



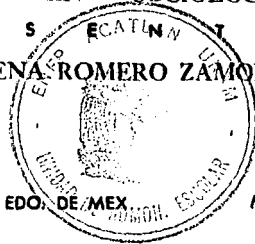
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

10
25

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"EVALUACION DE LA IMPLEMENTACION DEL
PROGRAMA DE SOLIDARIDAD EN UNA ZONA
DEL D. F. PERIODO 1991-1992. CASO DE ESTUDIO
DELEGACION ALVARO OBREGON "

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA
P R E S E N T A
BEATRIZ ELENA ROMERO ZAMORA



NAUCALPAN DE JUAREZ, EDO. DE MEX. MAYO 1995

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS

**Por permitirme llegar
a la meta trazada y guiar
mi camino**

A MI MADRE Y ABUELA

**Por todo el cariño, fuerza
y apoyo que me brindan y por
ser el eje de mi vida**

A MIS HERMANOS

**Silvia, Lucina, Fernando Araceli
Rosario y Guadalupe**

**Siempre que busquemos a DIOS
Él estará con nosotros**

A MIS AMIGOS

**Y a todas las personas que
me apoyan y confían en mí
GRACIAS por estar**

INDICE

| | pgs. |
|--|--------------|
| INTRODUCCION | 4 - 6 |
| CAPITULO I | |
| NEOLIBERALISMO | |
| 1.1. ORIGENES | 7 - 16 |
| 1.2. DISCURSO FILOSOFICO | 16 - 20 |
| 1.3. DISCURSO POLITICO | 20 - 23 |
| 1.4. DISCURSO ECONOMICO | 23 - 28 |
| CAPITULO II | |
| EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD | |
| 2.1. ANTECEDENTES | 29 - 39 |
| 2.2. DEFINICION | 39 - 40 |
| 2.3. FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS | 41 - 52 |
| 2.4. OBJETIVOS | 53 - 54 |
| 2.4.1. METODOLOGIA Y METODO DE ACCION | 54 - 61 |
| 2.4.2. ORGANIZACION DEL PROGRAMA | 61 - 78 |
| CAPITULO III | |
| PROGRAMAS Y ACCIONES ESPECIFICAS DE SOLIDARIDAD | |
| 3.1. PROGRAMAS DE SERVICIOS SOCIALES | 79 - 80 |
| 3.1.1. ESCUELA DIGNA | 80 - 82 |
| 3.1.1.2. CONSTRUCCION DE ESPACIOS EDUCATIVOS | 82 - 83 |
| 3.1.1.3. NIÑOS EN SOLIDARIDAD | 83 - 86 |
| 3.1.2. HOSPITAL DIGNO | 86 - 89 |
| 3.1.3. URBANIZACION | 89 - 90 |
| 3.2. PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA | 90 - 91 |
| 3.2.1. ELECTRIFICACION | 91 - 93 |
| 3.2.2. FONDOS MUNICIPALES | 93 - 96 |
| 3.3. PROGRAMAS DE APOYO A LA ALIMENTACION | 96 - 96 |

| | |
|---|----------|
| 3.3.1. COMERCIALIZACION Y ABASTO | 96 - 98 |
| 3.4. PROGRAMAS PRODUCTIVOS | 98 - 99 |
| 3.4.1. REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA | 99 - 103 |

CAPITULO IV PRUEBA DE HIPOTESIS

| | |
|---|-----------|
| 4.1. DESCRIPCION DE VARIABLES | 104 - 112 |
| 4.1.1. CORRELACION DE VARIABLES | 112 - 113 |
| 4.2 INSTRUMENTO PARA LA PRUEBA DE HIPOTESIS | 113 - 113 |
| 4.2.1. DESCRIPCION Y JUSTIFICACION DEL CUESTIONARIO | 113 - 116 |
| 4.2.2. JUSTIFICACION DEL TAMAÑO DE LA MUESTRA | 117 - 117 |
| 4.3. ANALISIS DE LOS DATOS RECOPIADOS | 118 - 118 |
| 4.3.1. ANALISIS DIRECTO | 118 - 125 |
| 4.3.2. ANALISIS MATRICIAL | 126 - 136 |
| 4.3.3. CONCLUSIONES SOBRE EL CRUCE DE INFORMACION | 137 - 138 |
| CONCLUSIONES | 139 - 141 |
| APENDICE | 142 - 142 |
| BIBLIOGRAFIA | 143 - 144 |

INTRODUCCION

En la actualidad uno de los cambios más trascendentales en la política de gobierno ha sido la adopción del llamado liberalismo social, como base de la ideología política social propuesta como programa de gobierno en el sexenio gubernamental 1988-1994; siendo sus premisas fundamentales: Reforma del Estado, libertad económica y comercial con un estado vigilante y atento, apertura de mercado para buscar su eficiencia y menores precios en beneficio de la sociedad, avance en la democracia y en la participación política, libertad de expresión, respeto y defensa de los derechos humanos, y al mismo tiempo, apoyo y solidaridad con las clases más necesitadas.

