ocupan un lugar importante en algunos sectores de la población y ciertas regiones.

Dentro de la serie de enfermedades transmisibles, los padecimientos que se pueden evitar con vacunación merecen una atención especial; como son la poliomielitis y el sarampión. Estas han tenido variaciones importantes con una tendencia descendente.

Existen todavía algunos padecimientos que no han podido ser erradicados como es el de la tosferina pero si se encuentra controlado.

Una enfermedad que se considera todavía un serio problema de la salud pública es la tuberculosis pulmonar porque ha mostrado un descenso muy alto en la población rural.

En los últimos años se ha presentado la tendencia ascendente del paludismo; las entidades más afectadas; por este mal han sido Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Campeche una cantidad considerablemente elevada de enfermos de oncocerrosis, se registró en 1988; las entidades afectadas por ese padecimiento fueron los estados de Chiapas y Oaxaca.

Otro de los factores que representan un riesgo importante para la salud lo encontramos en la desnutrición y la obesidad, se estima que en 1988 había

aproximadamente 2.6 millones de niños menores de 5 años con algún grado de desnutrición. La desnutrición se encuentra clasificada en: Desnutrición aguda, de la que el 15.1 por ciento de la población infantil es afectada y la desnutrición crónica o crónica agudizada y que la padece un 2.3 por ciento de la niñez mexicana. El 4.1 por ciento de los niños del sureste del país se encuentran con el problema de desnutrición.

Se estimó que en 1987 de los dos millones de niños que nacen anualmente, 100 mil mueren en sus primeros años de vida (entre uno y cinco años), a causa de factores que se encuentran relacionados con la desnutrición y un millón es susceptible de padecer defectos físicos o mentales por llevar una alimentación inadecuada.

En 1985 se revelaron estadísticas en las que el 90 por ciento de la población campesina padecía algún grado de desnutrición que afectaba principalmente a la población infantil. Todos los estudios que se realizan sobre alimentación y nutrición indican que las zonas más pobres son las que han sufrido con mayor intensidad los efectos de las crisis.

No cabe duda que las condiciones de salud han ido en aumento puesto que ha disminuido la mortalidad, incrementándose la esperanza de vida al nacer de 40 a 70 años entre los años de 1930 y 1990, sin embargo, en los estratos más pobres de la población y en especial las zonas rurales que viven en la extrema pobreza, las expectativas de vida siguen siendo de 40 años.

Se calculaba que en 1988 en México 14 millones de individuos no tenían acceso a los servicios institucionales de salud y que más de una tercera parte de las muertes pudiendo haber sido evitada. Entre los niños de las familias que se encuentran en extrema pobreza, la mitad de los fallecimientos se dan por enfermedades infecciosas combinadas con la desnutrición que padecen es por ello que se tiene la imperiosa

necesidad de que los servicios de salud sean orientados a las comunidades de escasos recursos tratando de abatir las desigualdades y las injusticias que existen en la vida nacional con respecto a los servicios institucionales.

El Gobierno de Carlos Salinas tiene contemplado como una de sus prioridades encaminar los servicios al fomento y cuidado de la salud entre la población, así como prevenir las enfermedades entre los grupos que menos tienen principalmente en las zonas indígenas más apartadas del país.

Algunos críticos argumentan que esta fue una de las tantas promesas de campaña de Salinas de Gortari por que en su sexenio fueron casi nulos los servicios médicos que se le prestó a la población de bajos ingresos<sup>21</sup>.

El Programa Nacional de Solidaridad tiene como una de las metas más importantes el cuidado a la salud y una preocupación permanente por resolver este problema, es por eso que se coordina con la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social para llevar a cabo las tareas inmediatas de servicio que requiere la comunidad.

En 1988 al crearse el Programa Nacional de Solidaridad apareció la fusión IMSS-SOLIDARIDAD para continuar e incrementar la atención médica a las comunidades y población en general carente de este servicio, principalmente al medio rural y que ya se venía prestando anteriormente con el Instituto Mexicano del Seguro Social que desde su creación en 1946 anticipó extender sus servicios a los trabajadores que carecían de seguridad social que bajo un contrato individual se convertía en

---

<sup>21</sup>Rebeca Lizárraga R. *Promesas, Programa de Grandes Promesas y Malos Resultados*. El Financiero. 10- octubre- 94. p.89.

derechohabientes, posteriormente COPLAMAR creada en el año de 1977 confió en 1979 al IMSS la atención de la salud de 10 millones de mexicanos en estado de pobreza.

A partir de 1983 dejó de operar COPLAMAR, sin embargo el Instituto Mexicano del Seguro Social mantuvo las siglas de ese programa con el fin de identificar las unidades de servicio.

El principal objetivo de IMSS-SOLIDARIDAD es el de ayudar a elevar el nivel de salud individual, familiar y colectivo.

La organización que existe entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Programa Nacional de Solidaridad se encuentra integrada en cuatro niveles: Central, Delegacional, de Zona y Operativo. El primer nivel corresponde a la Coordinación General que es dependiente de la Dirección General del IMSS; el Delegacional nivel estatal; el de Zona corresponde a un grupo de supervisión formado por un médico, un promotor de acción comunitaria y un técnico polivalente y el Operativo lo desempeña el personal de unidades médicas rurales, que opera con un cuadro básico de medicamentos para atender las patologías más frecuentes en cada región.

Los hospitales rurales atienden a pacientes de la zona y cubren en promedio la demanda de doce localidades cercanas a la sede, el personal de base de los hospitales está formado por auxiliares que son capacitados como polivalentes.

La Secretaría de Salud ha realizado una labor muy importante en la población de México, con sus programas en todas las comunidades, incluso hasta en las más apartadas del país mediante acciones como las campañas de vacunación, que gracias a estas se ha logrado una trascendental disminución en la mortalidad infantil, por otro lado el proyecto de planificación familiar de la Secretaría de Salud ha dado magníficos resultados puesto

que también ha disminuido en forma sustancial la tasa de natalidad en toda la República Mexicana.

La Secretaría de Salud proporciona atención médica a las comunidades rurales y urbanas que no cuentan con este servicio y para brindar una mejor atención a los usuarios, mejora sus sistemas, amplía, construye y rehabilita la infraestructura existente con recursos federales, el apoyo de solidaridad y la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

En el rubro de la salud existe un sinnúmero de medios de atención para los habitantes del pueblo mexicano, dentro de ellos se cuenta con 800 unidades hospitalarias que tratan de dar atención a las patologías que se presentan, no solamente en los medios rurales sino también en colonias populares de escasos recursos.

Solidaridad con el propósito de llevar a todos los rincones del país los recursos médicos instituyó el Programa Hospital Digno que su objetivo principal es el de elevar el nivel de atención en los hospitales del Sector Salud.

Las características de operación del Programa Hospital Digno son, de acuerdo a los principios básicos de Solidaridad que se incluye en la participación responsable de personas y grupos interesados en el mejoramiento de este programa con un apoyo financiero de recursos federales, estatales, cooperaciones monetarias y la asistencia de mano de obra y material de la comunidad. Por último, se busca alentar el desarrollo científico y técnico en materia de salud para las clases más desprotegidas, lo que respaldó aún más su función social<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> *Ibid.* pp.39-40

### 3.1.2 ALIMENTACION.

La mala alimentación que padece la mayor parte de la población en nuestro país, se debe principalmente a que se han llevado a cabo una serie de políticas dentro del agro que en lugar de beneficiar al pueblo lo empobrecen más, por ejemplo: la política de ajuste económico y estabilización afectó severamente al sector agropecuario, forestal y pesquero disminuyendo en forma considerable la producción por habitante.

Por otro lado, la ausencia del Estado en la promoción de desarrollo agrícola afectó fuertemente al sector agrario y por último el escaseamiento y encarecimiento del crédito han provocado el estancamiento del campo y como resultado tenemos un mayor empobrecimiento de los campesinos<sup>23</sup>, por lo que se calcula que aproximadamente un 40 por ciento de la población se encuentra por abajo de los mínimos nutricionales comúnmente aceptados.

Según estimaciones de algunos investigadores nutricionales el 10 por ciento de los hogares mas pobres de México apenas y con muchos trabajos logran satisfacer una tercera parte sus necesidades alimentarias, a pesar de que destinan la mayor parte de sus ingresos a la compra de alimentos.

Una de las causas que ocasiona una mala alimentación es la *incomunicación* en que se encuentran algunas comunidades puesto que cerca de la tercera parte de la población vive dispersa en pequeñas congregaciones a las que por su aislamiento no pueden ser abastecidas de los insumos correspondientes.

---

<sup>23</sup>José Luis Calva. El Modelo Neoliberal Mexicano. Ed. Friedrich Ebert Stiftung. México, 1993. p.70.

Un elemento importante que ha modificado la costumbre alimentaria de los mexicanos en los últimos años, es la elevación en el consumo de productos industrializados de muy bajo contenido nutricional, que trae como consecuencia una deficiente alimentación para la población de bajos ingresos, y si agregamos a esto la abrupta caída de la producción agropecuaria a nivel nacional por falta de políticas adecuadas para el campo, encontramos que las zonas rurales pobres han reducido en forma importante su dieta, provocándose con esta situación un alto índice de desnutrición, principalmente en la población infantil.

Dada la disminución del ingreso familiar que ha venido sufriendo la población desde hace varios sexenios, esta se ha visto en la necesidad de reducir la cantidad de sus alimentos con el fin de cubrir otros gastos como son: renta, transporte, vestido, etc.

Aunado a eso se encuentra estrechamente ligada con la situación alimentaria, la estructura comercial, particularmente por una excesiva intermediación que afecta, en una forma considerable, a los consumidores de escasos recursos puesto que el gran número de pequeños y medianos comerciantes que manejan reducidos volúmenes de mercancías requieren de la intervención de numerosos agentes distribuidores para cubrir el abasto, además de no tener por lo general, la suficiente asistencia técnica y la capacidad adecuada. Esto se convierte en amplios márgenes de comercialización, mermas, costos mayores y con la consecuente elevación de precios en los productos.

Sin embargo la operación comercial que opera con grandes volúmenes de mercancía y abastecimiento directo de una gran variedad de productos, asesorías, financiamientos y una serie de tecnologías avanzadas que les permite en algunos casos, ofrecer sus productos a precios comparativamente bajos, estos establecimientos se encuentran ubicados en zonas donde existen grupos de población con ingresos medios y

altos, todo lo contrario del subsector tradicional de pequeños y medianos comerciantes que atienden a consumidores de menores ingresos<sup>24</sup>.

Independientemente de las causas que se mencionaron antes y que influyen en forma directa en la alimentación del pueblo, existe otro factor muy importante como lo es el proyecto macroeconómico del presidente Salinas que logró controlar la inflación pero creo dos Méxicos: el de quienes se beneficiaron con la crisis y la desincorporación de paraestatales y el de 40 millones de mexicanos en extrema pobreza<sup>25</sup>, por la fuerte concentración de la riqueza en pocas manos y que sumado a las crisis no permite el desarrollo socioeconómico de la población.

Con el propósito de llevar a la población mexicana una mejor alimentación, el Programa Nacional de Solidaridad desde sus inicios se ha orientado en forma congruente a reforzar las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Nacional de Modernización del Abasto, así como del Programa Nacional de Alimentación en lo correspondiente a la población en estado de pobreza.

En común acuerdo con las dependencias participantes para poner en práctica esa política, la Compañía Nacional de Subsistencias Popular (CONASUPO) y el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Solidaridad a contribuido con recursos para que sean instalados dichos servicios con la participación activa de las comunidades organizadas.

Se pretende que con la puesta en marcha de tiendas en las zonas rurales, que se encuentran en estado de pobreza y en colonias populares el suministro de los bienes

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 67-69

<sup>25</sup> Rosa María Chumacero. Op. Cit. p. 20

básicos en condiciones adecuadas de calidad y precio, sea suficiente y oportuno, con el fin de proveer a estas poblaciones de los insumos necesarios para cubrir su dieta diaria<sup>29</sup>.

### **3.1.3 EDUCACION**

En el terreno de la educación el Programa Nacional de Solidaridad ha instrumentado algunos programas para llevarlos a las comunidades que no tienen acceso a recibir los servicios básicos de la educación. Dentro de los programas educativos implementados por Solidaridad, tenemos los siguientes: la infraestructura educativa, escuela digna, niños en solidaridad y apoyo al servicio social. De los que hablaremos en forma más detallada en el capítulo III, en este inciso solamente haremos una breve introducción de cada uno de ellos.

En lo que se refiere al Programa Infraestructura Educativa este se encarga de la construcción de obras así como el apoyo a la creación de nuevos espacios educativos, reconstrucción de los planteles y el mejoramiento de la calidad educativa.

El Programa de Escuela Digna tiene el propósito de llevar a cabo la rehabilitación y mantenimiento de escuelas de nivel básico (preprimaria, primaria y secundaria) en todo el país.

Hasta 1992 el Programa Escuela Digna beneficio a aproximadamente 12 millones de niños mediante la construcción, mantenimiento y equipamiento de casi 74 mil escuelas. Para el 10. de noviembre de 1993 se construyeron cerca de 12 mil aulas y se rehabilitaron mas de 37 mil escuelas.

---

<sup>29</sup>Ibid. p.69

El Programa Niños en Solidaridad opera en los planteles que ya se encuentra funcionando el Programa Escuela Digna.

Su objetivo es el de orientar y dar respuesta a las restricciones económicas que obstaculizan a niños de escasos recursos para poder terminar su instrucción primaria dándoles una alternativa para concluirla. Este programa apoya en este mismo año a casi 750 mil niños de familias de bajos ingresos con becas en efectivo, despensas y consultas médicas para que puedan terminar por lo menos la primaria<sup>27</sup>.

El Programa de Apoyo al Servicio Social implantado por solidaridad funciona de acuerdo con los principios de organización participativa y democrática de las comunidades, su objetivo principal es el de otorgar beneficios a los más necesitados, los apoyos que les otorga solidaridad son por medio de becas a pasantes de educación superior para que lleven a cabo su servicio social en beneficio de las comunidades de escasos recursos<sup>28</sup>.

Cabe destacar que dentro de las acciones que lleva a cabo el Programa de Apoyo al Servicio Social, están las campañas de alfabetización, fomento a la salud, mejoramiento urbano, saneamiento y protección ambiental, vivienda digna y capacitación para el trabajo, así como los apoyos que se dieron a los programas de los estados de Nuevo León, Estado de México, Tamaulipas, Oaxaca y Sonora, con las asignaciones del INEA, IPN, UNAM y la Secretaría de Gobernación, que permitieron impulsar los programas de Alfabetización, Educación para Adultos, Solidaridad Penitenciaria, Paisano Amigo y las

---

<sup>27</sup>LIC CARLOS SALINAS DE GORTARI. Quinto Informe de Gobierno, 10. de noviembre de 1993. pp.55-59

<sup>28</sup>La Solidaridad para el Desarrollo Nacional, Op. Cit. p.59

actividades desarrolladas por las brigadas de la UNAM, que proporcionan asistencia especializada a las comunidades rurales marginadas<sup>29</sup>.

### 3.1.4. VIVIENDA.

En el territorio mexicano, la población de escasos recursos no cuenta con una vivienda adecuada para el sano desarrollo de las familias. Las necesidades de vivienda se han venido incrementando en forma muy rápida de acuerdo al acelerado crecimiento de la población.

Según datos del censo de población de 1960, había en el país 6.4 millones de familias que contaban con viviendas de las cuales 5.1 millones eran casas de una o dos habitaciones como máximo. Del total de viviendas 3.1 millones son urbanas y 3.3 millones son rurales.

Las cifras del censo revelan que un alto porcentaje de viviendas esta en condiciones están en condiciones habitacionales inadecuadas casi inhabitables<sup>30</sup>, por ello a partir de esos años el gobierno mexicano empezó a atender el problema habitacional mediante la creación de fondos de apoyo a la vivienda y beneficios a los trabajadores que han recibido a través del INFONAVIT y el FOVISSSTE, quedando fuera de estos programas la población no asalariada.

---

<sup>29</sup>La Solidaridad para el Desarrollo Nacional, Op. Cit. p.60

<sup>30</sup>Fernando Carmona. Op. Cit. p.134.

A consecuencia de la falta de vivienda para la población no asalariada, en 1981 se comenzó a atender a las clases populares de bajos ingresos por conducto del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

El crecimiento poblacional en los centros urbanos del país, el índice inflacionario, la escasez y el costo del suelo urbano, los altos precios de los materiales para construcción, así como el deterioro que han recibido los salarios y la escases progresiva de empleos que se viene incrementando cada sexenio, son algunos de los factores que han originado la carencia de vivienda.

La necesidad de vivienda del futuro y las que actualmente existen, no han sido satisfechas, demandan un incremento importante en la capacidad de financiamiento a la población de bajos ingresos que les permita obtener una vivienda digna.

Hasta 1990, se considera que el déficit de vivienda es muy alto y las que tienen en existencia son inadecuadas debido al reducido espacio y por el tipo de material con que están construidas (adobe, cartón, madera, etc.), por otra parte la mayoría de ellas siempre han carecido de algún servicio ya sea de agua potable, falta de drenaje o electricidad. Este tipo de viviendas a través de los años se han venido deteriorando y se han convertido en viviendas inusuales por lo que requieren reparación y en algunos casos reemplazarlas totalmente.

Los lugares que presentan mayor rezago de casas habitación los encontramos en todas partes de la República Mexicana empezando con los cinturones de miseria que rodean al Distrito Federal, continuando con áreas rurales zonas indígenas que no cuentan con una habitación digna y que en la realidad poco ha hecho el gobierno para dar solución a este problema.

Los efectos de la mala vivienda con que cuentan las familias mexicanas repercuten en forma importante en la educación de la población infantil porque no les permite desarrollarse sanamente debido a la falta de higiene.

El Programa Nacional de Vivienda que se crea en 1990, establece que para que no aumente el déficit de vivienda en el país será necesario que el sector público, el social y el privado, construyan para 1994 un millón 390 mil viviendas y se lleven a cabo un millón 542 acciones de mejoramiento sustancial de la vivienda.

El Programa Nacional de la Vivienda, con el propósito de resolver la problemática acerca de obtener una vivienda adecuada y digna, propone realizar el trabajo en conjunto sociedad y gobierno. La creación de nuevos mecanismos ha permitido agilizar y reorientar los apoyos financieros en favor de la población que vive en la pobreza.

Se ha logrado un gran avance con la participación de las organizaciones populares y vecinales por medio del impulso a la autoconstrucción, con esto se pretende aprovechar al máximo la experiencia que tiene nuestro pueblo y de esta forma multiplicar los beneficios con el apoyo de Solidaridad<sup>31</sup>.

Cabe hacer mención que el propósito de Solidaridad es el de continuar los programas de vivienda, con la ejecución de acciones de mejoramiento mediante el fomento a los sistemas de auto-construcción y los estímulos financieros a la población de escasos recursos que carecen de los medios para adquirir materiales de construcción<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 97-100

<sup>32</sup> Solidaridad a Debate Op. Cit. p. 50

### **3.1.5 SERVICIOS BÁSICOS.**

Con respecto a los Servicios Básicos, agua potable y alcantarillado, entre otros, se considera como uno de los servicios primordiales en el desarrollo del bienestar de los pueblos, en nuestro país el agua que existe se ha convertido, dada su escasez en algunos lugares y el desperdicio que se hace de ella en otros, en un problema a resolver con previsión a largo plazo. México cuenta con el agua suficiente para satisfacer las demandas presentadas, sin embargo la distribución de la población y la ubicación de los manantiales en el territorio nacional es incompatible ya que más del 60 por ciento de los centros poblacionales se encuentran distribuidos en regiones que solamente cuentan con el 20 por ciento del agua del país, por lo que se sobreexplotan algunas fuentes y como consecuencia de ello, se encarece el suministro y se torna mas dificultosa su conducción a las poblaciones donde existe la necesidad del agua.

Con relación al servicio de alcantarillado este es muy deficiente en todo el país puesto que la mayor parte de los habitantes carecen de este servicio, la escasez de drenaje provoca graves problemas sanitarios ya que las aguas residuales se conducen sin un control adecuado y a cielo abierto, puesto que no existen las suficientes plantas de tratamiento ni sistemas de almacenamiento de agua pluvial que pueda ser aprovechada.

Actualmente la infraestructura para el abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas negras ha recibido un escaso o casi nulo mantenimiento, por lo que se hace necesaria una fuerte inversión para rehabilitarla y ampliarla.

En 1989 con la creación del Programa Nacional de Solidaridad el Gobierno de la República empieza a dar atención a los rezagos existentes en la materia de agua potable y alcantarillado mediante la construcción, ampliación y reparación de los sistemas en las

zonas rurales y colonias populares por considerar solidaridad a estos servicios como una prioridad para elevar el nivel de vida y salud de los mexicanos de escasos recursos económicos.

En el renglón de la electrificación rural y urbana, el Programa Nacional de Solidaridad interviene en la ampliación de la infraestructura para proporcionar una mayor eficiencia en el servicio con el fin de hacer frente a la demanda de millones de mexicanos que carecen de este elemento, principalmente las localidades pequeñas que se encuentran en el aislamiento.

El propósito de solidaridad es el de proveer del fluido eléctrico al mayor número de familias de las comunidades rurales y las colonias populares con la participación de recursos públicos, privados y comunitarios, las comunidades rurales presentan muchos problemas debido a que no existen caminos y vías de acceso que facilite el traslado de los materiales para la introducción de la energía eléctrica, sin embargo el interés y la buena voluntad de los campesinos ha permitido que se electrificara una considerable cantidad de poblaciones entre 1989 y 1990.

Cabe destacar que hasta 1992 se han apoyado proyectos de electrificación que no son convencionales en comunidades a las que por su ubicación no es posible llevar el servicio en la forma tradicional por lo que hubo la necesidad de instalar sistemas fotovoltaicos.