Ante esta perspectiva se plantea la problemática de determinar quienes participan en los Comités de Solidaridad, cual es el nivel promedio de ingresos y cual es la capacidad de respuesta de las autoridades en una región específica como es la Delegación Alvaro Obregón.

En esta situación, se ha llegado a considerar que el Programa Nacional de Solidaridad como expresión actual del liberalismo social, es la mejor refutación de los diagnósticos pesimistas sobre el futuro de los programas de bienestar social, y que a través de él se logra la participación abierta y democrática de los ciudadanos en la resolución de los problemas de su comunidad, teniendo gran influencia los partidos político sobre todo el PRI en la participación de los ciudadanos.

Es así que el objetivo general de la presente investigación es hacer una evaluación del Programa Nacional de Solidaridad en el contexto del liberalismo social, para determinar si cumple en los hechos, sin romper con la disciplina social, el respeto a la dignidad de los mexicanos para que ellos decidan y participen directamente en la solución de sus problemas de bienestar sin burocratismos, considerando el caso específico de los Comités de PRONASOL en una región de la Delegación Alvaro Obregón.

Para lograr este objetivo, se llevo a cabo la aplicación de cuestionarios a 5 representantes de Comités de Solidaridad en la Delegación objeto de estudio, elegidos aleatoriamente buscando generalizar la información resultante en toda la población, para lo cual se estructuró la presente investigación de la siguiente manera:

En el primer capítulo se presentan algunos aspectos importantes en relación al neoliberalismo, a fin de contar con las bases necesarias para comprender su ideología como marco general en que se circunscribe la solidaridad. Aquí se consideran los orígenes del neoliberalismo, los elementos de su discurso filosófico, de su discurso político, y de su discurso económico.

El segundo capítulo comprende los aspectos generales del Programa Nacional de Solidaridad. En primera instancia, se presentan los antecedentes de este programa, después se trata de determinar su significado con base en la definición de Solidaridad. En el punto se señalan los fundamentos y principios sobre los que opera; y finalmente se enuncian los principales objetivos que sustentan el programa, así como su metodología y políticas de acción.

En el tercer capítulo se evalúan los programas y acciones específicas de Solidaridad, dentro de los que se encuentran: Escuela Digna, Construcción de Espacios Educativos, Niños de Solidaridad, Electrificación, Comercialización y Abasto, Hospital Digno, Regularización de la Tenencia de la Tierra, los Fondos Municipales y la Contraloría Social.

El cuarto capítulo constituye la determinación de la zona de estudio, ésta comprende la población objetivo que es una región de la delegación Alvaro Obregón, en donde se hace referencia a las características y opiniones de quienes conforman los Comités de Pronasol. Como segundo punto se realiza la evaluación de la participación de Comités de Pronasol, considerando las vertientes y planteamientos específicos en la zona de estudio. En este apartado se incluye la correlación de variables.

En el segundo apartado se presenta el instrumento para la prueba de hipótesis, incluyendo la descripción y justificación del cuestionario y la justificación del tamaño de la muestra.

Posteriormente se realiza el análisis de los datos recopilados.

Por último, se presentan las conclusiones obtenidas con el desarrollo de la investigación.

CAPITULO 1. EL NEOLIBERALISMO

1.1. ORIGENES

Para entender con claridad la ideología del neoliberalismo es indispensable hacer una revisión de lo que es el liberalismo, en cuyas bases se asienta esta nueva teoría.

El liberalismo es la creencia en un conjunto de métodos y prácticas que tienen como objetivo común lograr una libertad mayor para los individuos. El primer liberalismo fue identificado como partidos políticos o clases sociales y, a menudo, con programas específicos.