La urbanización es otro de los puntos que forma parte en el bienestar social de las comunidades, la prestación de estos servicios corresponde, de manera predominante, a los municipios de acuerdo con las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional llevadas a cabo en 1983; mediante estas modificaciones se fortaleció a los ayuntamientos descentralizando las funciones en las que se apoyaba anteriormente, el otorgamiento de

estos servicios que se encontraban concentrados en el nivel estatal y federal, también se fortaleció a los ayuntamientos con los recursos necesarios para aumentar la capacidad de respuesta a las demandas de la población.

Sin embargo en la mayoría de los municipios encontramos un enorme rezago en los servicios públicos debido a la fuerte corrupción que existe entre las autoridades municipales con la población de escasos recursos, por lo tanto esto se convierte en un desequilibrio entre las regiones ocasionando la emigración de algunos pobladores hacia los centros urbanos.

Para 1988 se tenían rezagos acumulados en un 45 por ciento en la materia de pavimentación y un 35 por ciento en alumbrado público, esto obedece a la irregular ocupación del suelo en zonas poco adecuadas y de difícil acceso por sus condiciones geográficas que dificultan la prestación de este servicio y por los elevados costos para la realización de la infraestructura y equipamiento urbano.

Se han observado importantes avances en el suministro de los servicios básicos, pero dado a que se han concentrado los esfuerzos en las zonas metropolitanas y ciudades medias, las comunidades rurales y las asentamientos populares de las ciudades se han quedado rezagados en la prestación de este servicio.

El 6 de junio de 1990, se publicó el Programa Nacional de Desarrollo, en el que se establece los lineamientos para iniciar el reordenamiento urbano de los servicios públicos, en el se define la participación del sector público en los tres niveles de gobierno y de los sectores privado y social.

Para hacer frente a la problemática existente en ese rubro el Programa Nacional de Desarrollo Urbano implantó tres estrategias:

- Reordenamiento territorial basado en el desarrollo de sistemas urbano-regionales.
- Mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos.
- Fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población.

El sistema urbano nacional está compuesto por todas las comunidades del país (grandes, medianas y pequeñas) que fueron seleccionadas por su capacidad para dar el impulso necesario al desarrollo, distribución de servicios y apoyo a las actividades productivas rurales o de lo contrario debido a la gravedad de sus problemas.

Es por ello que solidaridad fomenta el mejoramiento de las comunidades de escasos recursos, contribuyendo así a la elevación de sus niveles de vida, mediante el apoyo a la ejecución de obras que requieren las ciudades (reparación de plazas, parques públicos, espacios para la recreación y convivencia social)<sup>11</sup>.

La regularización de la tenencia de la tierra es un serio problema que se ha venido arrastrando desde hace varias décadas. Al inicio de la presente administración, se consideró que existía un rezago acumulado de lotes irregulares cercano a 1 millón 788 mil en las áreas ejidales y comunales. Las condiciones legales de estos terrenos les impide disfrutar de los servicios públicos y tampoco tienen acceso a créditos para la construcción o hacer alguna mejora a sus viviendas.

---

<sup>11</sup>La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Op. Cit. p.93

La regularización de la tierra es una tarea compleja porque requiere llevar a cabo estudios minuciosos para lograr soluciones justas con las que puedan tener seguridad los colonos y se les reconozcan sus derechos a los ejidatarios y centros agrarios afectados.

El apoyo que otorga Solidaridad en la regularización en la tenencia de la tierra, es la de acelerar los trabajos de esta acción respaldando a la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra con el propósito de que pueda cumplir realmente las atribuciones que le fueron asignadas para la solución del problema<sup>34</sup>.

### **3.2 SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION.**

Para determinar la importancia que tiene el Programa de Solidaridad con respecto a la producción lo analizaremos desde los siguientes puntos:

- a) Solución a la cartera vencida de Banrural.
- b) Fondo Nacional de Apoyo para las empresas de Solidaridad.
- c) Infraestructura de Apoyo Productivo.
- d) Fondos de Solidaridad para la Producción.
- e) Apoyo a la Producción Forestal.
- f) Apoyo a la Pesca y la Acuicultura.
- g) Apoyo a la Minería.

El Programa de Solidaridad para la producción tiene como objetivo buscar oportunidades de empleo, desarrollar las capacidades y recursos productivos por medio del apoyo a las actividades mencionadas anteriormente.

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p.104

Con respecto a la generación de empleos productivos esta se considera como una estrategia que aparece con el propósito de enfrentar las causas que dan origen a la pobreza.

Este programa esta vinculado con la necesidad de prestar servicios básicos y dar oportunidades de empleo a las nuevas generaciones de campesinos en sus lugares de origen así como a los pobladores de las áreas urbanas del país.

Pero vemos que esos propósitos se quedaron en el papel porque de acuerdo a los resultados obtenidos de la Semana Nacional de Solidaridad que se celebró en 1990, los balances empezaron a ser menos optimistas que los del año anterior, en año y medio del gobierno salinista los indicadores daban saldos negativos a todos los rubros dirigidos a recuperar los niveles de vida de la población de escasos recursos, así como el equilibrio de las canastas populares de consumo por lo que el Programa Nacional de Solidaridad se convertía en un programa de pocas capacidades compensatorias<sup>33</sup>.

El Programa Nacional de Solidaridad crea proyectos con los que pretende reactivar la economía de los campesina buscando la forma de mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales e incrementar la producción de alimentos. Por otro lado se pretende fortalecer a las comunidades atendiendo su vocación natural y económica apoyando a las organizaciones campesinas y a las comunidades indígenas con el fin de aumentar su productividad y con ello sus ingresos, al tiempo que se crean nuevos empleos.

El nivel más alto de desempleo y subempleo se presenta en forma más aguda en las ciudades, no obstante que en ellas se concentran las principales actividades productivas

---

<sup>33</sup> Julio Moguel. Programa Nacional de Solidaridad, ¿para quién?. El Cotidiano No. 38. noviembre-diciembre, 1990. p.25.

y de servicios. Las clases pobres de las ciudades crecen en forma rápida debido a que diariamente se suman a los ya existentes nuevos migrantes de las áreas rurales.

Bajo estas bases, el Programa Nacional de solidaridad en 1989, se encaminaba hacia la creación de proyectos productivos para proveer de servicios públicos a las comunidades rurales y colonias populares. Una de las metas de Solidaridad con respecto a la producción era la de actuar mayoritariamente en proyectos productivos, con la finalidad de ayudar a generar las alternativas de empleo mediante las cuales se cambiara la situación social de la pobreza.

Pero al término del sexenio de Carlos Salinas, los sectores sociales que se han beneficiado del Programa no han sido necesariamente los más desprotegidos, sino más bien se ha dado prioridad en el otorgamiento de recursos a las organizaciones sociales que han presentado mayor cohesión y capacidad de gestión<sup>36</sup>.

### **3.2.1 SOLUCION A LA CARTERA VENCIDA DE BANRURAL.**

Dentro de los proyectos de apoyo a la producción se tiene el de dar solución a la cartera vencida del Banrural, mediante la transferencia de esta a Solidaridad como parte del programa integral de la reactivación del campo puesta en marcha el 14 de noviembre de 1991 por el Presidente de la República en respuesta a las demandas de los productores, la transferencia de la cartera vencida se llevó a cabo con el fin de dar una solución justa que permitiera poner a la disposición de la comunidad medios para reactivar la productividad e iniciar acciones de beneficio colectivo.

---

<sup>36</sup>Rosario Robles. Programa Nacional de Solidaridad. El Cotidiano No. 34. marzo-abril, 1990.p. 47.

En la búsqueda de solución al problema de la cartera vencida del Banrural se delimitaron dos grupos de trabajo, el primer grupo se formó con los campesinos de las regiones con alto potencial productivo, mediante el establecimiento de un fideicomiso con el Banco de México, que se encargaría de recuperar la cartera vencida el segundo grupo está integrado por los productores que tenían adeudos con Banrural ya atendidos por Solidaridad con Fondos de Solidaridad para la Producción, y el tercer grupo lo forman los campesinos deudores que trabajan en zonas de bajo potencial productivo y un alto índice de siniestros.

Con la solución al problema de la cartera vencida, se eliminó un elemento negativo que podría afectar las decisiones que deben tomar los campesinos sobre la propiedad comunal o ejidal, con motivo a las reformas que se hicieron al Artículo 27 Constitucional.

Banrural transfirió a Solidaridad y al Fideicomiso del Banco de México las carteras vencidas del sector ejidal registradas hasta el 14 de noviembre de 1991, así como los créditos rehabilitados vigentes y vencidos por concepto de los utensilios necesarios.

En el problema de los créditos refaccionarios, se transfirió la cartera vencida de acuerdo con su origen, la de los pequeños propietarios se transfirió según los casos específicos.

A principios de 1992 logró concertarse la cartera vencida de los campesinos de 29 Entidades Federativas y del Distrito Federal, proceso que se concluyó el mes de agosto del mismo año<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> La Solidaridad para el Desarrollo Nacional. Op. Cit. p.127

La solución a la cartera vencida con Banrural ha sido una parte importante de la estrategia de Solidaridad para dar libertad y justicia al campo, de tal manera que se ha buscado acabar con una de las causas que originaron el endeudamiento por falta de recursos para activar la producción. Cada uno de los campesinos hizo una revisión de los documentos de endeudamiento junto con los representantes del banco y Solidaridad y con base en ellos se establecieron compromisos pendientes de resolver y se les dieron los documentos de su deuda para cancelarlos en forma definitiva<sup>38</sup>, pero eso no quiere decir que sea borrón y cuenta nueva, esto significa que los deudores se comprometan a cumplir los compromisos que acaban de adquirir con solidaridad para el tratamiento de la cartera.

A través de esta forma se transfirió a Solidaridad hasta el mes de agosto de 1992 una cartera vencida de 536 mil 402 millones de pesos, comprometiéndose las comunidades a liquidar sus adeudos ya sea con los recursos recuperados, en efectivo, en especie o con obras de carácter productivo para su propio beneficio<sup>39</sup>.

La ayuda que ofreció el Programa Nacional de Solidaridad a los productores fue muy importante, pero no logró englobar a todos los productores y campesinos que existían en 1992 dado que para septiembre de 1993 el nivel de cartera vencida respecto a la cartera total de créditos se encontraba muy por encima de la norma internacional de 3.5%<sup>40</sup> y para diciembre de 1994, apunta el dirigente del Barzón Máximo Barbosa que existe un millón de deudores de la banca y los más beneficiados con estas acciones no han sido precisamente los campesinos sino al contrario con esta crisis la beneficiada es la

---

<sup>38</sup>El Programa Nacional de Desarrollo. Op. Cit. p.108

<sup>39</sup>La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Op. Cit. p.125

<sup>40</sup>Juan Antonio Zúñiga M. La cartera vencida bancaria, arriba de la norma mundial. La Jornada. 15-septiembre-1993. p.16.

banca<sup>41</sup> sin que en este caso el Programa pueda hacer algo ya que no cuenta con los recursos suficientes para dar solución al problema de la cartera vencida.

### **3.2.2 FONDO NACIONAL DE APOYO PARA EMPRESAS DE SOLIDARIDAD.**

En la década de los ochentas la crisis del campo mexicano se intensificó provocando una fuerte caída en la producción y la productividad agropecuaria, se presentó una reducción en el ritmo de crecimiento del sector productivo y se disminuyó el producto interno bruto, además de acontecer su descapitalización que puso en desequilibrio a la balanza comercial.

Debido a esta situación el país perdió su autosuficiencia alimentaria y de ser un país exportador se convirtió en uno de los países importadores de granos básicos y alimentos en general.

En el período de 1980 a 1989, el ingreso per cápita de la mayor parte de la población rural disminuyó en forma perceptible, se considera que el salario promedio anual por persona ocupada en este sector se ubicaba muy por abajo del promedio en el resto de las actividades económicas.

La rentabilidad de la actividad agropecuaria disminuyó a niveles muy bajos que tuvo como consecuencia el aumento en el desempleo acelerando esto, la migración del campo hacia los centros agrícolas de punta, a las ciudades, inclusive al extranjero.

---

<sup>41</sup> Arturo Solís. Suspender pagos por 4 años piden los usuarios de la banca. La Jornada. 15-enero-1995. p.43.

**Dada la situación tan crítica que se encontraba en esos momentos la administración pública celebró el 14 de noviembre de 1991 un convenio entre integrantes del sector agropecuario y el presidente de la República en el cual se estableció el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, como parte de las acciones del gobierno para apoyar en forma justa a los sectores que se encuentran en crisis, y como resultado a estas propuestas, el 4 de diciembre de ese mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual quedó integrado el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, que en la actualidad es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.**

**Los objetivos del Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad es el de impulsar la actividad económica de las comunidades rurales y grupos urbanos populares por medio de apoyo para la generación de proyectos productivos viables económicamente sanos y con sentido social.**

**Se intenta encaminar los beneficios del fondo a las comunidades de campesinos pobres ya sea que tengan tierra o no, a los grupos indígenas y a los habitantes del medio urbano popular que por las condiciones de pobreza en que se encuentran no tienen acceso a los apoyos financieros que otorga la banca comercial ni a la acción del proceso de desarrollo del país.**

**Con la operación de este programa se busca la forma de llevar a cabo una serie de actividades que permitan a los sectores que se encuentran en condiciones de pobreza despegar hacia un nuevo nivel de vida, mediante la integración de las unidades económicas a las cadenas productivas a nivel municipal, estatal y nacional, con el fin de darle mayor importancia a la producción y buscar el mejor intercambio con los sectores de todo el país.**

Todo esto redundaría en la generación de empleos permanentes que ofrezcan seguridad a los grupos sociales de bajos ingresos y que evite el desplazamiento migratorio de los habitantes de las comunidades rurales, permitiéndoles el arraigo en su lugar de origen logrando su bienestar.

### **3.2.3 INFRAESTRUCTURA DE APOYO PRODUCTIVO**

Durante 1989, Solidaridad invirtió en este renglón 52 mil 200 millones de pesos para incrementar el desarrollo en las zonas de riego al incorporar a una masa de campesinos de escasos recursos al cultivo de granos básicos. También se realizaron 1427 obras de pequeña irrigación y se restituyeron 699 con una superficie de 30 mil hectáreas.

En materia de agroindustria logra especial importancia la construcción de una planta rehidratadora de leche en Guerrero y la instalación de plantas beneficiadoras de café en los estados de Chiapas y Oaxaca.

En el transcurso del año de 1990 se rehabilitaron zonas de riego así como se llevó a cabo la construcción de presas bordos y canales. Con asistencia técnica a los productores, se complementaron acciones de electrificación de pozos y se establecieron viveros frutícolas y cafetícolas.

En 1991, Solidaridad impulsó la producción de granos básicos mediante la incorporación de 169,500 hectáreas al sistema de riego y a la construcción de 167 kilómetros de canales, se realizaron 131 obras de desmonte y limpieza de terrenos así como la construcción de 148 bordos de almacenamiento, lo que permitió incorporar a mas superficie de tierra al cultivo.

Con el fin de incidir en el mejoramiento productivo de los campesinos a partir de 1990 se establecieron convenios entre la Secretaría de Recursos Hidráulicos y el Programa Nacional de Solidaridad, en su primer año de aplicación se apoyó a 65 grupos en 23 Entidades Federativas.

En 1991, Solidaridad y Banrural conjuntamente evaluaron 153 proyectos y se concedió financiamiento a 71 de ellos.

Para 1992, con una inversión de 12,317 millones de pesos de origen fiscal y 11,287 millones de pesos de crédito, en su primera etapa se han fomentado 78 proyectos en 12 entidades federativas saliendo beneficiados 2243 productores, en una segunda etapa se expanden las acciones al total de las entidades federativas con la promoción en los COPLADE correspondientes para la adopción de estas características de financiamiento y así incrementar las fuentes de recursos y mejorar las propuestas de inversión. A este respecto se han otorgado apoyos complementarios como son: capacitación, asistencia técnica y la incorporación de tecnologías más avanzadas para lograr niveles de productividad competitivos<sup>42</sup>.

### **3.2.4 FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION:**

La producción del campo en México es muy diversa ya que existen extensiones de tierra que tienen una infraestructura de irrigación y muy alta productividad, sin embargo encontramos que muchos campesinos debido a las dimensiones de sus parcelas y por estar ubicadas en zonas de temporal altamente expuestas a padecer siniestros su productividad es muy reducida su producción, normalmente es de autoconsumo.

---

<sup>42</sup>Ibid. pp.143-145

Para estas comunidades los créditos en lugar de ser un apoyo habían significado un serio problema porque dado a la baja producción que tienen y al riesgo de siniestros que con frecuencia sufren sus cultivos, era imposible poder cubrir por lo menos los intereses del capital que se les prestaba.

Con la política de Desarrollo Rural 1989-1994, como uno de los puntos importantes del Plan Nacional de Desarrollo propone como requisito indispensable se asocien pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros y empresarios con el fin de lograr una mayor productividad de las parcelas con base en el uso pleno de la tierra, la maquinaria, la tecnología y la infraestructura en un ambiente de libertad y pleno ejercicio de sus derechos.

Es importante destacar que el Estado Mexicano apoya el mejoramiento de las condiciones de productividad de los campesinos que cultivan tierras de temporal por lo que los créditos son indispensables para la modernización de sus instrumentos, tecnologías de producción así como para lograr mejores niveles de productividad.

Debido a la redefinición estratégica del Banco Nacional de Crédito Rural, se quedaron fuera de la plantilla financiera los campesinos que cultivan zonas de temporal con altos riesgos de siniestro y baja productividad. Dado que los fondos de solidaridad para la producción, van directamente a los ayuntamientos que son los encargados de atender los requerimientos de apoyo a los campesinos que viven en zonas de alta marginación, no se pueden llevar mecanismos de control ni estructura de gestión que asegure la eficiencia y el uso de estos, ya que según un estudio realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana confirma que la ingerencia y el poder de caciques y gobernadores ha influido en los rubros de participación canalizando los recursos a los

**coplade, motivo por el cual dicha ayuda difícilmente llega a los niveles donde existe la pobreza extrema<sup>43</sup>.**

**Estos fondos no pretenden resolver el problema agrícola, son un instrumento más de los ya existentes, que al conjuntarse, abren espacios de bienestar a las comunidades rurales y permiten llevar justicia social a los productores rurales y sus familias.**

**Los Fondos de Solidaridad para la Producción se crearon en 1990, su objetivo principal, es el de apoyar a los campesinos que quedaron fuera de la cobertura del Banrural.**

**Una de las características de los fondos, es que la concertación se considera como un asunto central en el funcionamiento de estos y constituye una relación entre el Estado y los productores, cimentada en la confianza y responsabilidad de ambos sectores que se concreta con la formación de Comites de Solidaridad, mediante los cuales, se busca alentar la participación de la sociedad y fijar formas sencillas y transparentes en el manejo de los recursos, de tal manera que se promueva un incremento en la producción de los campesinos que cultivan tierras de temporal.**

**Los fondos son destinados, principalmente, para apoyar la siembra de cultivos básicos en zonas de temporal o de baja productividad que no posean más de tres hectáreas por productor.**

---

<sup>43</sup>Julio Moguel. Op. Cit. p.27.

Cabe destacar que estos apoyos se dan a los productores que a la fecha de la convocatoria hayan reintegrado a la tesorería municipal los apoyos prestados en el ciclo anterior<sup>44</sup>.

### **3.2.5 APOYO A LA PRODUCCION FORESTAL:**

En México existen espacios forestales muy amplios, pero debido al incremento en la demanda de alimentos básicos, se han provocado diversos cambios en el uso del suelo.

En las zonas forestales se llevan a cabo prácticas agropecuarias que provocan la degradación del suelo y alteran al ecosistema perdiendo en forma rápida su capacidad productiva.

Con el propósito de disminuir los efectos del destroz forestal y buscar su recuperación, Solidaridad alienta el trabajo de los productores forestales de bajos ingresos dentro del Programa de Reforestación el cual empezó a funcionar en el año de 1990.

Para 1992, el Programa de Reforestación logra una cobertura en 18 Estados de la República apoyando 65 organizaciones forestales.

### **3.2.6 APOYO A LA PESCA Y LA ACUACULTURA.**

En el país existen 4 zonas con litorales, en los cuales se tienen diferentes niveles de aprovechamiento en las prácticas pesqueras y están conformadas por planta industrial,

---

<sup>44</sup>La Solidaridad para el Desarrollo Nacional, Op. Cit. pp.147-150

participación de los sectores productivos, grado considerable de integración tecnológica, comercial y de capitalización.

El desarrollo de la pesca y la acuicultura se hace difícil debido a la disgregación geográfica y el tamaño tan reducido de las comunidades pesqueras.

A partir de 1989, se marcó una estrategia con el fin de alentar la evolución del sector pesquero para satisfacer la demanda del mercado interno así como incrementar las exportaciones y ejercer los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva. En ese mismo año, Solidaridad promueve la formación de organizaciones de pescadores y piscicultores como opción por la baja rentabilidad de las otras actividades económicas.

Con la creación del Programa Nacional de Empresas de Solidaridad en 1991, se sigue el esquema de mezcla de recursos para dar apoyo a los proyectos del sector pesquero impulsando la creación de empresas que se dedican a la pesca ribereña y de mediana altura.

### **3.2.7 APOYO A LA MINERIA.**

La actividad minera en México ha disminuido en forma trascendental por la crisis mundial que se a dado en las cotizaciones de los metales que han sido explotados en nuestro país, esto a ocasionado que se deteriorara la actividad reduciendo notablemente su producción, referente a la promoción y fomento del sector minero, Solidaridad a hecho esfuerzos con el propósito de dar respuesta a las dificultades de los pequeños mineros que presentan por falta de recursos para la exploración y los problemas de operación de ésta actividad.

Solidaridad ha apoyado la actividad minera mediante la canalización de recursos frescos que conjuntados con los créditos de la Banca de Fomento Minero posibilitan el apoyo en diferentes entidades federativas de la rama económica<sup>43</sup>.

### 3.3 SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL.

El desarrollo económico en México ha estado caracterizado por una serie de desigualdades en el crecimiento económico regional y por la marginación de una gran parte de la población, esto se debe principalmente a la falta de una política integral de desarrollo regional que corrija las irregularidades en la distribución del ingreso ocasionadas por el mercado.

Estas desigualdades según algunos analistas se pueden agudizar con el Tratado de Libre Comercio ya que darán prioridad a las regiones que presenten las mayores posibilidades de competencia externa descuidando las regiones mas desfavorecidas ampliándose las brechas entre regiones prósperas y marginadas<sup>44</sup>.

Se pretende que con el Programa de Solidaridad para el desarrollo Regional se solucione parte de ésta problemática ya que está orientada hacia la construcción de obras de infraestructura con un fuerte impacto regional así como a ejecución de programas especiales de desarrollo en zonas específicas, con estas vertientes el Programa concibe un apoyo productivo real para elevar el nivel de vida de la clase trabajadora ya que con la participación directa y el trabajo productivo que aumenta el ingreso familiar se elevarán los niveles de bienestar de los campesinos y colonias populares.

---

<sup>43</sup>Ibid. p.137

<sup>44</sup>José Luis Calva. Op. Cit. p.64.

De esta forma Solidaridad busca que el cambio para rescatar los valores esenciales de la vida en sociedad se apoye en la participación corresponsable de la sociedad organizada y de las instituciones públicas dándole prioridad al municipio libre.

De este modo el Gobierno Municipal es la instancia que ha concedido al Programa un acercamiento con la población y poder responder en forma efectiva a sus necesidades y proyectos de solución<sup>47</sup>.

### **3.3.1 INFRAESTRUCTURA CARRETERA.**

Solidaridad para llevar a cabo el Desarrollo Regional agrupa al Programa de Infraestructura Carretera y de Caminos que se a dedicado a realizar obras de construcción, reconstrucción así como la conservación de vías de comunicación, no solamente en zonas rurales sino también en los medios urbanos<sup>48</sup>.

Solidaridad precisa que las comunicaciones representan la probabilidad de intercambios culturales y comerciales entre los pueblos y propicia la introducción de servicios, alienta las actividades económicas y facilita los traslados a los centros educativos y de salud.

A este respecto la participación de Solidaridad en la infraestructura carretera significa la posibilidad de mejorar este renglón ya que debido a las crisis económicas por las que ha atravesado México en cada uno de sus sexenios se a estancado el avance en

---

<sup>47</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Los Programas del Programa. Ed. Instituto Nacional de Solidaridad. México, 1992. pp. 16-17.

<sup>48</sup> El Programa Nacional de Solidaridad. Op. Cit. p.109

el sector de las comunicaciones; por ejemplo: entre 1971-1981 la red carretera se incrementó un 188% en cambio entre 1983-1992 solamente creció un 14.8%.

De acuerdo con una evaluación realizada en 1992 por una sociedad francesa de ingeniería, el 60% de las carreteras federales se encuentra en pésimas condiciones y los expertos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes estiman que solo el 30% de las carreteras nacionales están en condiciones regulares y apenas un 10% se encuentran en buen estado<sup>49</sup>.

En suma, el objetivo de este programa es construir, rehabilitar y dar mantenimiento a los caminos y carreteras que sean necesarios para realizar la integración de las comunidades más aisladas y de escasos recursos dicho programa se apoya en la participación de la comunidad y en el respaldo de los gobiernos de los estados<sup>50</sup>.

### **3.3.2 FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD.**

La mayoría de los municipios de México no cuentan con los recursos económicos suficientes para dotar de servicios a la población y promover proyectos de los cuales se generen empleos estables y bien remunerados.

En 1990 se crearon los fondos municipales de solidaridad con el fin de transferir recursos adicionales a los municipios en los que existen comunidades con un alto nivel de pobreza y así fortalecer su capacidad financiera y de gestión de los municipios a partir

---

<sup>49</sup>José Luis Calva. Op. Cit. p.63.

<sup>50</sup>Ibid. p.158

del desarrollo de proyectos de infraestructura, productivos y de bienestar social, englobando casi a la totalidad de los municipios con que cuenta el país.

La mayor parte de los proyectos implementados a partir de los fondos municipales de Solidaridad pretenden elevar el nivel de bienestar social de las comunidades que se encuentran con un alto índice de pobreza.

La atención de las demandas de bienestar social se considera como una de las partes que incide sobre los grandes rezagos existentes en materia de servicios públicos y sus acciones deben de ser inmediatas<sup>51</sup>.

El Programa busca promover de manera coordinada con los tres niveles de gobierno y los grupos empobrecidos de la población, la integración de estos a las actividades productivas mediante las cuales tengan acceso a los mínimos de bienestar social.

Se han puesto en marcha Programas de Desarrollo Regional en 12 estados de la República con actividades realizadas para impulsar las regiones en las que la población padece agudos deterioros en su nivel de vida.

Los resultados de los programas que se han puesto en marcha han sido satisfactorios, pero no suficientes para aliviar la pobreza en que viven millones de mexicanos ya que los recursos que otorga el Programa a organizaciones sociales auténticas serán utilizados para realizar obras demandadas por la comunidad quedando fuera de esta prestación los jornaleros y campesinos que no estén agremiados a alguna organización.

---

<sup>51</sup>Rosario Robles. Op. Cit. p.47.

Existen programas que han buscado la forma de satisfacer las necesidades sociales de carácter específico y que han tenido una gran importancia en relación al tipo de soluciones y resultados originados por ellos, estos se dirigen a las comunidades indígenas y a las mujeres entre otras<sup>52</sup>.

### **3.3.3 FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS.**

El Programa Fondo de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se creo en marzo de 1990, su objetivo principal es el de abatir el rezago económico existente en los grupos étnicos, los fondos constituyen una importante derrama de recursos que son canalizados para impulsar proyectos productivos rentables que permitan la generación de empleos bien remunerados y fortalezcan el proceso organizativo de las comunidades indígenas.

El Programa deja en manos de las organizaciones indígenas el ejercicio de los Fondos de Solidaridad. Esta estrategia encamina a los pueblos indígenas a participar en su propio desarrollo y las instancias de gobierno establecen con ellos acerca de los distintos apoyos que sean necesarios para promover el desarrollo de los pueblos indígenas, bajo esquemas de corresponsabilidad.

Los proyectos productivos que son firmados por estos fondos tienen el propósito de proporcionar el apoyo que se requiera para mejorar la eficiencia en las actividades productivas del sector agrícola y que son indispensables para las regiones indígenas, apoyar algunas alternativas acerca del aprovechamiento de los recursos regionales de

---

<sup>52</sup> *Ibid.* p.110

acuerdo a las diferentes actividades que se practiquen en cada una de las comunidades indígenas, por otro lado es importante fomentar las tecnologías de acuerdo a la propensión productiva de la región e integrar las técnicas que se han venido utilizando, con las modernas en aquellos casos en que exista viabilidad, rentabilidad y se de un mejoramiento en el bienestar social.

Durante el año de 1990 se crearon 82 Fondos Regionales al quedar legalmente formadas y representadas a nivel nacional 850 organizaciones indígenas contando con sus respectivos consejos directivos.

Las organizaciones indígenas en 1990 llevaron a cabo 216 proyectos autosostenibles. Sobresalen por su número los proyectos realizados en Oaxaca, que fueron 106, Chiapas y Puebla 31, que presentan el 81.5 por ciento del total.

El otro 18.5 por ciento abarcó los proyectos de las comunidades de Guerrero, Jalisco, Nayarit, Michoacán y Veracruz.

Por el giro de las actividades desarrolladas resaltaron 57 proyectos agrícolas dirigidos al cultivo de básicos, así como a la producción frutícola entre otros.

Con el propósito de facilitar el traslado de sus productos, se registraron 56 proyectos de comercialización, de los cuales la mayor parte de estos esta relacionado con la adquisición de vehículos para impulsar la distribución y la venta directa de dichos productos. Así mismo, se financiaron 53 proyectos pecuarios que fomentan la cría y producción de carne, 22 para la adquisición de infraestructura productiva y 12 para apoyar la producción pesquera.

Se considera que en 1990 salieron beneficiados con estos proyectos cerca de 100 mil indígenas de 30 municipios en ocho estados del país.

En 1991 se apoyaron las iniciativas de las organizaciones que participaron en los fondos y se consolidaron los proyectos iniciados en 1990.

En el bienio 1990-1991, se crearon 99 fondos regionales que tuvieron una cobertura territorial de 3 mil 703 comunidades en 738 municipios de 20 estados de la República.

Con dichos fondos recibieron apoyo 1,380 proyectos productivos creados por 1,118 organizaciones que representan el 47.9 por ciento de las 2,333 asociaciones afiliadas e integrados por 511,333 productores indígenas.

Entre 1990 y 1992 se formaron 120 fondos en 22 estados. En torno a estos fondos se encuentran asociadas 2,697 organizaciones que agrupan a 695,175 productores indígenas<sup>53</sup>.

La canalización de fondos a las regiones indígenas a puesto en marcha la formación de Brigadas de Solidaridad con el fin de reforzar las acciones institucionales para el desarrollo comunitario. Mediante un muestreo que se llevó a cabo, se descubrió una serie de problemas que se conceptualizan en dos aspectos: por un lado el predominio de políticas que no son congruentes con las necesidades y las características de los distintos grupos que habitan las comunidades indígenas y por el otro, las condiciones de las poblaciones limitan su capacidad para generar proyectos de desarrollo que sean viables a corto y mediano plazo.

---

<sup>53</sup> La Solidaridad para el Desarrollo Nacional. Op. Cit. pp.173-175

Cabe hacer mención que la canalización de fondos que hace el Programa a los pueblos indígenas no es muy atractiva como para sacar de la miseria a su población.

Según estimaciones de algunos economistas, del total de los recursos aplicados por el PRONASOL, en el primer año fue del 70% en obras de beneficio social y el 30% en proyectos productivos. A los grupos urbanos populares se les destino el 50% de los recursos a los campesinos el 45% y los pueblos indígenas recibieron solamente el 5% de dichos recursos<sup>54</sup>.

El objetivo principal de las brigadas es el de fortalecer a la organización capacitando a la comunidad con el propósito de que se involucre en esquemas productivos que modifiquen las causas estructurales acerca de la situación de su pobreza, así como lograr presencia comunitaria en los procesos operativos de las instituciones que introduzcan directa e indirectamente a los indígenas.

Las brigadas también contribuyen en la capacitación y orientación para la elaboración de expedientes técnicos de los proyectos válidos para las asambleas de la comunidad y a partir de la entrega de recursos financieros proporcionan también capacitación para la ejecución de los proyectos.

### **3.3.4 PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL.**

En México los programas de desarrollo regional, se comenzaron a llevar a cabo a partir de que se formularon los primeros planes sexenales. Entre 1930 y 1955 se iniciaron las grandes inversiones en infraestructura hidráulica, comunicaciones y

---

<sup>54</sup>Rosario Robles. Op. Cit. p.47.

transportes, educación y salud, estos servicios fueron la base de la transformación del país; aunque no representan una política regional clara si se avanzaba en ese sentido.

En el transcurso de ese período se apoyó el desarrollo regional por medio de la intensificación del reparto agrario como apoyo jurídico y económico a los campesinos.

En esta etapa se creó la Dirección de Obras del Bajo Río Bravo (1936), que permitió avanzar en el desarrollo productivo de esas regiones. Las primeras obras en las cuencas hidroeléctricas se orientaron también como una necesidad a fomentar el desarrollo de algunas zonas que, pese a su elevado potencial productivo presentaban rezagos.

En el período de 1956 a 1970, se incrementan las medidas de apoyo al desarrollo regional y a la descentralización de funciones con el propósito de estimar el proceso de industrialización en el país. Con base en los resultados obtenidos de las actividades llevadas a cabo por la Comisión del Bajo Río Bravo así como el Fomento Agrícola y Ganadero del Valle de Yaqui, se crearon diversas comisiones para el desarrollo de las cuencas hidrológicas que tenían a su cargo la construcción de obras hidráulicas con el fin de incrementar la producción agrícola, así como aumentar la oferta de energía eléctrica y para tener mayor control sobre las inundaciones. Sin embargo, el avance industrial, la cercanía de los mercados y las economías de escala en los centros urbanos de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara obstaculizaron este proceso.

Al principio de la década de los setentas se promovieron políticas para compensar las desigualdades sociales que causó la industrialización del país. Para dar cumplimiento efectivo a estas políticas se fijaron tres líneas de acción, la primera se encarga de la redistribución del ingreso hacia los habitantes de las regiones más rezagadas, por otro

lado, la apertura de extensiones de tierra a la producción y por último la descentralización de las actividades económicas de las grandes ciudades.

Con el propósito de fomentar el desarrollo económico de algunas entidades federativas y hacer frente a los desequilibrios regionales, el gobierno federal inicio la creación de Comités Promotores de Desarrollo Económico (COPRODE) en las entidades que presentaban mayores rezagos, entre 1971 y 1973.

Para 1975 ya se tenía instalado este tipo de comités en todos los estados de la República y fue así como se elaboraron los primeros planes y programas a nivel estatal, orientados para dar apoyo a los programas federales de desarrollo regional y fortalecer la descentralización de las actividades económicas.

En los inicios de la década de los ochentas se decretó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en el que se integraron los planes y programas sectoriales elaborados entre 1972 y 1979. En la Política del Plan Global de Desarrollo se incluyeron conceptos tales como asentamientos humanos y desarrollo urbano, creación de regiones y disminución de las desigualdades regionales para que la población alcanzara lo mínimo de bienestar.

Uno de los puntos importantes que se dieron en el transcurso de esos años fue la consolidación de la planeación del desarrollo regional y la implantación de programas en algunas regiones importantes del país, como la zona metropolitana de la Ciudad de México, Sureste, Frontera Norte y Mar de Cortés, entre otros.

También en ese período surgió un programa de desarrollo regional que es el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER) 1982-1988, que se orientó a

lograr un crecimiento sostenido con un enfoque multisectorial y una programación descentralizada para promover el desarrollo comunitario<sup>55</sup>.

A partir de 1989, con la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad, las políticas de desarrollo regional del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 quedan establecidas en el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo de Nivel de Vida y plantea la descentralización de la actividad económica y el desarrollo urbano y municipal de acuerdo a las necesidades de cada una de las comunidades.

El objetivo principal de los programas es el de establecer bases firmes que proporcionen el desarrollo integral de las regiones, elevar la producción, crear oportunidades de empleo así como mejorar el nivel del ingreso familiar.

Los programas de desarrollo regional implementados por el Programa Nacional de Solidaridad apoyan las acciones dirigidas al aprovechamiento racional de la capacidad económica contenida en cada una de las regiones de acuerdo a su vocación de trabajo.

Los programas regionales, son el resultado de las peticiones y propuestas realizadas por la población, en dichos programas se plasman los acuerdos de acciones a realizar en forma conjunta con las comunidades con el fin de dar solución a los rezagos existentes en sus localidades.

Las principales acciones que se llevan a cabo en este renglón son encaminadas al ámbito productivo, de infraestructura básica así como de bienestar social, coordinándose los tres niveles de gobierno con las comunidades y el sector privado.

---

<sup>55</sup>La Solidaridad para el Desarrollo Nacional. Op. Cit. 185-187

Las iniciativas de la sociedad, es la instancia de organización de las comunidades para proponer obras y proyectos productivos que permitan elevar el nivel de vida de la población de dichas comunidades.

A partir del 22 de septiembre de 1989 se dió inicio a la operación de este programa en la región de Nueva Laguna, que abarca cinco municipios de Coahuila y once de Durango con una población de 1'190,890 habitantes, estas acciones están orientadas a conservar la región como la zona lechera mas importante del país y la principal región productora de algodón, así como alcanzar un desarrollo integral y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esa región por medio del uso racional de sus recursos naturales<sup>56</sup>.

En suma, los Programas de Desarrollo Regional marcan los lineamientos que permiten impulsar el desarrollo racionalizado de los centros de población con el fin de mejorar las condiciones de vida con la participación creativa de la sociedad, propiciando un crecimiento equilibrado que aproveche la capacidad de los recursos con pleno respeto a la naturaleza.

Este tipo de programas atiende esferas territoriales en las que existen problemas de las mismas características que abarcan a una o más entidades federativas. Dichos programas son los encargados de fomentar el desarrollo regional de una manera coordinada apoyando la descentralización de las decisiones, la desconcentración de la actividad económica así como el desarrollo urbano y municipal.

---

<sup>56</sup> Programa Nacional de Solidaridad. La Familia, la comunidad, el empleo y la producción, la organización social y el municipio. Programa de Desarrollo Regional. Secretaría de Desarrollo Social. Septiembre 1992, pp. 1-4

El objetivo principal de estos programas, es el de dar apoyo al proceso de transformación económica de las regiones mediante la utilización del potencial de los recursos naturales y productivos de la región así como contribuirá a incrementar el mejoramiento del nivel de vida y elevar las condiciones de bienestar social de la población en base a la generación de nuevas actividades productivas.

Otro punto importante en materia de desarrollo regional es el de fomentar la inversión de los sectores social y privado con el propósito de diversificar las ocupaciones productivas, modernizar los procesos productivos con nuevas tecnologías, crear más empleos y elevar los ingresos así como activar el mercado regional.

Se considera importante la participación de las comunidades mediante la organización social como lo son los Comités de Solidaridad y las Coordinadoras, instancias que en estrecha correspondencia con los Consejos Municipales, se incorporen a la planeación y decisión de las obras preferenciales a realizar en las distintas comunidades y regiones que participan en estos programas.

Entre 1989 y 1993, se pusieron en marcha 16 Programas de Desarrollo Regional, en 12 estados de la República, con acciones realizadas para impulsar regiones en las cuales la población tiene graves deterioros en su nivel de vida.

Por último, en estos Programas se amalgama una serie de acciones sobre el trabajo comunitario, pero con una atención especial a la ampliación de la infraestructura para el desarrollo regional, concretándose con ello las metas viables propuestas por la administración de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup>El Programa Nacional de Solidaridad. Op. Cit. pp.206-208

#### **4.- BALANCE GENERAL.**

El Programa Nacional de Solidaridad es el elemento principal en la estrategia del combate a la pobreza en la República Mexicana, resalta la participación organizada de las comunidades con el propósito de resolver sus necesidades que precisan como las más esenciales para bienestar y desarrollo.

Las comunidades organizadas en comités de solidaridad tiene la libertad de dialogar y deliberar acerca de los apoyos que requieren para satisfacer sus necesidades mas urgentes y ellos buscan los caminos más adecuados a seguir, Solidaridad les permite administrar directamente los recursos, realizan personalmente las acciones, controlan, evalúan y dan mantenimiento a la infraestructura o proyecto desarrollado.

El Programa Nacional de Solidaridad tiene muy bien definidos sus objetivos políticos, mediante los cuales se debe fortalecer la unidad nacional y elevar la capacidad creativa e incrementar los elementos físicos de que disponen en las diferentes regiones del país y así apoyar la generación de un proceso productivo y de bienestar que sea permanente en todas las comunidades.

El Programa Nacional de Solidaridad se actualiza constantemente en todo el país porque recoge las demandas de las comunidades así como las iniciativas de solución en forma directa facilitando con ello el apoyo necesario a las zonas de escasos recursos.

Solidaridad no solo responde a la atención de las necesidades que se agravaron por las crisis a las que se ha enfrentado la sociedad desde hace algunas décadas, sino también es el reflejo y madurez política de la sociedad mexicana y de sus organizaciones en el presente, expresa con claridad la capacidad de renovación de acuerdo a los principios de justicia, con el trabajo realizado en conjunto por el pueblo mexicano y gracias a la

relación que observa entre las políticas económica y social, se abre un futuro prometedor de progreso para las comunidades del territorio nacional<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Op. Cit. p.235

## **1.- UN DIAGNOSTICO EDUCATIVO A PARTIR DE LA POBREZA.**

Una política de ataque a la pobreza en el terreno educativo debe estar orientadas reducir las desigualdades y a mejorar la calidad de la educación para todo el pueblo mexicano, la educación es uno de los elementos primordiales en el desarrollo de un país. En México la educación ha sido muy deficiente.

En los inicios de la Revolución Mexicana el país contaba con una población de 15 millones de habitantes de los cuales 12 millones eran analfabetas. Más de dos terceras partes de mexicanos padecían en grados extremos los efectos negativos de la ignorancia y de sus hermanos inseparables, la pobreza y la injusticia, en 1921 con el Gobierno de General Alvaro Obregón se fundó la Secretaría de Educación Pública la cual le dio forma al programa educativo de la Revolución Mexicana.

En 1926, como Rector de la Universidad, José Vasconcelos se dedicó a combatir el analfabetismo. Después Don Jaime Torres Bodet en su primer período como Secretario de Educación Pública, organizó una cruzada contra el analfabetismo.

Para 1960, 50 años después de la Revolución, 11 millones de mexicanos eran analfabetas. En 1980 de acuerdo con los datos emitidos por el censo de ese año, se calcula que la cifra de analfabetas en nuestro país disminuyó a 6 millones 600 mil mexicanos. Con ello se daba un gran avance en la educación, pero esto representaba todavía un grave rezago educativo que significaba un considerable obstáculo para el desarrollo nacional.

En el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid se alcanzaron notables avances en el programa de alfabetización, en los inicios de su gestión con el propósito de dar educación a los mayores de 14 años que en su niñez no tuvieron la oportunidad de asistir

a la escuela, por atender otras actividades que les permitiera llevar dinero a su casa para su alimentación y vestido, fue creado el Instituto Nacional para la Educación para Adultos que de inmediato empezó a desarrollar programas con el fin de reducir el rezago en la educación. Con la alfabetización millones de mexicanos que padecen la ignorancia a mejorarán su relación social, serán más productivos y dignificarán sus formas de vivir así como para que logren conseguir por sí mismos su propia superación y su progreso<sup>1</sup>.