Sin embargo, el liberalismo contemporáneo es el producto de siglos de desarrollo de actitudes y respuestas ampliamente compartidas por mucha gente. En términos generales puede hacerse una descripción de éste como: valoración de la libre expresión de la personalidad individual; creencia en la capacidad del hombre para hacer que esa expresión sea valiosa para él y para la sociedad; y el mantenimiento de aquellas instituciones y prácticas que protegen y nutren la libre expresión y confianza en ésta libertad.

El pensamiento y la práctica liberales han puesto un mayor énfasis en dos cuestiones fundamentales: una es el desagrado ante la autoridad arbitraria aunado al deseo de reemplazarla por otras formas de práctica social. La segunda cuestión es la libre expresión de la personalidad individual.

El liberalismo se enfrenta a la autoridad arbitraria a través de una afirmación de la libertad, la conciencia y la tolerancia

religiosa. Insistiendo asimismo en la conveniencia de que los controles sociales y políticos sean impersonales.

El liberalismo es una amplia corriente del pensamiento acerca de los límites del gobierno, que provee de garantías institucionales para la libertad personal. Se ha definido en contra del absolutismo y de las arbitrariedades del poder público, a través de libertades puntuales que protegen los espacios de la vida privada.

Ha sido de vital importancia para éste la libertad activa e ideal de que el individuo tenga la capacidad y la oportunidad de expresarse libremente. Con este fin los liberales han apoyado una distribución equitativa de la libertad, la abolición de los monopolios, la destrucción de los privilegios de la aristocracia y un derecho general y fundado de principios racionales. Por esta razón normalmente ha sido progresista; se ha preocupado por el progreso económico y social y ha sido favorable a la ciencia y la tecnología y al experimentalismo pragmático.¹

Sus objetivos principales son los siguientes:

- La no interferencia estatal y
- El sufragio universal.

Aislado uno del otro dejarían al individuo a merced de la naturaleza, la sociedad, los grupos sociales, el poder económico, el estatismo y la tecnocracia.

Por ese motivo se requiere de una reconciliación consciente

¹ Experimentalismo pragmático se refiere a las experiencias en la práctica que va teniendo una sociedad en distintos aspectos de su desarrollo.

racional de estos dos objetivos.²

El liberalismo tanto en su forma clásica, como en la más actual, es esencialmente un fenómeno moderno. Es heredero de una rica tradición. La libertad, la tolerancia, el constitucionalismo eran ya conocidos en el mundo antiguo. Obtuvo beneficios del constitucionalismo medieval y las tradiciones religiosas de la iglesia y de la Cristiandad de Occidente.

Los cambios políticos durante y después de la Reforma permitieron el renacimiento del liberalismo. Las guerras minimizaron a la nobleza, las relaciones entre señor y plebeyo favorecieron la aparición de grupos que desarrollarían actividades de tipo colectivo. Las políticas nacionales e internacionales de los monarcas pusieron en lugares sobresalientes a burócratas de extracción plebeya, comerciantes, abogados, científicos, sabios, militares, etc., los nuevos Estados nacionales, produjeron cambios en el Derecho, la economía y las relaciones personales que favorecieron también el incremento del comercio, circulación de la moneda, de comerciantes.

Sin embargo estos cambios llevaron consigo la intervención, los impuestos, la opresión y represión, temas todos ellos importantes en las luchas constitucionales y protestas liberales posteriores.

" Con la política de los Estados modernos, con el cambio económico, con la alfabetización y la difusión de la cultura surgió la pequeña consciente clase media, que fue el vehículo más importante de la doctrina liberal ".³

² Liberalismo. ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES. Vol. 6., Madrid, España, 1979.

³ Como viene en el capítulo sobre liberalismo. ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES. Vol. 6. Madrid, España, 1979.

sociedad con un desarrollo económico, político y social que se comenzaba a generar a pasos acelerados después del medioevo.

El liberalismo tendría que dar origen a una serie de tergiversaciones por la adecuación que cada nación hacía a su realidad social, de toda aquella ideología. Las intervenciones, o más bien, las ideas clásicas liberales sobre libertad, constitucionalismo, libre expresión, libre mercado, fueron aplicadas en países de Europa y América con resultados totalmente distintos.

El punto clave del liberalismo después de haberse implementado es que al Estado no se le podía aislar de toda una serie de papeles que le competían. Es decir, el restarle autoridad al Estado, no significaría, ya en la práctica, que éste estuviera abstraído de la economía, el derecho y la política.