Un factor que influye en forma alarmante en el retraso de la educación es el alto nivel de reprobación escolar y la deserción de alumnos en las escuelas del país. En un discurso pronunciado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, al instalar la Comisión para la Consulta sobre la Modernización Educativa, señaló que los sistemas de evaluación no siempre reflejan con precisión los resultados de los esfuerzos realizados en el rubro de la educación y dijo que no es posible que el empeño de tantos termine injustamente en esperanzas truncadas. Indica que por experiencia propia y de acuerdo con el número de quejas que se recogen entre los escolares, se tiene conocimiento de maestros que reprobaban a la mayor parte de sus alumnos sin haberlos reprobado en la práctica, este problema se advierte en forma general pero adquiere características más graves en el nivel medio por sus negativos efectos en el joven alumno y en la sociedad; en esta etapa si el estudiante es reprobado está en peligro de convertirse en un fracaso en la vida social.

Son muchas las causas que originan la reprobación escolar, algunas de ellas comprobadas en miles de casos, son las injusticias y los increíbles abusos que cometen algunos profesores.

Las pérdidas económicas que se provocan con la reprobación escolar son enormes; se calcula que el número de desertores en las escuelas primarias en el año de 1988 fue

---

<sup>1</sup>Política Educativa Nacional. Op. Cit. pp.131-133.

de 3 millones de alumnos que dio como resultado que se perdiera aproximadamente el trabajo de un año de 75 mil profesores, representando una pérdida económica de más de 37 mil 500 millones de pesos mensuales pagados en sueldos a esos maestros, sólo en el nivel de primarias.

El alto índice de reprobación escolar representa el grado de atraso en que se encuentra la teoría educativa general y su aplicación metodológica. Cuando se desarrolla y moderniza la ciencia de la educación, los contenidos programáticos y las metodologías pedagógicas, la reprobación escolar disminuye o se erradica casi en su totalidad. Es cierto que en una buena escuela la reprobación no existe, entonces lo que se requiere es organizar buenas escuelas modernas.

Los exámenes de evaluación del aprendizaje adquirido no son para reproducir repetidores, deben aprovecharse fundamentalmente para evitarlos<sup>2</sup>.

De acuerdo con un estudio realizado por el Instituto Nacional para la Educación de Adultos, se indica que en 1989, la población adulta en México se estima en 51.6 millones de personas, de ellas 4.2 millones son analfabetas, 20.2 no han terminado su educación primaria y diez y seis, la secundaria. El rezago educativo ha crecido en cerca de 11 millones de personas entre 1982 y 1990.

Con base en los datos del censo realizado en 1980, se calcula aproximadamente que el 8% de la población adulta es analfabeta, los índices más altos los presenta la población femenina rural e indígena. Cabe señalar que en doce entidades federativas se concentra más del 60% de la población analfabeta<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup>Ibid. pp. 138-140.

<sup>3</sup>Ibid. p.277.

De lo analizado anteriormente, se puede inferir que esta situación es debido a que en el 20% de las escuelas son incompletas, ya que no ofrecen los seis grados de la primaria, incluso en algunos estados como son Chiapas alcanza el 43% de las escuelas, en Campeche y Quintana Roo el 31% mientras que en el Distrito Federal se considera que no existe una sola escuela primaria que presente esas características. Otro factor que influye en el rezago educativo es que; a nivel nacional el 20% de las escuelas primarias son unitarias, esto quiere decir que un solo maestro atiende a todos los grados que se ofrecen en el plantel, por ejemplo: en el Estado de Durango las primarias unitarias representan alrededor del 38% del total de las escuelas con que cuenta el Estado, en Campeche el 34% y en el Distrito Federal no existen primarias unitarias.

Según estimaciones oficiales, el promedio nacional de escolaridad de los adultos mexicanos mayores de 15 años es de aproximadamente 6.2 grados, disminuyendo a 4 grados en los estados de Oaxaca y Chiapas, mientras que en el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California es mayor de 7.

La eficiencia terminal del sistema educativo es muy baja: 45 de cada 100 niños que ingresan a la primaria no la terminan; 30 de cada 100 no concluyen la secundaria y 49 de cada 100 que se inscriben en educación superior no llegan a terminar su carrera; esto ocurre principalmente en las zonas rurales y particularmente en las comunidades que se encuentran alejadas de los centros urbanos, la eficiencia terminal es dramáticamente baja.

Las deficiencias que presenta el Sistema Educativo se atribuye principalmente a que no se le ha dedicado la atención que requiere mediante un aumento al presupuesto destinado a educación, por ejemplo tenemos que el gasto educativo del gobierno representó en 1981 el 5.5 por ciento del Producto Interno Bruto, mientras que para 1987 disminuyó al 3.6 por ciento.

La distribución de ese gasto favoreció únicamente a los niveles superiores en detrimento de la educación básica puesto que el 20 por ciento de gasto educativo se destino a las universidades, que solamente atienden al 5 por ciento de la población escolar, en contraste la educación primaria se le asigno solamente el 35 por ciento del gasto total a pesar de que atiende al 50 por ciento de la inscripción total del Sistema Educativo.

A pesar de los avances registrados en la materia educativa , se caracteriza por un bajo índice de escolaridad y los que cuentan con ella a nivel medio superior o profesionistas, presentan serias deficiencias en lo que a calidad se refiere. Todo ello se acentúa en los estados de alto índice de pobreza.

Al deterioro educativo general se agregan las desigualdades en el acceso permanencia y egreso, en la calidad de los servicios entre las distintas regiones y grupos sociales del país<sup>4</sup>.

## **2.- LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS.**

### **2.1 INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA.**

Con respecto a la infraestructura educativa, en las primeras décadas del siglo veinte esta fue muy limitada y ha sido uno de los puntos en el que el estado a puesto todo su empeño con el propósito de dar a la población, que esta en edad escolar, el servicio

---

<sup>4</sup>El Combate a la Pobreza. Op. Cit. pp. 46-49.

educativo a que tiene derecho, de acuerdo a lo establecido en el Artículo Tercero de nuestra Constitución Política.

Con el fin de dar solución a este programa, en 1944 el gobierno formo el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) organismo que se encargaría de llevar a cabo la construcción de los espacios educativos en la República Mexicana.

Es a partir de entonces y hasta nuestros días que mediante un proyecto de coordinación de esfuerzos y recursos, con el convenio de desarrollo social que sirve de instrumento de programación y financiamiento para la construcción de las obras, cuando el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales logran avances importantes en la construcción de infraestructura educativa.

La infraestructura educativa es uno de los renglones importantes de la política social y que no ha dejado de atenderse, pese a la crisis económica que ha estado padeciendo el país desde hace varias décadas, aunque es necesario hacer la aclaración que la atención que se les ha dado no ha sido a la misma frecuencia del crecimiento de la demanda y del desgaste de los centros escolares.

Sin embargo, las acciones que se realizaron en esta materia en la década pasada fueron importantes, ya que el déficit que existía era digno de tomarse en cuenta, sobre todo en las zona rurales cuyas características del medio geográfico hacen casi imposible llevar a cabo los trabajos y al mismo tiempo elevan los costos de construcción.

Uno de los factores más importantes que incurren, principalmente en el déficit son los siguientes:

- Incremento de la demanda del servicio por el elevado crecimiento demográfico en ciertas zonas urbano-populares.
- Asentamientos humanos dispersos en el medio rural.
- Comunidades ubicadas en lugares de geografía accidentada y limitadas comunicaciones.
- Migración rural frecuente<sup>5</sup>.

La construcción de la infraestructura que se requiere para dar solución a la demanda educativa, así como la rehabilitación de la ya existente, abarca todos los niveles de educación básica, media superior, tecnológica, universitaria y normal, capacitación para el trabajo y obras diversas, como son: albergues escolares, centros de integración social, centros de coordinación indigenista e inmuebles para fines culturales, recreativos y para las necesidades administrativas del sector educativo.

Con la finalidad de agilizar las acciones del Programa Infraestructura Educativa participa el Comité Administrativo del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), encargado de la construcción y equipos de planteles de todos los niveles educativos, excluyendo los correspondientes a primaria y secundaria generales que son atendidas por los gobiernos estatales, mediante los Convenios Unicos de Desarrollo para la construcción y equipo de muebles destinados exclusivamente a primarias y secundarias generales; la Dirección General de Obras del Departamento del Distrito Federal, para todo tipo de inmuebles educativos exclusivamente para el Distrito Federal, el Patronato de Obras e Instalaciones (POI) y la Comisión de Operación y Fomento de Actividades

---

<sup>5</sup>Solidaridad para el Desarrollo Nacional. Op. Cit. p.43.

Académicas (COFAA) dependientes del Instituto Politécnico Nacional; así como la Dirección General de Obras de la Universidad Nacional Autónoma de México, para la actividad correspondiente a esa institución.

El Instituto Nacional Indigenista (INI) interviene en la construcción y equipos de los inmuebles relacionados con esta actividad que pretende dar apoyo a la educación en las comunidades indígenas.

Las acciones de mantenimiento comprenden las preventivas y correctivas de la planta física educativa instalada en el país. Estas acciones de mantenimiento son realizadas por las direcciones generales de servicios coordinados de educación pública en cada entidad federativa, en tanto que el mantenimiento que se encarga de hacer las correcciones de la infraestructura es responsabilidad del (CAPFCE).

Mediante el programa de mantenimiento preventivo de inmuebles educativos, entre 1985 y 1988, fueron atendidos aproximadamente el 30% del total de los planteles existentes en el país. Así mismo por medio de las tareas de mantenimiento correctivo que realizan el CAPFCE desde 1977 y los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) desde 1983, se atendieron un poco mas de 30 mil escuelas en todo el país.

Como consecuencia de los sismos ocurridos en 1985, se creó un programa de reconstrucción y reforzamiento de las escuelas ubicadas en la zona sísmica con recursos procedentes de un préstamo del Banco Mundial por mas de 85 mil millones de pesos. Con ello se atendieron hasta 1988 poco más de 3 mil escuelas. Sin embargo, el esfuerzo desarrollado deberá incrementarse para dar solución a las necesidades educativas, no solamente de las zonas sísmicas si no de todo el país<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>Vicente Oria Razo. Op. Cit. pp.329-331.

Es por ello que a partir de 1989, el Programa Nacional de Solidaridad ha venido apoyando la construcción de nuevos espacios educativos con el fin de dar respuesta a la creciente demanda escolar, ya que la educación es el instrumento principal que impulsa el desarrollo de un país y permite la superación de los integrantes de la sociedad y así de esta manera se pretende llevar al medio rural y urbano, una distribución equilibrada de los espacios educativos que ayuden a que todos los individuos tengan las mismas oportunidades de recibir educación de alta calidad que contribuya a la movilidad social de la población.

Por esta razón desde los inicios de 1989, Solidaridad se encamina a brindar el apoyo que requiere la construcción de nuevos planteles, en el medio rural, zonas indígenas y colonias populares que son las comunidades donde se concentra el mayor rezago por lo alejadas y dispersas que se encuentran. Debido a estas circunstancias, las acciones más representativas del Programa "Infraestructura Educativa" se han orientado primordialmente a los estados de la República que presentan mayor atraso en este campo<sup>7</sup>, (Chiapas, Oaxaca, Puebla, Hidalgo, etc.).

### **2.1.1 OPERACION.**

El Programa Infraestructura Educativa tiene como funciones principales:

- Definir y ejecutar la construcción de obras con base en el interés y la participación organizada de las comunidades.

---

<sup>7</sup>La Solidaridad para el desarrollo Nacional. Op. Cit. pp.43-44.

- Las instancias institucionales que permiten la realización de los procedimientos de programación y presupuestación, se establecen en el Convenio de Desarrollo Social.
- Los municipios son los encargados de recoger las propuestas de trabajo para someterlas a las partes normativas y técnicas participantes en el Comité para la Planeación de Desarrollo y
- Las acciones de Solidaridad en materia de infraestructura física educativa se llevan a cabo de acuerdo a los lineamientos técnicos y normativos con que opera el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAFCE).

## **2.1.2 RESULTADOS.**

En el año de 1989, con una inversión global de 200 mil 200 millones de pesos, se construyeron y rehabilitaron 14 mil 606 espacios educativos en beneficio de casi 800 mil alumnos. Tomando en cuenta que el rezago educativo se concentra principalmente, en las comunidades rurales alejadas y dispersas, solidaridad apoyó de manera prioritaria la construcción de nuevos planteles en el campo, las zonas indígenas y las colonias populares.

Al siguiente año con un presupuesto total de 309 mil 100 millones de pesos, se logró construir en la República Mexicana, 13 mil 801 espacios educativos que beneficiaron a 600 mil estudiantes, orientándose dichas acciones a los estados que presentan mayor rezago educativo en el país, como Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz y Puebla, así como los de mayor crecimiento poblacional.

Durante 1991 el Programa Infraestructura Educativa ejerció un presupuesto de 377 mil 500 millones de pesos, con este monto más la participación comunitaria (mano de obra, donación de terrenos y materiales de la región), se logró construir 20 mil 619 espacios educativos en las 31 entidades federativas de la República Mexicana, logrando beneficiarse con estas acciones a 618 mil 800 alumnos principalmente de los estados de Puebla, Michoacán, Chiapas, Veracruz y México.

En el año de 1992, con un presupuesto federal ejercido de 461 millones 100 mil nuevos pesos (se tenían autorizados 299 millones 900 mil nuevos pesos), se ejecutaron 9 mil 287 proyectos de construcción de nuevos espacios educativos, con lo cual salieron beneficiados aproximadamente 500 mil alumnos.

El Programa Infraestructura Educativa, durante el año de 1993, con un presupuesto de 367 millones 900 mil nuevos pesos alcanzó a construir 10 mil 28 nuevas escuelas que permitirán ir abatiendo el rezago de centros escolares, principalmente en las comunidades rurales, indígenas y zonas populares de bajos ingresos.

Para el año de 1994, último de la administración 1989-1994, con un monto total de 447 millones 500 mil nuevos pesos, hasta el cierre del ejercicio estimado se han logrado construir 13 mil 009 planteles que darán acceso a la educación de 382,300 alumnos.

En suma, con un gasto total ejercido en el sexenio de 1989 a 1994 de 1,795.4 millones de nuevos pesos, correspondieron 1,390.0 millones de nuevos pesos al presupuesto federal y 773.3 millones de nuevos pesos a la aportación estatal, se alcanzó a construir un total de 81,352 espacios educativos, saliendo beneficiados con estas acciones un total de 3,289.800 alumnos.

En los 6 años de la Administración del presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari, el gasto promedio por cada uno de los espacios educativos que fueron construidos fue de 26 mil 592.50 nuevos pesos.

Los recursos federales que se asignaron al programa Infraestructura Educativa, sufrieron un incremento de 153.8 por ciento en el sexenio de 1989 a 1994, en ese período de tiempo el gasto federal represento un 4 por ciento del presupuesto de Solidaridad y el 6.7 por ciento de la vertiente para el beneficio social.

Las entidades federativas que mayor cantidad de recursos utilizaron en el lapso de 1989 a 1994, para solucionar en parte el problema educativo por falta de infraestructura fueron: Oaxaca, con el 7.3 por ciento del total nacional destinado a ese rubro; Hidalgo, 7.2 por ciento; Michoacán 7.1 por ciento; México 6.8 por ciento; Chiapas 6.6 por ciento y Veracruz, con el 5.2 por ciento.

Los estados que hicieron un menor gasto educativo son: Colima 0.97 por ciento y Tlaxcala 0.91 por ciento.

Los estados de Chiapas, Oaxaca, Hidalgo y Veracruz, son entidades federativas que están consideradas con un alto nivel de marginación incluyendo a Michoacán. El Estado de México es una entidad de baja marginación más sin embargo es uno de los estados más poblados de la República Mexicana, en donde se encuentran también grandes sectores de población que viven en condiciones de pobreza, con la elemental carencia de los servicios básicos incluyendo el educativo.

El programa Infraestructura Educativa ha permitido dar una mejor atención a los alumnos principalmente de preescolar, primaria y secundaria, porque con la construcción de nuevos planteles educativos se dio la oportunidad a una mayor captación de

estudiantes, incluso se disminuyó la cantidad de alumnos por grupo, en el ciclo escolar 1987-1988 se tenía en preescolar 23.5 alumnos por grupo, en el nivel primaria 24.6 y en secundaria 31.9 alumnos por grupo.

El registro escolar en el período escolar de 1987-1988 fue del 62.2 por ciento en primaria del 98 y en secundaria del 83.2, para el ciclo escolar 1991-1992 se incrementaron los índices de atención a la demanda educacional en preescolar a 66.5 por ciento, en primaria a 98.6 y en secundaria a 84.0 por ciento.

Los cambios expuestos anteriormente son debido a que en el ciclo escolar 1987-1988 existían 130,587 escuelas públicas de nivel básico que eran insuficientes para dar atención al total de la población en edad escolar; para el ciclo escolar 1992-1993 se incrementaron a 145,425 escuelas, que permitieron disminuir el rezago de 82,000 planteles que existía en 1988, ya que en los seis años de trabajo del programa se alcanzaron a construir 81,350 espacios educativos logrando cubrir casi el 100 por ciento del déficit que existía en los inicios del programa<sup>4</sup>. (Ver gráficas 1, 2 y 3)

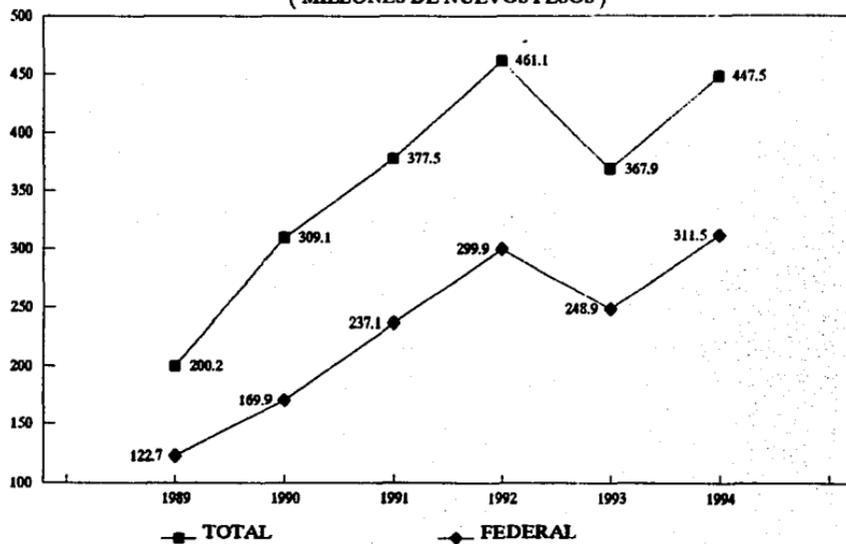
---

<sup>4</sup> Tomado de un estudio realizado por la Dirección General de Evaluación y Seguimiento, Subsecretaría de Desarrollo Regional, Programa Infraestructura Educativa, SEDESOL, 1994, pp.1-6.

GRAFICAS

# INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA 1989 - 1994

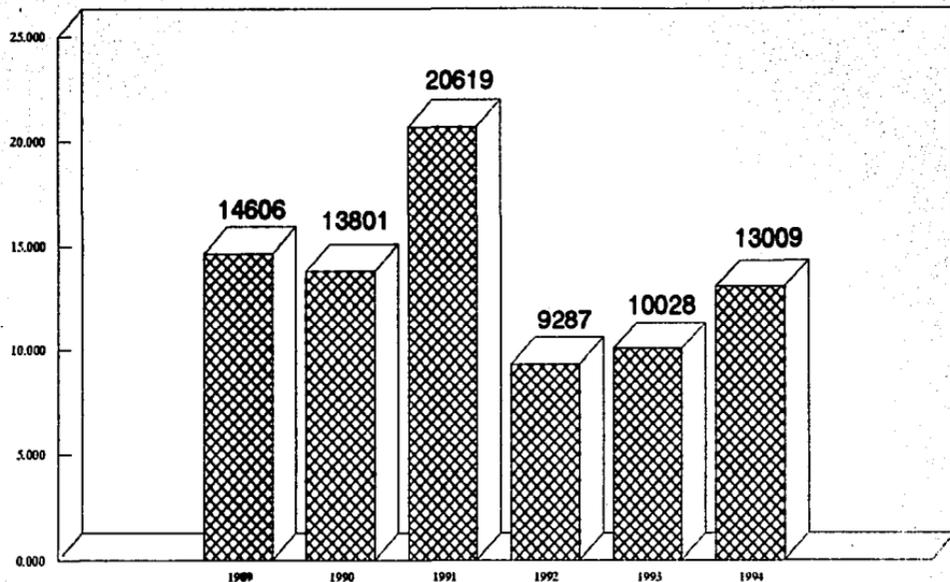
## GASTO TOTAL Y FEDERAL 1990 - 1994 ( MILLONES DE NUEVOS PESOS )



GRAFICA Nº 1

## ESPACIOS EDUCATIVOS

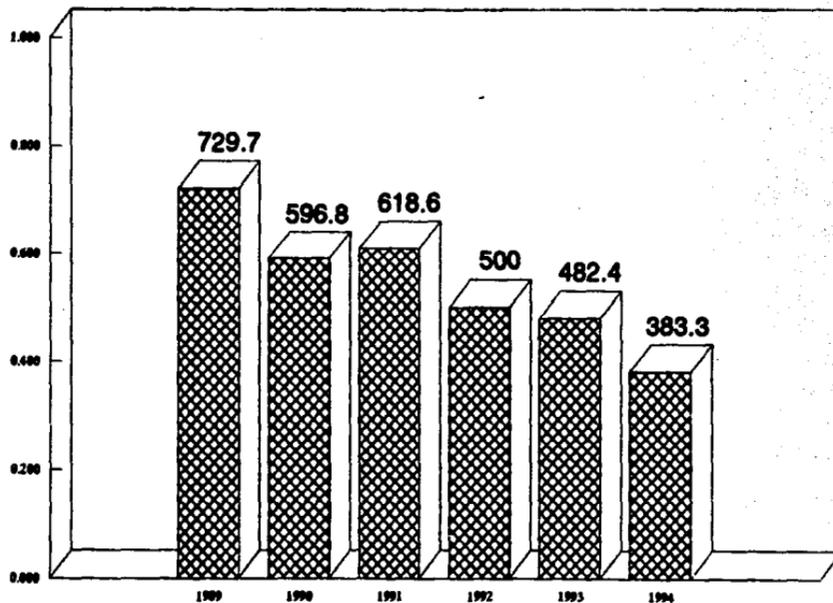
Nº De Espacios Educativos



GRAFICA Nº 2

# ALUMNOS BENEFICIADOS

(MILES)



GRAFICA Nº 3

## **2.2 SOLIDARIDAD PARA UNA ESCUELA DIGNA.**

El tema de la educación en México ha sido muy discutido por el enorme rezago que existe, incluso se han creado una serie de ordenamientos con el propósito de abatir el estancamiento educativo de los cuales han reportado resultados favorables que han ayudado a disminuir la complejidad de la situación educativa, a pesar de los esfuerzos que ha realizado el Gobierno Federal en este sentido no se ha logrado erradicar este problema.

A partir de 1988, con la finalidad de dar respuesta a los reclamos educativos de la sociedad, se creó el Programa Nacional de Solidaridad, que sirve de instrumento de la Política Social del Plan Nacional de Desarrollo, el cual establece el mecanismo que permite incorporar al sector social en la búsqueda y realización de acciones que den solución a sus propias demandas mediante la participación organizada.

En este esquema se insertan las acciones de Solidaridad para una Escuela Digna. Programa que fue creado el 9 de marzo de 1990 por el Presidente de la República, en visita realizada a una escuela primaria estatal en la Ciudad de Mérida Yucatán.

Este apoyo se concentra, en la rehabilitación y mantenimiento de las escuelas, que forman parte del patrimonio nacional, construido con el trabajo y esfuerzo del país y que hoy representan la herencia para muchos mexicanos que demandan educación<sup>9</sup>.

Antes de la creación de este programa, la conservación de las escuelas se había venido realizando con recursos del Programa Sectorial correspondiente a la Secretaría de

---

<sup>9</sup>Manuel Único de Operación: Programa Nacional de Solidaridad, SEDESOL. México, 1993. p.1.

Educación Pública en cumplimiento a la función que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La función de la Secretaría de Educación Pública en relación al mantenimiento de las escuelas es la atención a estas en forma preventiva, por conducto de la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública u organismos equivalentes en cada entidad federativa. En referencia al mantenimiento correctivo (reconstrucción o rehabilitación) este se lleva a cabo a través del Comité Administrativo del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), exceptuando las escuelas primarias y secundarias generales, que son atendidas por los gobiernos estatales<sup>10</sup>.

De acuerdo a los lineamientos generales, establecidos en el Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad, el Programa de Solidaridad para una Escuela Digna opera en forma descentralizada, siendo en este caso, el Comité Escolar de Solidaridad, la célula principal de organización que se encarga junto con las autoridades municipales de buscar la forma más adecuada para la aplicación de los recursos; este programa abarca escuelas oficiales de los niveles preescolar, primaria, secundaria, preparatoria y equivalentes.

El Programa para una Escuela Digna, empieza a realizar acciones a partir de 1990, con base en la unión y los esfuerzos realizados por los tres niveles de gobierno y la participación de los sectores social y privado.

Con este propósito se promueve la organización de los grupos sociales en Comités Escolares de Solidaridad, quienes determinan sus necesidades, plantean las soluciones y ejecutan las acciones que benefician a la comunidad.

---

<sup>10</sup> La Solidaridad en el desarrollo Nacional. Op. Cit. p.49.

La organización Comunitaria ha sido la base principal para el desarrollo del programa, que ha generado una movilización social comunitaria de grandes dimensiones.

En la participación de la población se apoyan los resultados alcanzados, ya que es el comité quien le da la prioridad requerida a las necesidades por atender y administrar los recursos. Esta forma de organización permite la transparencia en el ejercicio de los recursos y busca la forma que se canalicen al logro del objetivo propuesto, de esa manera se da cumplimiento a los lineamientos generales, establece que los recursos del Programa de Solidaridad para una Escuela Digna no deben destinarse a la construcción de obra nueva, sino para la rehabilitación o mantenimiento de la planta física existente<sup>11</sup>.

Cuando se trata de llevar a cabo reparaciones mayores, la asesoría técnica y la supervisión de las obras queda a cargo del Comité Administrativo del Programa Federal de la Construcción de Escuelas (CAPFCE) siempre que se acuerde en el Subcomité de Educación del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) y será responsabilidad de los gobiernos estatales, de los ayuntamientos o de colegios de profesionistas la ejecución del proyecto de reconstrucción.

Las fuentes de financiamiento para realizar las acciones del Programa Solidaridad para una Escuela Digna son: presupuesto federal, estatal, municipal y las aportaciones que hace la comunidad por intervención del Comité Escolar de Solidaridad; las aportaciones de la comunidad se pueden hacer mediante materiales propios de la región y cualquier otro tipo de actividades (remozamiento, pintura, ornamentación y limpieza), así como la colaboración económica que su nivel de ingresos les permita.

---

<sup>11</sup>Manual Único de Operación. Op. Cit. p.2.

## **2.2.1 OPERACION.**

La operación con que funciona el programa ha fortalecido a los gobiernos municipales, ya que estos promueven entre los planteles educativos de sus localidades, los beneficios de Solidaridad para una Escuela Digna.

Así mismo, con el sistema descentralizado, se han eliminado intermediarismos y trámites burocráticos, porque las acciones se llevan a cabo en forma ágil y expedita con un esquema de participación comunitaria<sup>12</sup>.

El Manual Único de Operación del Programa Solidaridad para una Escuela Digna, establece que las obras cuyo costo de rehabilitación sea semejante o igual al de una reposición total de uno o más espacios educativos no se incluirán en este Programa. Estas obras serán canalizadas al Programa de Construcción de Escuelas del Programa Nacional de Solidaridad.

Un factor importante que se establece en el Programa, es el que las acciones a realizar en cada inmueble escolar son dictaminadas en asamblea de concertación del Comité Escolar de Solidaridad y las propuestas son presentadas por el municipio al Comité de Planeación para el Desarrollo con la validación técnica del CAPFCE en el caso de reparaciones mayores y las reparaciones menores, el Subcomité de Educación del COPLADE, este órgano es el encargado de determinar las instancias ya sea estatales o municipales que le den validez a estas acciones, de acuerdo con las características particulares de cada entidad y ayuntamiento.

---

<sup>12</sup> La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Op. Cit. p.50.

Los acuerdos tomados en la asamblea para realizar las acciones de rehabilitación y mantenimiento de los inmuebles escolares, así como el compromiso de efectuar su aportación quedan asentados en una acta de concertación que le dará validez oficial la Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social<sup>13</sup>.

Con el propósito de llevar a cabo las acciones de rehabilitación y mantenimiento de las escuelas el programa cuenta con una reserva a nivel nacional de recursos federales que serán complementados con las aportaciones locales, estatales y de los participantes, conforme a la estructura financiera del programa.

Después de autorizado el presupuesto por la Dirección General de Planeación y con base en la aprobación emitida por la Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social. La Coordinación del COPLADE podrá liberar al municipio todos los recursos de inversión estatal y federal para realizar las obras correspondientes; después de que se hayan descontado dichas inversiones los montos destinados para las adquisiciones consolidadas de materiales, equipamiento y mobiliario. Una vez realizados estos movimientos, el Subcomité de Educación del COPLADE tomará en cuenta los montos y acciones por inmuebles, las condiciones particulares de cada región en el Estado y el nivel de desarrollo administrativo de los ayuntamientos.

De acuerdo a estos lineamientos del Programa, los municipios entregaran al menos un 50% de los recursos a los comités como anticipo y realizarán las ministraciones correspondientes contra la comprobación del ejercicio.

El total de los anticipos deberá ser comprobado o en su caso reintegrado al banco correspondiente por parte del municipio.

---

<sup>13</sup> Mantial Único de Operación. Solidaridad para una Escuela Digna. Op. Cit. p.5.

Al concluirse el Programa de Trabajo, cada presidencia municipal, con el apoyo técnico del gobierno estatal y del Comité Administrador del programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), elaborará el informe de cierre de ejercicio que será entregado a la Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) para su incorporación al cierre global del Programa Nacional de Desarrollo.

Al término de la obra, el Presidente Municipal y el Comité Escolar de Solidaridad harán entrega del inmueble a la comunidad, asentándose en la acta correspondiente si es que la obra cumple con lo esperado para darle el uso adecuado, en caso contrario se harán notar los problemas que surgieron y las causas que los originaron<sup>14</sup>.

El Programa Solidaridad para una Escuela Digna ha integrado un frente común con el trabajo y participación de los maestros, autoridades escolares, alumnos, padres de familia y asociaciones civiles con el objeto de rescatar y preservar en óptimas condiciones los inmuebles educativos.

Este Programa, en su primer año de ejercicio supero las metas originalmente planteadas, con una suma total de 183 mil 300 millones de pesos, de los cuales 108 mil 700 millones fueron de presupuesto federal y el resto correspondieron a las aportaciones estatal y de los beneficiarios, se dio mantenimiento y se rehabilitaron 20 mil 782 planteles educativos; el número de Comités para una Escuela Digna se incrementó a 21 mil en todo el país.

---

<sup>14</sup>Ibid. pp.6-11.

## 2.2.2 RESULTADOS.

Los estados que mayor participación tuvieron en 1990 fueron Chiapas, Zacatecas, Jalisco, San Luis Potosí, Puebla, Hidalgo y Guanajuato.

En promedio se rehabilitaron 670 escuelas por cada estado, con esta acción se logro beneficiar a más o menos 4 millones de alumnos y se dio respuesta a la demanda de los grupos de menores ingresos que habían estado padeciendo el deterioro de sus planteles educativos.

Durante el año de 1991, este programa se consolidó entre las acciones de bienestar social, en este período se registró un incremento presupuestal del 71.1 por ciento con respecto al presupuesto del año anterior. En 1991 se contó con una asignación global de 313 mil 707 millones de pesos, 188 mil 122 millones correspondieron al presupuesto federal y 125 mil 585 millones al estatal.

Con los montos federal y estatal, más las aportaciones y el trabajo de las comunidades, se rehabilitaron 29 mil 105 escuelas en toda la República Mexicana, principalmente en los estados que presentan un alto deterioro de los planteles de educación básica.

En el transcurso del año de 1992, con una inversión federal de 193 mil 300 millones de pesos y el resto de aportación estatal se rehabilitaron 24 mil escuelas en todo el país, siendo beneficiados con esta acción 2 millones 300 mil alumnos.

De acuerdo a los resultados obtenidos de los años anteriores, en el año de 1993, con una inversión de 219 millones 900 mil nuevos pesos de presupuesto federal logró atender a 37 mil centros escolares<sup>15</sup>.

Cabe mencionar que los estados que mayor asignación presupuestal ejercieron en el período de 1990-1994, fueron el Estado de México con un 7.7 por ciento del total nacional, Michoacán con un 7.6 por ciento, Hidalgo 6.2, Jalisco 5.9, Veracruz 5.0, Puebla 4.8 y Chiapas 4.7 por ciento del total de recursos asignados al Programa Escuela Digna.

Con el presupuesto ejercido en estas entidades federativas, se ha permitido que la población en edad escolar y extraescolar tengan las posibilidades de recibir la educación básica en condiciones de seguridad, higiene y salud.

El Programa Solidaridad para una Escuela Digna, en cinco años de su operación logró atender 119,706 planteles educativos en 31 entidades federativas, beneficiando con estas importantes acciones a 19'395,976 alumnos cantidad que representa el 97 por ciento de los inscritos en los niveles de educación básica en el ciclo 1992-1993.

Consideramos importante aclarar que aproximadamente el 20 por ciento de las escuelas han sido rehabilitadas en mas de una ocasión, cosa que influye en el porcentaje total de los planteles educativos atendidos.

Con el Programa Solidaridad para una Escuela Digna se ha logrado establecer nuevas formas de realizar actividades comunitarias que han permitido desarrollar una

---

<sup>15</sup>El Programa Nacional de Solidaridad. Op. Cit. p.213.

cultura de conservación y mantenimiento de la infraestructura física que fue construida con el esfuerzo de todos los mexicanos<sup>16</sup>.

En 1993, con un monto total de 353.7 millones de nuevos pesos, correspondiendo 219.7 millones de nuevos pesos a la inversión federal y el resto a la aportación estatal, se logró mejorar las condiciones de mantenimiento y reparaciones de espacios educativos disminuyendo con esto en forma considerable el rezago existente de planteles educativos.

Para 1994, finales del sexenio 1989-1994, con una inversión federal de 212.5 millones de nuevos pesos, correspondiendo a los Gobiernos Estatales, se hace una aportación de 130.3 millones de nuevos pesos, alcanzándose a atender el 100 por ciento de los planteles de la República Mexicana, hasta el cierre estimado del ejercicio 1988-1994<sup>17</sup>. (Ver gráficas 4 y 5)

---

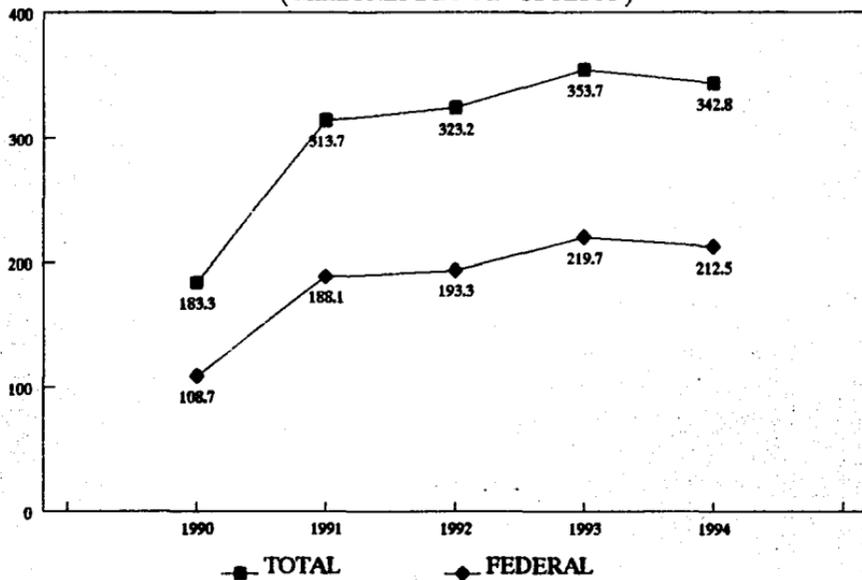
<sup>16</sup> Tomado del estudio realizado por la Dirección General de Evaluación y Seguimiento, Programa Solidaridad para una Escuela Digna, pp. 1-6

<sup>17</sup> Ibid p. 8.

GRAFICAS

# ESCUELA DIGNA

( MILLONES DE NUEVOS PESOS )

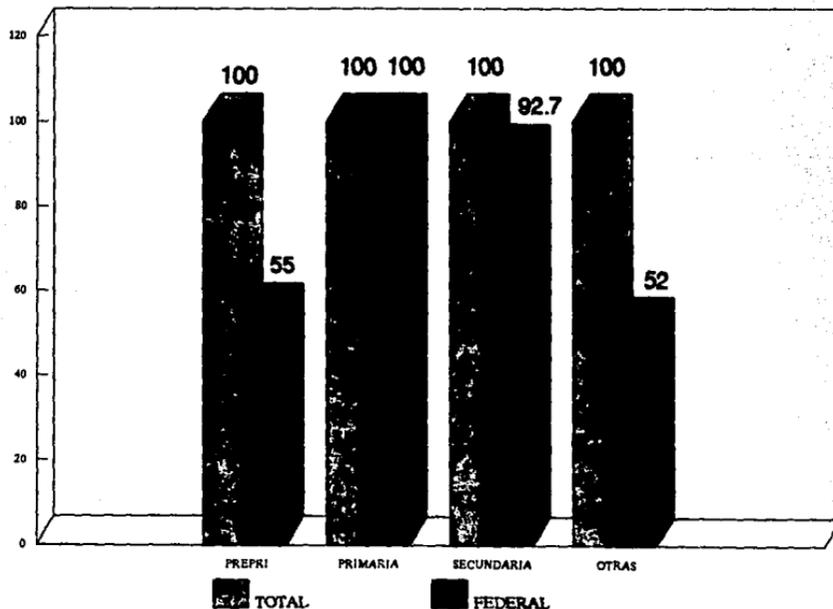


GRAFICA N° 4

# COBERTURA DE PLANTELES ATENDIDOS EN EL PERIODO 1990 - 1994

RESPECTO A LOS PLANTELES EXISTENTES

PORCIENTO



GRAFICA Nº 5

### **CAPITULO III**

## **LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS DE**

## **SOLIDARIDAD**

### **2.3 NIÑOS DE SOLIDARIDAD.**

Dentro de los diversos factores que intervienen en la decisión de renunciar a la escuela primaria, predomina la sobrevivencia de familias y niños en condiciones de pobreza extrema, las escuelas públicas aunque son gratuitas, representan una serie de gastos que no pueden cubrir con los bajos ingresos que perciben. Debido a esta situación el niño que se encuentra en edad escolar tiene que abandonar la escuela para dedicarse a trabajar; en algunos casos influye en forma directa la determinación de los padres para que sus hijos permanezcan en la escuela o alejarse de ella.

Frente a esta situación y con el fin de ofrecer una alternativa a los niños de escasos recursos para que concluyan por lo menos su instrucción primaria, el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, el 24 de octubre de 1990, durante el diálogo que sostuvo con los Comités de Solidaridad para una Escuela Digna en la escuela primaria estatal José María Morelos de San Felipe, Yucatán, anuncio el Programa Niños de Solidaridad.

En el rubro de la educación, México ha realizado grandes esfuerzos en construir escuelas para todos los niños del país. Sin embargo nos enfrentamos al problema que de cada 100 niños que se registran al primer año de primaria 58 logran concluir, esto quiere decir que una parte importante de las nuevas generaciones de mexicanos no cuentan con la formación mínima indispensable para poder hacer frente a los problemas en el futuro inmediato.

Ante esta situación y como un esfuerzo para mejorar las condiciones de educación en el país, en 1991 inicia el Programa Niños de Solidaridad, este programa da una oportunidad a los niños que no cuentan con recursos para que permanezcan y concluyan

la primaria, mediante el otorgamiento de becas, con recursos del gobierno y con la participación de la sociedad<sup>18</sup>.

El Programa Niños de Solidaridad se ha concebido como un programa de justicia social por medio de conceder becas a los niños de escasos recursos. El programa está dirigido a los escolares de primaria que es donde se presentan los mayores índices de deserción y que están inscritos en escuelas donde se han formado los Comités Escolares de Solidaridad, toda vez que el programa necesita de la colaboración de sus integrantes con el propósito de que los recursos asignados lleguen oportunamente y los servicios se presten como los niños lo requieren.

Los objetivos principales del Programa Niños de Solidaridad son: alentar la permanencia en la primaria de los niños que menos tienen para mejorar su eficiencia terminal de ese ciclo escolar, fomentar en el niño actividades solidarias y de participación en las tareas de beneficio comunitario. Así como favorecer el sano desarrollo de los infantes<sup>19</sup>.

Con un criterio de sencillez en las normas y transparencia en la operación de este programa se cumple con los lineamientos básicos de solidaridad, porque es la comunidad la que decide que niños serán beneficiados, tomando en cuenta las circunstancias en que se desarrollan.

---

<sup>18</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Desarrollo Regional. Programa de Solidaridad. Niños de Solidaridad. Coordinación de Comunicación, México, 1994. p.1.

<sup>19</sup> Ibid. p.5.

### 2.3.1 OPERACION.

Con el propósito de abatir el rezago educativo en la población de escasos recursos, los lineamientos del Programa Niños de Solidaridad establecen que para dar cumplimiento a los objetivos del programa se lleva a cabo el otorgamiento de becas que consiste en diferentes estímulos (económico, dispensa, atención médica en general, así como actividades de beneficio comunitario), que contribuyen a crear condiciones mas favorables de estudio que trascienden a las aulas escolares y de los apoyos que requieren para terminar su instrucción primaria. Cada una de las escuelas que imparta los seis grados de educación primaria, tiene derecho a 24 becas una por cada niño y un becario por cada familia.

El procedimiento para otorgar las becas se lleva a cabo mediante la selección que hacen los propios compañeros del niño beneficiado. Esta selección requiere de un compromiso del Comité Escolar para crear un ambiente agradable con el fin de que el niño proponga a los compañeros que más necesidad tengan, en el aspecto económico pero que además demuestren interés por continuar sus estudios, posteriormente el Comité Escolar, de acuerdo con los niños aprobará sus propuestas después de confirmar que los candidatos se encuentran en las condiciones antes mencionadas. De esta forma la selección de los becarios queda en manos de la comunidad<sup>20</sup>.

De acuerdo con los lineamientos generales del Programa Niños de Solidaridad en el inciso III.7.1, establece la asignación municipal y pagos de becarios en el cual el presidente municipal, con el cheque que le entregue el delegado regional de Desarrollo Social abrirá una cuenta de cheques mancomunada con el tesorero municipal en la sucursal bancaria cuya ubicación le facilite la disponibilidad oportuna de los recursos.

---

<sup>20</sup>ibíd. p.5.

**Este dinero no deberá destinarse a ningún tipo de inversión financiera ni utilizarse para otro fin que no sea el pago de becas a Niños de Solidaridad.**

**El presidente municipal y el tesorero retirarán el importe correspondiente al pago de un mes de las becas aprobadas por su municipio, procediendo a la entrega de los recursos a cada uno de los Comités Escolares de Solidaridad que participan.**

**El Comité Escolar de Solidaridad se encarga de que los niños que están becados reciban el estímulo económico en los primeros diez días de cada mes, así como de constatar que las despendas hayan sido recibidas por los beneficiarios.**

**Los becarios podrán conservar su beca siempre que cuenten con el promedio que exigen los lineamientos del programa (8) y cumplan con las tareas requeridas y las actividades de beneficio comunitario.**

**La revalidación de las becas es un compromiso del Comité Escolar puesto que él avala la propuesta inicial y junto con los maestros realiza el seguimiento del avance de los niños becados para alentar su permanencia en la escuela.**

**Por tanto la Delegación Regional de la Secretaría de Desarrollo Social dará por autorizada la revalidación de becas para cada plantel si en los reportes de operación del programa en cada escuela no se informa acerca de anomalías ocurridas y no existe comunicado alguno por escrito que justifique la cancelación de la beca de algún niño.**

**En caso de que se presente la necesidad de suspender alguna beca, el Comité Escolar será el responsable de enviar el documento en el cual se informe sobre las causas**

de dicha cancelación, este deberá contener las firmas del maestro del grupo, los padres del becario y del Comité escolar<sup>21</sup>.

Los beneficiarios becados son niños que están inscritos y que asisten en forma regular a clases, pertenecen a un núcleo familiar de bajos ingresos y que han mostrado actividades de participación en la escuela y tienen disposición para llevar a cabo el aprendizaje escolar. Cabe destacar, que en su etapa inicial, este programa se orientó a los tres primeros grados de educación primaria, porque es donde se dan los más altos índices de deserción.

En el Programa Niños de Solidaridad se busca esencialmente lograr la participación de la comunidad en la solución de sus problemas. Para los niños será su primera participación en el largo camino que trata de despertar su interés en la escuela y en la vida de su comunidad.

Es importante la participación organizada y permanente de la sociedad en la vigilancia de las acciones que le corresponden al gobierno en el programa y en las tareas que son responsabilidad de la población, cuidando que el esfuerzo solidario que se ha hecho progrese.

La participación de la comunidad tiene el propósito de impulsar el funcionamiento óptimo del Comité Escolar de Solidaridad, mediante el apoyo y el respeto a sus decisiones, vigilando que los recursos financieros se asignen con puntualidad y transparencia y los servicios se presten con eficiencia<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Ibid. p.19.

<sup>22</sup> La Solidaridad en el derecho Nacional. Op. Cit. p.54.

La intervención de la sociedad en el programa es un factor importante para apoyar dentro de cada familia, el sano desarrollo de los niños con el fin de que aprovechen al máximo la educación que se les ofrece en la escuela y de esta manera combatir los elevados índices de deserción.

### **2.3.2 RESULTADOS.**

El Programa Niños de Solidaridad esta orientado a dar atención a los estados cuya población se encuentra en niveles de alta marginación, por ejemplo: el Estado de Chiapas que está en primer lugar en el índice de marginación, se dio atención a 167.181 niños, que presentan síntomas de extrema pobreza, cantidad que representa un 14.3 por ciento del total de niños beneficiados con beca a nivel nacional en Guerrero se atendió al 10.4, Tamaulipas al 8.3, Michoacán al 5.0, San Luis Potosí al 4.6, Estado de México y Zacatecas al 4.3 por ciento.

En los cuatro años que lleva operando el programa ha contribuido a reducir en forma importante los índices de deserción que registraban, al inicio de este, diversas entidades federativas.

Un punto importante que se refleja en los logros obtenidos por el programa es el de la eficiencia para terminar la instrucción primaria que ascendió en estados de alta marginación social como Chiapas que paso del 28 por ciento de eficiencia terminal al 32.9; Oaxaca su eficiencia terminal en educación subió del 41. por ciento al 47.7; Michoacán se incremento un 10.6 por ciento paso de 43 a 53.6; Hidalgo de 60 a 67.8 por ciento; Puebla de 53 a 62.9 por ciento y Veracruz de 43 paso a 46.8 por ciento.

Con relación al problema existente en el índice de reprobación, en 1990 se observó una media nacional del 10 por ciento, para 1993 se registró un 9.8 por ciento, cifras que no son muy alentadoras pero se tiene la seguridad de que estas disminuyan aún más en los próximos ciclos escolares. Este último indicador se comporto en forma similar en los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán y Puebla. Estos estados están considerados como los de mayor nivel de marginación en toda la República Mexicana.

En el año de 1991, se atendieron a 17 estados de la República Mexicana, dándole la prioridad a las entidades federativas que se encuentran por abajo del promedio nacional de eficiencia terminal, así como a zonas donde existen elevados niveles de pobreza.

En el año de 1991, se atendieron a 17 estados de la República Mexicana, dándole prioridad a las entidades federativas que se encuentran por abajo del promedio nacional de eficiencia terminal, así como a zonas donde existen elevados niveles de pobreza.

En una inversión global ejercida en ese mismo año, de 192.9 millones de nuevos pesos se otorgaron 271 mil 287 becas, 1 millón 192 mil 464 despensas familiares básicas y más de 300 mil consultas médicas, mediante esas acciones se beneficiaron a 212 mil 840 niños.

Las acciones llevadas a cabo en 1992 se realizaron con una inversión total de 527.2 millones de nuevos pesos se concedieron 515,198 becas a la población escolar de 28 estados de la República Mexicana.

El Programa Niños en Solidaridad, ejerce en 1993 un presupuesto global de 826.1 millones de nuevos pesos que fueron utilizados para dar atención a 743,173 niños con

becas, despensas alimenticias, atención médica y seguimiento a su desempeño escolar en todos los estados de la República, incluyendo a los niños del Distrito Federal<sup>23</sup>.

Para 1994, con un presupuesto general de 1,190.1 millones de nuevos pesos, hasta el cierre estimado se alcanzó a dar atención a 1,169.932 niños de escasos recursos con el fin de que eleven su nivel escolar. (Ver gráficas 6, 7, 8 y 9)

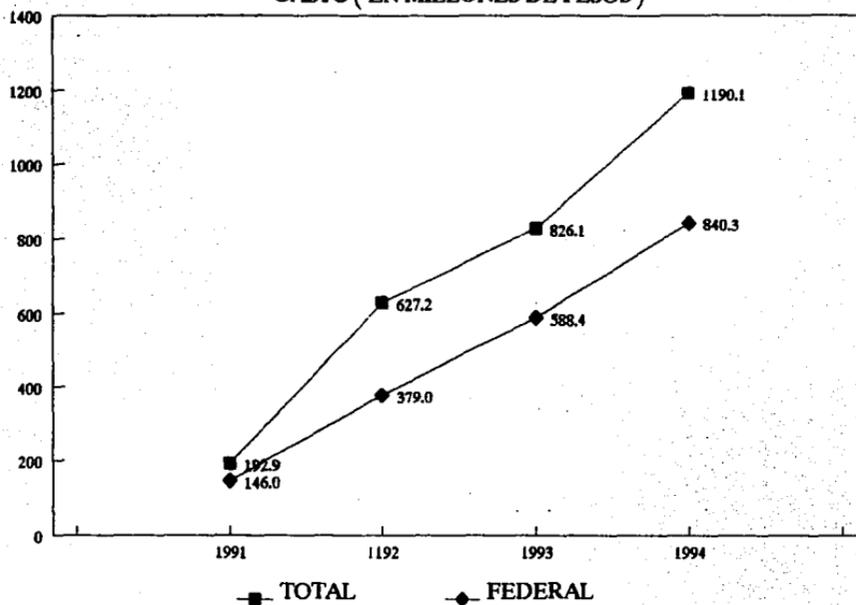
---

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 56-57.

GRAFICAS

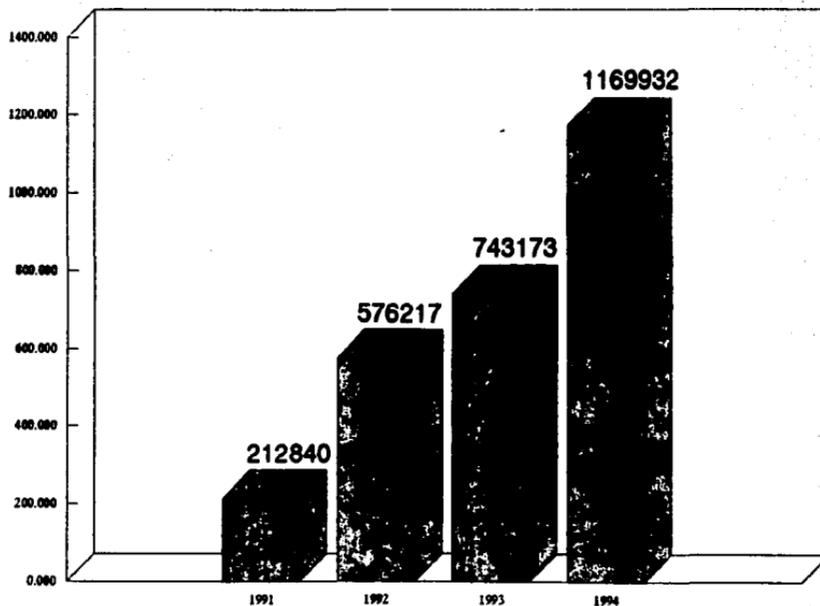
# NIÑOS EN SOLIDARIDAD

GASTO ( EN MILLONES DE PESOS )



GRAFICA Nº 6

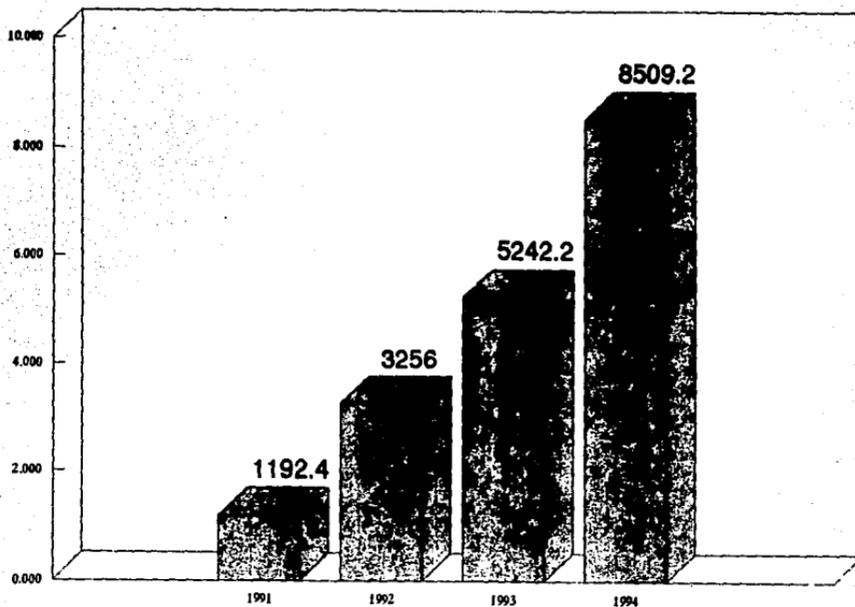
# NIÑOS ATENDIDOS



GRAFICA N° 7

# NUMERO DE DESPENSAS

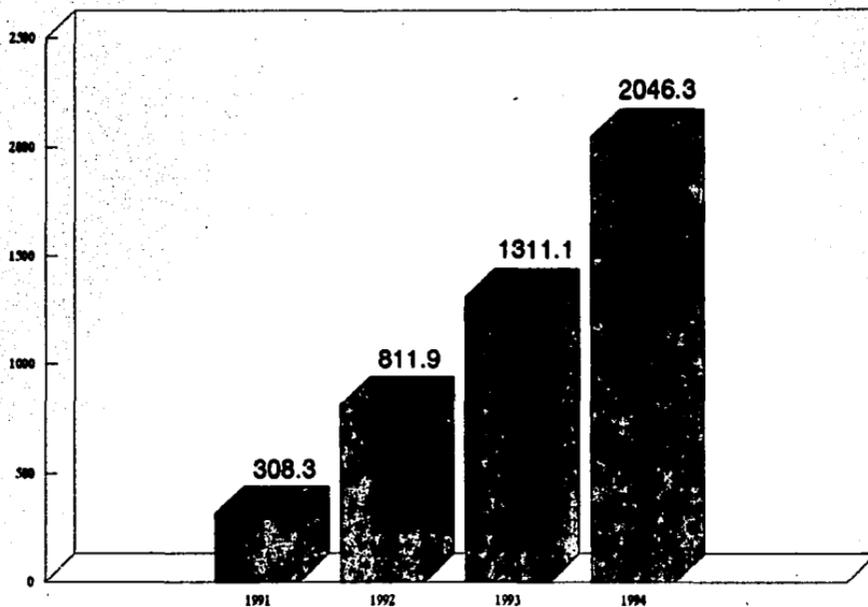
( EN MILES )



GRAFICA Nº 8

# NUMERO DE CONSULTAS

( EN MILES )



GRAFICA Nº 9

## **2.4 SOLIDARIDAD CON LOS MAESTROS JUBILADOS.**

En México durante muchos años los maestros jubilados han venido padeciendo una serie de necesidades por el bajo salario con que se jubilaron que apenas si les alcanza para sobrevivir. Es por ello que los maestros jubilados desde hace muchos años han luchado por tratar de mejorar el mísero salario que reciben.

Como respuesta a esta petición planteada por los maestros que se encuentran en esa situación, el 29 de mayo de 1992 el Presidente de la República puso en marcha en la Ciudad de León, Guanajuato, el Programa Solidaridad de los Maestros Jubilados.

Este programa tiene como objetivo aprovechar los conocimientos y experiencias de los maestros jubilados incorporándolos al desarrollo de actividades de carácter educativo, cultural, social y productivo y brindar un apoyo económico a los maestros jubilados que deciden integrarse a los trabajos de solidaridad y de esa manera elevar sus ingresos que les permita mejorar su nivel de vida<sup>24</sup>.

Las acciones de este programa se rigen por los principios de Solidaridad y los maestros jubilados participan en coordinación con las comunidades en los trabajos de planeación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de las actividades desarrolladas en el medio rural y urbano.

De acuerdo con los lineamientos de operación del Programa Maestros Jubilados en Solidaridad, se recomienda su aplicación principalmente en todas aquellas comunidades donde ya esta funcionando el Programa Nacional de Solidaridad; así mismo, en cuanto al desarrollo de los núcleos sociales este debe ser integral, se pretende llevar a cabo una

---

<sup>24</sup>Ibid. p.63.

amplia gama de actividades con el propósito de que los maestros jubilados tengan la oportunidad de participar difundiendo su experiencia que ayude a coadyuvar a la reducción de los rezagos educativos más característicos que afectan a los grupos que presentan más vulnerabilidad dentro de la sociedad.

En otros términos, la capacidad, experiencia y conocimientos de los maestros jubilados forman un conjunto de enorme riqueza, indispensable para apoyar en forma efectiva el combate a la pobreza extrema que han iniciado el Gobierno de México y la sociedad.

Este grupo de mexicanos cuyo talento y entrega han sido un punto de apoyo para el desarrollo del país, ha manifestado un gran interés por integrarse a este esfuerzo y encaminar su participación hacia la sociedad que los necesita.

Con base en estos principios el Programa Nacional de Solidaridad, consciente de las necesidades que sufren los maestros jubilados, así como sabiendo de las potencialidades con que cuentan para contribuir al desarrollo social de la nación, trata de manera corresponsable con ellos, emprender acciones que ayuden a mejorar su propia calidad de vida, así como la de la población en general.

El Presidente de la República con el propósito de mejorar en parte el ingreso de los maestros jubilados, dio vigencia a este programa que en varias entidades del país ha venido realizando una serie de acciones que han permitido no solamente mejorar el salario de los maestros, sino también a ganado experiencias que han facilitado extender este esfuerzo a todo el país<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Desarrollo Regional. Maestros Jubilados en Solidaridad. Lineamientos de Operación, 1994. Guía de Solidaridad. p.6.

#### **2.4.1 OPERACION.**

El Programa Maestros Jubilados en Solidaridad tiene como características principales, brindar asesoría a Comités de Solidaridad, a grupos sociales organizados ya a centros de capacitación para el trabajo, presta apoyo y asesora en técnicas especializadas en distintas materias, con el fin de impulsar el desarrollo social y específicamente el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de escasos recursos, a partir de las acciones del Programa de Solidaridad.

El Programa contempla la realización de proyectos en los que se incluyen la participación de los maestros jubilados, en beneficio de los núcleos de población que menos tiene y que pertenecen a comunidades indígenas, rurales y de colonias populares.

De acuerdo con los principios establecidos en los lineamientos de operación el programa incorpora a maestros jubilados a acciones extraescolares que promueven foros de reflexión y análisis, para que de manera conjunta maestros, comités escolares y padres de familia busquen la solución a problemas serios que se presentan en el nivel básico de la educación como son: deserción escolar, bajo rendimiento, ausentismo y otros similares.

Los maestros jubilados tienen una activa participación en los sistemas estatales de educación que señala el acuerdo nacional para la modernización básica, así como en los comités escolares a que hace referencia dicho acuerdo, con base en la normatividad del Programa de Solidaridad.

La intervención que tienen los maestros jubilados en las acciones que señalamos anteriormente y en otras que se incluyen, con base en su participación directa y dentro de la normatividad de Solidaridad, dará lugar a que se les conceda un estímulo económico en los términos establecidos en los presentes Lineamientos de Operación.

El Programa Maestros Jubilados en Solidaridad, se llevará a cabo en todas las entidades federativas de la república Mexicana en los términos definidos en el Manual Unico de Operación de Solidaridad. Este será fomentado progresivamente tratando en todos los casos, de buscar el mayor rendimiento de los recursos de que se disponen<sup>26</sup>.

El Manual Unico de Operación para el Programa Maestros Jubilados en Solidaridad, establece que los maestros jubilados podrán recibir un estímulo económico como apoyo a su desempeño y participación, cuyo monto no será inferior a medio salario mínimo, ni excederá de un salario y medio mínimo general, vigente en el Distrito Federal.

Esta compensación asignada a los maestros jubilados, hasta por un período de 12 meses en el transcurso del mismo año fiscal, será el tope máximo y se tomará como base para determinar el tiempo que los participantes deberán cubrir semanalmente en relación a la siguiente tabla:

<b>ESTIMULO</b>	<b>PORCENTAJE</b>	<b>H O R A S</b>
<b>MAXIMO</b>	<b>100</b>	<b>15 A 20</b>
<b>MEDIO</b>	<b>50</b>	<b>9 A 14</b>
<b>MINIMO</b>	<b>25</b>	<b>5 A 8</b>

Las compensaciones económicas que se otorguen a los maestros jubilados, no crearan ninguna relación laboral o contractual.

---

<sup>26</sup>[Ibid. pp. 8-9.

El pago de compensaciones se llevará a cabo dentro de los primeros 5 días hábiles del mes siguiente al de su participación. El pago se efectuará a través de las delegaciones estatales de la Secretaría de Desarrollo Social, en las entidades federativas y con respecto al Distrito Federal el pago correspondiente se llevará a cabo en las coordinaciones del Programa de Solidaridad de cada delegación política del Departamento del Distrito Federal<sup>27</sup>.

Los lineamientos de operaciones del programa estipulan que para el ingreso de maestros jubilados al programa, se tomará en cuenta el interés y la disposición de participar en Solidaridad.

Podrán participar maestros jubilados y pensionados que haya sido trabajadores del sector educativo, considerándose las condiciones físicas y psíquicas del solicitante, ya que deberá tener la capacidad requerida con el fin de ejecutar las actividades que se propongan.

Uno de los requisitos indispensables para ingresar al programa es el que los maestros deben de comprobar realmente, mediante documentos que están jubilados o pensionados.

Los maestros que sean aceptados a participar en el programa deberán firmar una carta-compromiso de acuerdo a las recomendaciones contenidas en el inciso No.6 de la Estrategia General de los Lineamientos de Operación 1994, en la cual se explicita: El respeto a la filosofía de Solidaridad, las actividades a realizar, el monto del estímulo

---

<sup>27</sup> *Ibid.* p.12.

convenido y la aceptación de que no existe ninguna relación contractual formal con la Secretaría de Desarrollo Social<sup>28</sup>.

El funcionamiento del Programa Maestros Jubilados en Solidaridad es mediante la coordinación de las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social con las Secretarías de Educación establecidas en cada uno de los estados en que opera el Programa Nacional de Solidaridad u otros organismos equivalentes que promueven la incorporación de los maestros jubilados al programa, el cual se considera que representa una gran oportunidad en el marco de las perspectivas de Solidaridad para aprovechar el cúmulo de experiencia y conocimientos que poseen los maestros jubilados del magisterio.

#### **2.4.2 RESULTADOS.**

Durante el período del Programa de 1992 a 1994 con un gasto del 41 millones 467 mil 600 pesos se incorporaron a 10 mil 665 maestros jubilados.

El programa empezó a ejecutar sus acciones en 1992, con un presupuesto federal de 30 mil millones de pesos, en ese mismo año, Solidaridad incorporó a 14 mil maestros jubilados al programa, que representa aproximadamente el 20 por ciento del total de maestros jubilados en la República Mexicana.

Este programa en su primer año de servicio operó en tres entidades federativas, Campeche, Veracruz y Yucatán.

---

<sup>28</sup> *Ibid.* p.11.

Los proyectos que apoyan a los maestros jubilados inciden directamente en beneficio de las comunidades indígenas, rurales y urbano-populares<sup>29</sup>.

El Programa Maestros Jubilados en Solidaridad en el año de 1993, contó con una inversión global de 12 millones 011 mil 500 nuevos pesos que fueron autorizados para el programa de los cuales se ejercieron 11 millones 467 mil 600 nuevos pesos, en razón de las formulas financieras convenidas entre las diversas entidades federativas del país y las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social.

Dentro de los estados de la República Mexicana, nos encontramos con un alto grado de marginación a Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Veracruz, estas entidades federativas ejercieron una inversión del 20.2 por ciento del gasto total asignado al Programa Maestros Jubilados en Solidaridad.

Los estados de Campeche, Distrito Federal, México, Puebla, Veracruz y Yucatán, en conjunto ejercieron el 42 por ciento del total de los recursos correspondientes a dicho programa<sup>30</sup>. (Ver gráficas 10 y 11)

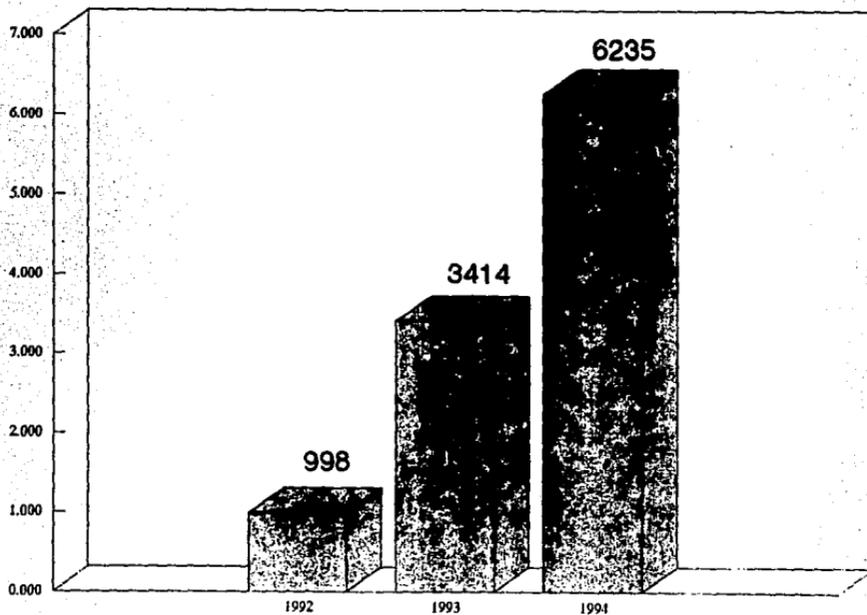
---

<sup>29</sup> La Solidaridad para el Desarrollo Nacional. Op. Cit. p.63.

<sup>30</sup> Tomado del trabajo realizado por la Dirección de Evaluación y Seguimiento. Programa Solidaridad con Maestros Jubilados. SEDESOL. 1994. pp.1-5.

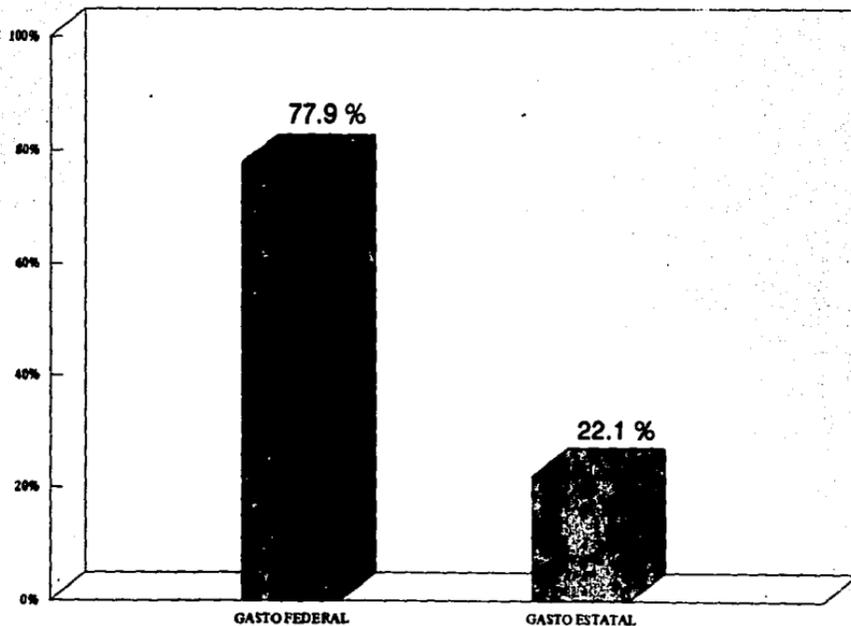
GRAFICAS

**MAESTROS JUBILADOS EN SOLIDARIDAD**  
**1992 - 1994**  
**NUMERO DE MAESTROS**



GRAFICA Nº 10

**DISTRIBUCION DEL GASTO FEDERAL Y ESTATAL  
( EN PORCIENTO )**



**GRAFICA Nº 11**

## **2.5 ESCUELAS DE SOLIDARIDAD.**

En México la escuela tiene una larga tradición, pero ha sido muy difícil conseguir que se popularizara cuando menos para que la enseñanza primaria llegara a todos los rincones de la República Mexicana.

Desde hace algunas décadas se había venido hablando de la imposibilidad de ofrecer la primaria a todos los niños en función de las tendencias del crecimiento observado en el sector educativo.

En 1977 no se pudo atender el 22 por ciento de la demanda en ese período escolar; sin embargo, a partir de 1980 se logró ofrecer la educación primaria a muchas comunidades que no contaban con ella.

A la creación del Programa Nacional de Solidaridad, se dio origen a una serie de programas educativos que se nivelaron con el avance producido por el desenvolvimiento del sector educativo, por el incremento en la demanda provocada por la dinámica demográfica, por medio de la cual se han generado nuevas necesidades y se han acentuado algunos factores que inciden en forma negativa en el rendimiento escolar, en este aspecto el reclamo de la sociedad más generalizado es por una mayor calidad en la educación. Una mayor calidad en la educación es la que exige no solamente la sociedad, sino la requiere el desarrollo del país.

Un factor importante que se requiere, es el de reducir las desigualdades de atención que existen entre regiones y grupos sociales. Actualmente se garantiza el acceso a la educación primaria a casi toda la población demandante, sin embargo es preciso que se asegure su permanencia; así como disminuir ineficiencias e injusticias y superar el nivel de escolaridad de la población.

Mediante el proceso se pretende proporcionar atención a la población rural, a la indígena y a la que habita en las zonas marginadas del país.

El reto de la educación de acuerdo con el desarrollo del país, es elevar la calidad de los contenidos que transmite y los métodos que utiliza.

Para lograr estos propósitos propuestos por la política educativa, es fundamental la participación de los maestros. De ahí parte la importancia de implantar mejores opciones para la formación y desarrollo de la sociedad.

Es importante también, la realización de la comunidad en el campo de la educación, esto significa fomentar la armonía entre padres de familia, maestros y alumnos, tratando de que exista el compromiso de atender con amabilidad a los niños en su vida diaria hasta involucrarse en la demanda, gestión y cuidando del patrimonio educativo; es decir, que se integran en una comunidad escolar solidaria.

En nuestro país todos contamos con el derecho a la educación primaria, incluso se ofrece a la totalidad de los niños en edad escolar, pero existen factores que inciden negativamente en la permanencia de los alumnos en este nivel de la educación, en su rendimiento escolar y en el desempeño de los maestros.

Debido a estas circunstancias, se han realizado esfuerzos por dar solución a estas deficiencias que han tenido repercusiones en forma directa en la calidad de la educación, así como en una serie de problemas internos de las escuelas provocando rezagos que afectan la formación de los maestros<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup>Secretaría de Educación pública. Programa Nacional de Solidaridad. Escuelas de Solidaridad. pp. 1-3.

Debido a esta situación y con el propósito de fomentar una educación de calidad y como complemento a las acciones que el gobierno de la República Mexicana realiza, inicia a principios de el mes de julio de 1992 el Programa Escuelas de Solidaridad, con el fin de continuar las acciones en materia de construcción, rehabilitación y equipamiento de infraestructura educativa, tema que incluso ya ha sido mencionado, que ha estado llevando a cabo el gobierno federal.

El Programa tiene como objetivo elevar la calidad de la educación en las escuelas de nivel primaria que manifiestan bajos índices de eficiencia, así como dignificar la labor del educando en el interior de las aulas como en el contexto comunitario<sup>22</sup>.

### **2.5.1 OPERACION.**

Al ponerse en marcha este programa se apoya en forma integral a los espacios educativos que presentan indicadores más críticos.

El programa interviene en la eficiencia interna de las escuelas, busca mejorar la calidad de la enseñanza, así como proporcionar al Sistema Educativo nacional la infraestructura básica necesaria a fin de que se pueda ofrecer una educación primaria de alta calidad sirviendo de una base sólida para aspirar a los siguientes niveles educativos.

La construcción de espacios educativos permite a la niñez mexicana, asegurar un lugar por cada niño para realizar sus estudios de nivel primaria, dentro del programa está contemplada la dotación de mobiliario y material de apoyo para cada uno de los alumnos y para el maestro.

---

<sup>22</sup> La Solidaridad para el Desarrollo Nacional. Op. Cit. p.65.

El Programa Escuelas de Solidaridad proporciona a cada plantel un acervo bibliográfico (mínimo 150 títulos) propios para niños, maestros y padres de familia.

Con el fin de que los maestros sean más constantes en sus clases, Solidaridad los estimula en su desempeño y asistencia con el equivalente a un salario docente (principalmente a los maestros de escuelas unitarias o que cuenten con solo tres maestros).

Cabe mencionar que dentro de los lineamientos del programa se establece que se otorgará a los planteles un máximo de 24 becas integrales que consiste en un estímulo económico, una despensa básica familiar mensual y atención médica preventiva, curativa y rehabilitatoria, (conceptos que ya han sido expuestos en puntos anteriores).

Un punto que consideramos importante mencionar es que Escuelas de Solidaridad promueve programas de atención especial dirigidos a niños migrantes, niños con problemas de aprendizaje y niños que requieren una educación especial.

Dicho programa tiene como premisas importantes, el fortalecimiento de la organización comunitaria de acuerdo con los principios de Solidaridad, tratando siempre de identificar a los Comités Escolares de Solidaridad como los representantes legítimos y portadores de las demandas de las comunidades.

Este programa busca apoyar a los planteles de todo el país dando prioridad a los que presentan un mayor rezago educativo, especialmente a los planteles de los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca; en estos estados inició sus operaciones el Programa Escuelas de Solidaridad contando con 60 millones de pesos de inversión fiscal.

## **2.5.2 RESULTADOS.**

Paralelamente a los apoyos brindados a los planteles de los estados antes mencionados, se proporciona ayuda a las cien escuelas de cada una de las diez entidades federativas que de acuerdo con un diagnóstico llevado a cabo por la Secretaría de Educación Pública, muestran menores índices de eficiencia y que manifiestan de manera importante altos niveles de deserción, así como reprobación y baja eficiencia terminal.

Los estados que presentan estas características son: Campeche, Yucatán, Durango, Zacatecas, Michoacán, Veracruz, Chihuahua, Colima, San Luis Potosí y Puebla<sup>33</sup>.

La asignación de cada uno de los planteles escolares se realiza previniendo criterios flexibles que den la oportunidad de atender a otras escuelas que lo requieran, es por ello que para el ciclo escolar 1992-1993 se opera en una segunda etapa con la finalidad de beneficiar igualmente a cien planteles en las entidades de Quintana Roo, Guanajuato, Sinaloa, Nayarit, Tabasco, Jalisco y Tamaulipas.

Con el propósito de que el programa funcione bien, se busca la forma de concertar la participación en cada entidad federativa con las instituciones gubernamentales involucradas en la realización de estas acciones como son: La Secretaría de Educación Pública, Sistemas Estatales de Educación, Programa Nacional de Solidaridad, Sistema Estatal de Salud, Diconsa y Secretaría de la Contraloría General de la Federación<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Secretaría de Educación Pública. Op. Cit. pp.3-5.

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 6.

## **2.6 APOYO AL SERVICIO SOCIAL.**

**El Servicio Social es un requisito indispensable que debe cubrir todo estudiante, ya sea de carrera a nivel técnico o profesional, el Servicio Social en México se crea en la década de los treinta, entre sus acciones más significativas, en esa época se destaca la integración de brigadas de jóvenes universitarios que presentan su servicio social en proyectos de beneficio comunitario. El servicio social es una modalidad que llevan a cabo los estudiantes con el fin de obtener un título profesional.**

**El servicio social es una práctica profesional que se lleva a cabo, desarrollando actividades que tengan como propósito beneficiar a la sociedad, por medio del cual el estudiante cubre el requisito solicitado por la institución educativa para obtener su título profesional.**

**En nuestro país el Servicios Social se crea en la década de los treinta y se basa en el principio de correspondencia que todo estudiante egresado de alguna carrera a nivel técnico o profesional tiene con la sociedad.**

**El Servicios Social a pasado por diferentes formas de organizaciones, pero su funcionamiento siempre es de carácter social y su objetivo fundamental es el de proporcionar beneficios a los más necesitados.**

**A partir de 1989, con la creación del Programa Nacional de Solidaridad, el Servicio Social se integra a dicho programa para motivar mas acciones de participación entre los estudiantes y profesionistas.**

**Por medio de este programa los jóvenes egresados de las escuelas de educación técnica y superior de toda la República Mexicana interesados en prestar su servicio social**

dentro del Programa Nacional de Solidaridad para de esta forma cumplir con el requisito escolar con el fin de obtener su título profesional, tiene un sentido más profundo porque se vinculan estrechamente a su comunidad con acciones solidarias que se relacionan con su carrera.

El Programa de Apoyo al Servicio Social, es un instrumento por medio del cual el Gobierno Federal estimula la práctica del Servicio Social a estudiantes y profesionistas encaminada a beneficiar programas prioritarios presentados y realizados por la comunidad y las instituciones públicas<sup>35</sup>.

Este programa funciona de acuerdo a los principios de solidaridad. La aplicación de las normas así como el seguimiento de las acciones están a cargo de las instituciones responsables de los Programas de Servicio Social.

La presentación del servicio social de estudiantes y profesionistas en los términos del Artículo 5o. Constitucional, se reconoce como un conjunto de acciones constantes de solidaridad nacional. Esto convierte al servicio social en una fuente importante de capacitación de recursos humanos calificados en apoyo a las acciones de Solidaridad.

El apoyo que reciben los estudiantes prestadores de Servicio Social, consiste en becas a pasantes de educación superior.

De acuerdo a los lineamientos del Programa de Apoyo al Servicio Social, serán susceptibles de ayuda con becas a estudiantes y profesionistas, solamente las propuestas de inversión por programa, formuladas para tal efecto por dependencias de los gobiernos

---

<sup>35</sup> Manual Único de Operación. Programa Nacional de Solidaridad. Apoyo al Servicio Social. SEDESOL. México, 1992. p.1.

**municipal, estatal y federal, así como instituciones educativas y organismos o asociaciones de carácter civil o social.**

Las becas que se otorguen a manera de estímulo económico mensual, no deben de constituir ningún vínculo laboral entre las dependencias ejecutoras y los prestadores de este servicio.

Estas se les asignarán a estudiantes y profesionistas que en el desarrollo de su servicio social obligatorio, sean requeridos para participar en los programas que sean realizados con el fin de apoyar la creación de empresas y centros de capacitación práctica que faciliten la fusión entre los productores rurales y los consumidores de las zonas urbanas populares.

Con respecto al monto mensual de las becas este será determinado de acuerdo a los siguientes factores:

- a) La prioridad del programa al que se asignen los prestadores de Servicio Social.
- b) La condición rural de la zona de ejecución del proyecto.
- c) La zona socioeconómica en la que se vaya a prestar el Servicio Social.
- d) Nivel de estudios del aspirante a prestar su Servicio Social.

Teniendo como base la cantidad de 300 pesos mensuales y podrán incrementarse si es que se encuentran entre los puntos antes mencionados.

**Los proyectos en los cuales exista factibilidad para la participación de prestadores de Servicio Social, deberán ser definidos por los Comités de Planeación para el Desarrollo de cada Entidad Federativa y los ayuntamientos, con criterios de racionalidad y uso eficiente de los recursos financieros disponibles, dando mayor importancia a los proyectos especiales impulsados por el Programa de Solidaridad.**

En la definición de los proyectos habrá una estrecha coordinación con la representación estatal del Programa Nacional de Solidaridad y/o la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en su caso.

**El gasto federal dentro del Convenio Unico de Desarrollo para el Programa de Solidaridad en su vertiente de Apoyo al Servicio Social se conjuntará con los recursos estatales y municipales, de acuerdo a la estructura financiera asentada en los presentes lineamientos.**

La estructura financiera implementada para realizar el pago de becas a estudiantes y profesionistas que presten un servicio social, establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como las instituciones educativas, los grupos organizados en Comités de Solidaridad y las organizaciones de carácter social o civil que participen en los proyectos referidos, aportaran el 50 por ciento de los recursos para el financiamiento de los estímulos económicos de los becarios<sup>35</sup>.

Después de remitir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las instituciones educativas, así como los grupos sociales organizados en Comités de Solidaridad y demás asociaciones, la propuesta de inversión a la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Social debidamente requisitada para

---

<sup>35</sup> *Ibid.* p.58.

su autorización, se llevará a cabo la integración de las propuestas de inversión en la que deberá considerarse la proporción de programas especiales factibles de ser apoyados con la participación de estudiantes y profesionistas que presten su servicio social, con el fin de dar atención a las comunidades rurales y urbano populares que se encuentran en estado de pobreza extrema mediante proyectos productivos, proporcionando asesoría y asistencia técnica a empresas comunitarias parcialmente a empresas de solidaridad.

### **2.6.1 OPERACION.**

El Manual Unico de Operación, precisa que el período para la prestación del servicio social lo determinan las características que presente el proyecto el cual se asigne al prestador de servicio social, considerando como mínimo 480 horas y etapas de 6 a 12 meses; según la prioridad que a cada proyecto le reconozca la Dirección General de Planeación, a través de la Dirección de Apoyo al Servicio Social<sup>16</sup>, sin embargo, se pueden otorgar becas por un tiempo mayor cuando así lo requieran los programas para garantizar la continuidad y terminación del proyecto.

El programa funciona consciente de que hay sectores sociales que están de acuerdo de que todo estudiante egresado de una carrera técnica o profesional esta obligado a cumplir con un servicio social encaminado a brindar apoyo a la comunidad.

Debido a esta situación el Programa Nacional de Solidaridad ha brindado apoyo a los egresados de las instituciones educativas con la finalidad de que dicha población de egresados obtenga su título profesional.

---

<sup>16</sup>Ibid. p.59.

## **2.6.2 RESULTADO.**

El Programa de Apoyo al Servicio Social en 1989 ejerció un presupuesto total de 60 mil millones de pesos con los que se otorgaron 73 mil 710 becas que beneficiaron a igual número de pasantes de nivel técnico y profesional de diversas instituciones educativas del país.

Para 1990, la inversión se incremento a 102 mil 600 millones de pesos mediante los cuales se consideraron 115 mil 67 becas en apoyo a las campañas encaminadas a proporcionar por lo menos los mínimos de bienestar social a las comunidades de escasos recursos.

Los recursos financieros destinados al Programa de Apoyo al Servicio Social, en 1991 continuaron incrementándose, en este año se ejerció un monto global de 162 mil 649 millones de pesos lo que permitió becar a 169 mil 943 pasantes.

Cabe hacer mención que en este año, se incrementó también el número de becas para prestadores de servicio social en los programas dirigidos al medio rural, así como a los núcleos indígenas, zonas urbanas populares y para el desarrollo regional. En este mismo lapso se apoyo a los Comités de Solidaridad con proyectos que estuvieran en la posibilidad de ser ejecutados con estudiantes y profesionistas prestadores de servicio social.

También recibieron apoyo egresados de las instituciones educativas técnicas y tecnológicas con el propósito de impulsar la creación de centros de capacitación práctica

que permitan la vinculación entre los Comités de Solidaridad de las colonias populares con los productores rurales<sup>37</sup>.

La ayuda para los prestadores de Servicio Social en 1992 ascendió a 217 millones 900 mil nuevos pesos con los cuales se otorgaron 88 mil 633 becas con la finalidad de fortalecer y fomentar las acciones dirigidas a proporcionar beneficios sociales y productivos a las comunidades de escasos recursos.

En el año de 1993 el programa Nacional de Solidaridad orienta una suma de 327 millones 900 mil nuevos pesos al Programa de Apoyo al Servicio Social, con el cual se concedieron 269 mil 277 becas a igual número de solicitantes de todo el país.

En 1994 último año de la administración del presidente Salinas, con un monto total de 197 millones 400 mil nuevos pesos al cierre estimado del ejercicio, se ha beneficiado a 193 mil 981 becarios de nivel técnico y profesional, en toda la República Mexicana, que se encuentran prestando su servicio social en acciones encaminadas a lograr servicios que sean aprovechados directamente por la sociedad mexicana.

En suma, en la administración actual que comprende el período de 1989 a 1994 el Programa Apoyo al Servicio Social, alcanzó una cobertura en las 32 entidades federativas beneficiando con becas a estudiantes y profesionistas de nivel técnico y superior.

En los seis años en que ha operado el programa se han otorgado 910.611 becas en total teniendo como promedio anual 151,768 becas. El incremento de becas en el período que se analiza fue de 21,35 por ciento.

---

<sup>37</sup>La Solidaridad para el Desarrollo Nacional. Op. Cit. p.60.

Las entidades federativas mas beneficiadas con el apoyo de becas para Servicio Social en el sexenio 1989-1994 fueron: Estado de México que se le otorgó el 4.9 del total nacional de becas, siguiéndole Nuevo León con el 4.2 por ciento; Guerrero 1.7 por ciento; Michoacán 1.6 por ciento; Tamaulipas 1.5 por ciento; Chiapas y Zacatecas con el 1.4 por ciento. Las becas que se otorgaron a los estados antes citados representan un porcentaje del 16.7 por ciento del total destinado a beneficiar con este apoyo a los estudiantes de educación profesional media y superior en la República Mexicana<sup>38</sup>. (Ver gráficas 12 y 13)

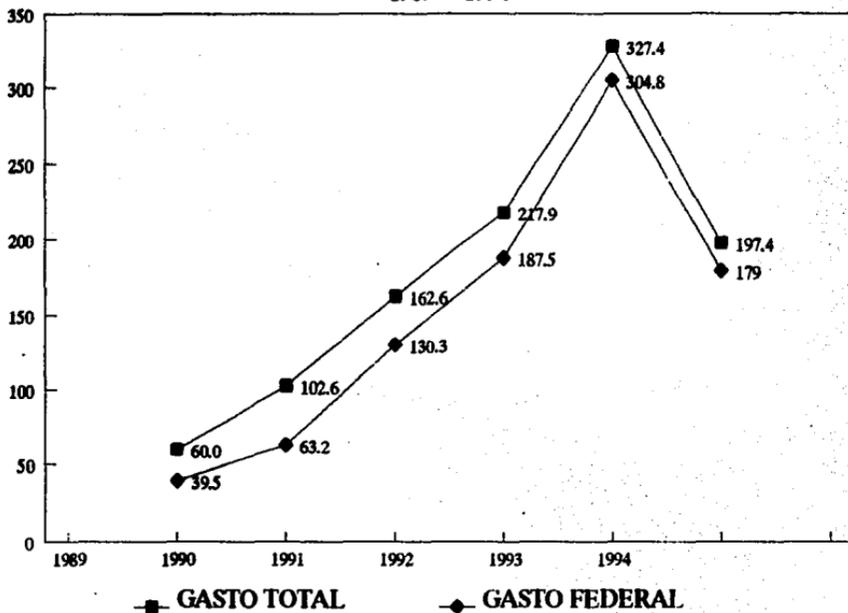
---

<sup>38</sup> Tomado del trabajo realizado por la Dirección General de Educación y Seguimiento. Programa . Apoyo al Servicio Social. pp.1-5.

GRAFICAS

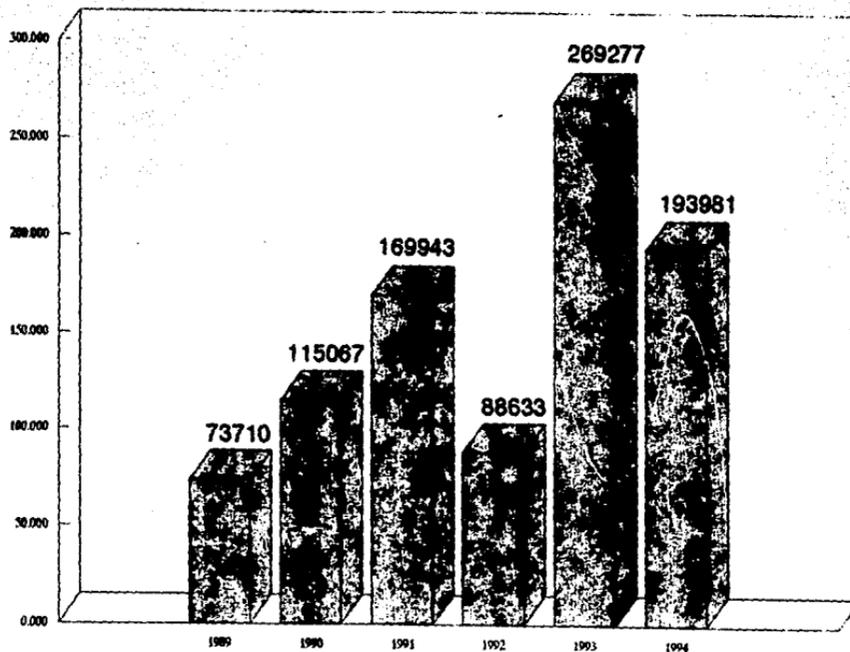
# SERVICIO SOCIAL

1989 - 1994



GRAFICA N° 12

# Nº DE BECAS



GRAFICA Nº 13

**CONCLUSIONES**

**GRAFICAS**

De acuerdo con lo analizado anteriormente concluimos que el Programa Nacional de Solidaridad cumplió con las metas que se programo para el período 1988-1994.

En la gráfica No. 1, exponemos que con un monto total de 1,7954 millones de nuevos pesos se logró construir 81 mil 350 espacios educativos según se muestra en la gráfica No. 2, beneficiándose con estas acciones a 3 millones 310 mil 800 alumnos, tal y como se describe en la gráfica No. 3.

Independientemente de que los resultados del Programa de Infraestructura Educativa hayan sido buenos no son los suficientes para poder corregir el grave deterioro en que se encuentra una gran cantidad de planteles en el país, así como llegar a construir los espacios educativos que se requieren para dar cobertura al total de la niñez en edad escolar.

El problema de deterioro de las escuelas de educación básica en el país es muy frecuente y el mantenimiento preventivo así como las reparaciones menores que lleva a cabo la Secretaría de Educación Pública son muy deficientes, que da como resultado que miles de niños no cuenten con un espacio educativo.

A partir de 1990 con la creación de el Programa de Escuela Digna, se empezó a dar mantenimiento a las escuelas de educación básica con el propósito de mejorar la capacidad de cobertura de escolares.

Este Programa contó con 1,516.7 millones de nuevos pesos, según lo expuesto en la gráfica No. 4, para el período de 1990-1994 con el cual se atendió a un 55% de las escuelas preprimarias, un 100% de escuelas primarias, 92.7% de secundarias y un 52% de planteles de otros niveles escolares según se especifica en la gráfica No. 5.

Estoy de acuerdo en que lo logrado por el Programa Escuela Digna durante los 5 años de su funcionamiento ayuda a abatir el rezago que existía hasta 1990, pero creo que es necesario que el estado es el que debe de hacer un mayor esfuerzo en este aspecto para que pueda concretarse el Artículo 3o. Constitucional en lo referente a la educación de los mexicanos.

Los problemas en la educación son muy variados, uno de ellos que consideramos de mayor importancia en la inasistencia de la niñez a la escuela, es la pobreza en la que viven millones de familias.

En 1990, con la creación del Programa Niños de Solidaridad se ha tratado de alentar a la población en edad escolar con el fin de que permanezcan por lo menos el tiempo que se requiera para terminar su primaria, dando preferencia a la población que se encuentra en niveles de alta marginación.

Los resultados de este Programa en el período de 1991 a 1994 se consideran buenos.

Con un monto global de 2,836.3 millones de nuevos pesos, como se muestra en la gráfica No. 6 se logró dar atención a 2 millones 701 mil 162 niños de acuerdo a las especificaciones de la gráfica No. 7, se distribuyeron en el período de 1991-1994 18,199.8 despensas como se contempla en la gráfica No. 8 a familias de escasos recursos, se les dió consulta a 4,477.6 como se expresa en la gráfica No.9.

Es notorio que mediante este Programa se haya dado apoyo a una parte muy considerable de la población infantil, pero estoy seguro que con una mayor distribución

de la riqueza se lograría que se corrigieran los errores por los que no se ha podido superar el nivel de educación en México.

Con respecto a los Maestros jubilados, se considera que representa una fuente muy valiosa de conocimientos que pueden ser aprovechados en beneficio de la comunidad.

Los Maestros Jubilados presentan serios problemas económicos debido a los bajos sueldos con que los jubilan. Y no solamente ellos sino también los maestros activos tienen unos sueldos ridículos. Referente a los maestros Jubilados, en 1992 se creó el Programa Solidaridad con los Maestros Jubilados.

Este Programa, con un gasto de 41 millones 467 mil 600 nuevos pesos en el período 1992-1994, incorporó a 10,665 maestros jubilados según se expone en la gráfica No. 10, con una aportación, federal de 77.9% y 21.1% estatal de acuerdo a la gráfica No.11.

Estas cifras son muy importantes por el apoyo que ha recibido parte de la comunidad de jubilados del sector educativo, pero no se resuelve el problema de los maestros jubilados lo que se requiere es encontrar la alternativa de mejorar sus salarios en forma general, que les permita elevar su nivel de vida.

Prosiguiendo con el renglón de la educación, todos los que hemos tenido la oportunidad de pasar por las aulas de un plantel educativo de nivel profesional o técnico, sabemos la dificultad que se presenta para prestar el servicio social en las distintas dependencias del gobierno.

En 1989, con el propósito de agilizar este trámite el Programa Nacional de Solidaridad crea un Programa de Apoyo al Servicio Social que con un gasto ejercido de

1,067.9 millones de nuevos pesos de acuerdo como se especifica en la gráfica No. 12, los cuales sirvieron para apoyar a 910 mil 611 estudiantes y profesionistas de nivel técnico y superior, otorgándoles igual cantidad de becas como se muestra en la gráfica No. 13.

El apoyo que ha brindado a la educación el Programa Nacional de Solidaridad ha sido muy importante para la población que ha recibido los beneficios y queda demostrado con esto que se requiere de una política social que se aboque al combate de la pobreza porque ésta es el factor más importante que influye en la decisión de abandonar las aulas.

Es preciso hacer mención que el tema de la educación ha sido muy discutido, a partir de la lucha armada en 1910, pero nunca se han dado planteamientos congruentes en los que se inicie la educación en un jardín de niños y termine en las universidades, sino que existe libertad en la enseñanza educativa en la que participan escuelas de tipo oficial, federales, estatales y particulares que han provocado una gran anarquía, puesto que cada institución o entidad federativa imparte la educación de acuerdo a sus criterios que nos se ajustan al tipo de educación que el país requiere para salir del subdesarrollo.

Con frecuencia se escucha que las escuelas particulares son un excelente negocio, debido a las garantías oficiales con que cuenta, por ser un plantel educativo no cubre sus impuestos correspondientes, principalmente si estas escuelas pertenecen a funcionarios o a algunos de sus familiares.

Existen versiones de que el tipo de educación que tenemos actualmente es heredada del gobierno del presidente Avila Camacho, cuyo Secretario de Educación despoja a la enseñanza del aliento revolucionario alejandola, con esto, de las necesidades reales de las mayorías.

Según nos damos cuenta en cada uno de los informes de gobierno, por lo menos, a partir de 1970 hasta nuestros días estos dan a conocer que cierta cantidad del presupuesto fue destinada al ramo de la educación, desafortunadamente no se puede constatar la veracidad del informe, pero en caso de que fuera verdad estas sumas siguen siendo insuficientes en comparación con las de otros países y el analfabetismo en México crece casi al parejo del crecimiento demográfico, por lo que millones de niños y jóvenes se quedan sin escuela, un ejemplo lo tenemos muy claro cuando se inscriben los estudiantes que salen del nivel de educación básica a nivel medio superior apenas si se alcanza a captar un 30% o un 40% de la población que aspira a ingresar a ese nivel, debido a la insuficiencia de escuelas y maestros.

Algunos de los aspirantes pasan años sin poder ingresar al siguiente nivel educativo, ya sea preparatoria o profesional.

Cabe hacer la aclaración que la cifra de estudiantes de nivel profesional es menor a la del nivel medio superior, pero aún así está por encima de la capacidad de absorción de este nivel educación.

Lo anterior trae como consecuencia una sobrecarga en las escuelas, que no permite canalizar en forma adecuada los recursos escolares de acuerdo a las necesidades porque estos son escasos debido al bajo presupuesto que asigna el gobierno a las instituciones educativas, lo que implica una mayor pobreza en la educación que recibe el pueblo mexicano.

## **CONCLUSIONES**

### **GENERALES**

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, podemos decir que el apoyo que brindó el Programa Nacional de Solidaridad a la población de escasos recursos fué muy importante dados los beneficios que recibieron las comunidades que se encuentran en un estado de pobreza extrema, excepto algunas de ellas como Chiapas que no fue posible dar solución al rezago que existe y por el cual a partir del 1o. de enero de 1994 entraron en conflicto con el gobierno a fin de que se resuelva el problema de pobreza en que vive la población.

El propósito del Programa fue, en un principio, el de combatir a la pobreza pero vemos que cada vez se hace más claro que no se logró resolver, incluso al finalizar el sexenio del presidente Salinas tenemos que esta rebasó con creces las posibilidades del Programa.

Estoy de acuerdo con Mauricio Merino en que el Programa fue pensado para llevar a cabo la redistribución de la riqueza entre lo mexicanos de bajos ingresos, pero este ha funcionado de acuerdo a las tendencias concentradoras del resto de la política económica nacional, se le exigió detener a la pobreza de millones de mexicanos, mientras el resto de la economía operaba en forma lenta hacia abajo y con demasiada rapidez hacia arriba.

El Programa repartió gran cantidad de bienes de consumo entre las colonias y comunidades que se encuentran en condiciones de pobreza, pero estos no fueron suficientes para rescatar en forma definitiva a la población que se encuentra casi en la misma situación en que estaba anteriormente.

Por la forma en que se dió a conocer el Programa a la opinión pública como el único instrumento destinado a erradicar la pobreza, se le exigió mucho más de lo que podía hacer.

Mirándolo desde el punto de vista de entablar una lucha parcial en contra de la pobreza, éste fue totalmente insuficiente.

El Programa intentó recuperar la estabilidad económica perdida en la década de los ochenta restableciendo el control político de una buena parte de los sectores populares mediante estrategias que permitieran mejorar el nivel de vida de las comunidades de escasos recursos, sus propósitos fueron muy buenos, pero nunca se pensó que fueran insuficientes para sacar de la pobreza a millones de mexicanos.

Coincidió con algunos críticos que afirman, que aunque no se tienen bastantes evidencias para fundar una hipótesis de que el Programa sirvió solamente como una herramienta para ganar elecciones. La verdad es que durante el sexenio de Carlos Salinas, cualquier posibilidad de debate acerca de las características de política social del gobierno quedaron enterradas bajo una serie de declaraciones defensivas del Programa que le hicieron más daño al juicio sobre la validez de éste que todo el conjunto de críticas formuladas desde la oposición.

El Programa Nacional de Solidaridad ha sido eficaz en el cumplimiento de sus tareas como lo manifestamos en las gráficas citadas anteriormente acerca del apoyo educativo que brindó a la sociedad por otro lado es un Programa que ha estado ligado directamente con los grupos sociales que integraron los Comités de Solidaridad y en el cual colaboran los estados y los municipios, es el primer programa de política social creado para convertir las carencias de la población, aunque su objetivo no se cumplió totalmente si logró delinear el camino que exige su continuación.

El Programa constituye el eje de la política social del sexenio de Carlos Salinas bajo dos objetivos: atender el rezago social, que ha llevado a casi la mitad de la población

nacional a vivir en una situación de pobreza excesiva y transformar la relación del estado benefactor a un estado solidario con una sociedad corresponsable y participativa.

El Programa ha realizado obras de gran importancia para la población mexicana, como por ejemplo: la presa el Cuchillo-Solidaridad inaugurada hace poco que se considera como la mas grande de todo el país, resolviendo con ello el problema del agua que venía sufriendo parte del estado de Nuevo León desde hace muchos años, pero creo que algunos críticos del Programa tienen razón al asegurar que éste selecciona a la población que va a beneficiar y de esto se desprende la duda acerca de los mecanismos que utiliza para hacer llegar los recursos que permitan atacar los problemas estructurales que ocasionan la pobreza, así como la eficiencia para designarlos, precisamente, a la población de menores recursos.

Si hacemos un poco de historia, vemos que cuando Carlos Salinas asumió el cargo como Presidente de la República, el país estaba viviendo una prolongada crisis económica frente a esta situación Salinas reorientó la economía creando un nuevo programa social, mediante el cual se atendieran las carencias y necesidades básicas de la población de bajos ingresos, éste Programa definió como líneas prioritarias de atención las que mencionamos anteriormente.

El Programa llevó a cabo una serie de investigaciones de la forma cómo se había distribuido el gasto social en sexenios pasados y cómo sus asignaciones habían beneficiado a la población de escasos recursos, y de acuerdo a los resultados obtenidos de ese diagnóstico, Solidaridad trata de canalizar en forma más precisa el gasto social hacia las áreas económicamente más débiles.

Los mecanismos que utiliza el Programa para la selección de la población que se va a beneficiar, le permiten adaptarse a contextos regionales muy variables, abriendo una

amplia gama de opciones para la instrumentación de sus objetivos y la distribución de recursos.

Estoy de acuerdo con la versión de María Eugenia Anguiano en el sentido de que Solidaridad planteó dar atención a toda la población pobre del país, pero Solidaridad consideró como su población objetivo a aquella que se ubica en condiciones de extrema pobreza, principalmente donde existe una fuerte tendencia a beneficiar a los pobres de las zonas en que los procesos electorales se vuelven conflictivos para el partido oficial.

El Programa Nacional de Solidaridad, como todos los que se han instrumentado al inicio de ellos tienen fallas, Solidaridad no fue la excepción pero en el transcurso de su desarrollo se han venido corrigiendo dando paso "a la elevación del nivel de vida" de la población que vive en zonas deprimidas, dadas estas circunstancias el Programa debe continuar para seguir brindando apoyo a las clases más desprotegidas, tratando de hacer mayor énfasis a programas educativos haciendo incapie que se debe dar solución a las líneas de estrategia, sino para combatir en forma definitiva a la pobreza, porque eso desde mi punto de vista es imposible lograrlo en un sexenio, si canalizar los recursos necesarios que permitan el desarrollo socioeconómico de la sociedad que habita en las zonas indígenas y rurales.

Por otro lado la continuación del Programa exige que éste no sea utilizado por ningún partido político o grupos de caciques que no permiten que los beneficios de éste lleguen a las clases sociales que realmente los necesitan, ya que fue creado como un instrumento de política social del estado con el fin de combatir la pobreza mediante la participación objetiva de todos los niveles de gobierno con las propias comunidades tratando de que por medio de estas acciones se logre incrementar el nivel educativo del pueblo mexicano.

## BIBLIOGRAFIA

**LIBROS**

**Calva, José Luis.** El Modelo Neoliberal Mexicano. Ed. Friedrich Ebert Stiftung. 1a. Edición. México, 1993.

**Carmona, Fernando.** El Milagro Mexicano. Ed. Nuestro Tiempo. 15ava. Edición. México, 1990.

**Carreño Calderón, José.** El Programa Nacional de Solidaridad. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición. México, 1994.

**Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.** El Combate a la Pobreza. El Nacional, Ed. El Nacional. México, 1992.

**Méndez M. J. Silvestre.** Problemas Económicos de México. Ed. McGraw-Hill. 3a. Edición. México, 1994.

**Oria Razo, Vicente.** Política Educativa Nacional. Imagen Editores, 2a. Edición. México, 1994.

**REVISTAS**

**Calderón Chelius, Leticia.** Migración Indígena Estados Unidos y a la Frontera Norte. El Cotidiano No.62. México, mayo-junio, 1994.

**Chumacero R. Rosa María.** Solo Promesas deja Salinas en el Campo. Mundo Político No.36. México, noviembre 1994.

Moguel, Julio. El Programa Nacional de Solidaridad, ¿Para quién?. El Cotidiano, No. 38. Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapotzalco. México, noviembre-diciembre, 1990.

Robles, Rosario. El Campo Mexicano. El Cotidiano No. 34. Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapotzalco. México, marzo-abril, 1990.

### PERIODICOS

Lizárraga R. Rebeca. PRONASOL, Programa de Grandes Promesas y Magros resultados. El Financiero. México, octubre 10, 1994.

Merino, Mauricio. (DIS) Continuidad del Desarrollo Social. La Jornada, México 8 de diciembre, 1994.

Solís, Arturo. Suspender pagos por cuatro años piden usuarios de la banca. La Jornada, México, 15 de enero de 1995.

Zúñiga M., Juan Antonio. La cartera vencida bancaria arriba de la norma mundial. La Jornada, México 15 de septiembre de 1993.

### DOCUMENTOS OFICIALES

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1a. Edición, México 1989.

Los Programas del Programa. Formación 4. Instituto Nacional de Solidaridad. México 1993.

Salinas de Gortari, Carlos Lic. Quinto Informe de Gobierno. Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social. México, 10. de noviembre de 1993.

Seis Tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad. Serie la Reforma Social No. 1, Instituto Nacional de Solidaridad. México, 1993.

Secretaría de Desarrollo Social. Los Programas Educativos. Dirección general de Evaluación y Seguimiento. México, 1994.

Secretaría de Desarrollo Social. Manual Unico de Operación. Programa Nacional de Solidaridad. Solidaridad para una Escuela Digna. México, 1993.

Secretaría de Desarrollo Social. Manual Unico de Operación. Programa Nacional de Solidaridad. Solidaridad Apoyo al Servicio Social. México, 1992.

Secretaría de Desarrollo Social. Guías de Solidaridad. Lineamientos de Operación del Programa Maestros Jubilados en Solidaridad. México, 1994.

Secretaría de Desarrollo Social. Programa Nacional de Solidaridad. Guía Técnica, Programa Niños de Solidaridad. Palacio Nacional, patio Central 4o. piso. México, 1992.

Secretaría de Desarrollo Social. La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Programa Nacional de Solidaridad. México, 1993.

**Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.**  
Diario Oficial de la Federación, julio 5 de 1990.

**Secretaría de Educación Pública. Programa Nacional de Solidaridad. Programa Escuelas de Solidaridad. México, 1992.**

**Secretaría de Educación Pública. Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación. México 13 de junio de 1993.**

**Zedillo Ponce de León, Ernesto Dr. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Secretaría de Educación Pública. México, marzo 1992.**

**Zedillo Ponce de León, Ernesto Dr. Versión Estenográfica de su intervención durante el Foro Nacional: Seguridad y Salud, celebrada en el Auditorio "Dr. Ignacio Morales Prieto" del Centro Médico Siglo XXI. México 24 de julio de 1994.**

**Zedillo Ponce de León, Ernesto Dr. "Discurso" Diez Compromisos para el Combate a la Pobreza. La Jornada. México, 16 de junio de 1994.**