Tampoco tuvo resultado el que se apoyara todo aquello que viniera de la iniciativa individual, ni grupal en contra del gobierno. No se trataba de lograr una anarquía, lo que de seguro llevaría al caos a una sociedad, sino más bien una forma de conciliación. Una intervención del Estado en todos los ámbitos de la vida de una nación, pero dirigidos esencialmente para el beneficio de los individuos, de la sociedad.

"... Aunque "el pueblo", tenga todo el poder y toda la rectitud moral y toda la sabiduría, un cuerpo de este tipo no puede, en cuanto tal, expresar su voluntad ni ejecutarla. Cuanto más se exalta a la comunidad, tanto más autoridad tienen sus portavoces, lo mismo si se les llama representantes que si se les denomina de otra manera ".⁴

⁴ George H. Sabine. HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA, México,

Es un hecho que ninguna nación podía carecer de un Estado al que se le confiriera la intervención en todos los asuntos, ya sea como director, mediador, etc.

El liberalismo en Inglaterra consolida de manera importante las aspiraciones constitucionales y de libre mercado.

Es este el país que más influencia ejercería junto con las ideologías de la ilustración en Francia, sobre los países de América Latina cuyos gobiernos asimilan la teoría del liberalismo y pugnan a través de luchas constantes por el establecimiento de la libertad. Es decir , soberanía nacional, democracia, libertad de expresión, abolición de la esclavitud , etc

Los liberales de las épocas anteriores a la Revolución Francesa tenían una teoría negativa del Estado ; para ellos era una tiranía. Después de su victoria, fué visto como un medio de protegerse contra la invasión y como una técnica para dar concesiones a quiénes discutían su supremacía, pero que le permitieran mantenerse en su línea general.

De Occidente se esparcieron las ideas liberales por muchos otros países cuyas naciones no habían tenido un desarrollo histórico, económico-social y político semejante.

Pero, una vez que esto ha sucedido, las naciones se dirigen de tal forma, que el conjunto de factores en los que interviene cada Estado, tiene ya una relación directa con otros Estados por cuestiones de mercado, de política económica y no menos importantes, de tipo socio-político.

Surge así el neoliberalismo, que en síntesis propugna por una economía en la que el Estado no debe intervenir sino que éste debe de ser una especie de guardián de otros intereses de una Nación.

Según la idea de los neoliberales, la acción del Estado, destruye la prosperidad que cada país ha logrado gracias al libre comercio, al limitar con políticas al libre mercado , y destruye también las libertades humanas.

En la ideología capitalista, el libre mercado, la libre empresa, el comercio internacional y una política monetaria restrictiva y no discrecional, son, los pre-requisitos para que funcione el sistema.

"Las funciones que estarían entonces encomendadas al Estado, serían la de defensa de la nación frente a sus enemigos exteriores y la protección de los ciudadanos frente a los abusos de sus propios conciudadanos... El Estado debe ser un guardián que vigile que operen libremente las leyes del mercado ".⁵

Sin embargo, es necesario hacer una aclaración puntual: El Liberalismo clásico fué derrumbado hace más de 40 años por la Teoría Keynesiana que afirmaba que los supuestos de la corriente liberal no podían ser aplicados a la vida real tal y como se les concebía. No era posible estar practicando como en un laboratorio y las condiciones en que se encontraba cada nación, hacían cada vez más necesaria la intervención del Estado en la toma de decisiones del orden económico, lo que a su vez implicaba un desarrollo político y social en relación con estas cuestiones.

⁵ René Villareal. LA CONTRARREVOLUCION MONETARISTA. (Teoría, F:C:E: México, 1986, p.99.

El neoliberalismo vuelve a considerar al Estado como un Leviatán; es decir un monstruo aplastante que ha llevado a muchos países a la crisis económica ya que su intervención a través de la política fiscal, de la política monetaria, de la regulación en el sistema de precios, de la producción y el comercio, e incluso la salud, y la educación ha limitado la fecunda actividad del empresario privado del sistema de producción capitalista.

La Teoría Liberal dejó su vigencia después de la gran depresión de 1929 que generó grandes trastornos económicos y sociales por el desempleo masivo. La teoría clásica no puede explicar la situación existente ni resolverla.

Entonces aparece un paradigma alternativo: " La teoría Keynesiana ".

Keynes dejó a un lado el mundo clásico del equilibrio natural y el sistema del libre mercado harían un ajuste automático y equitativo sobre todo en las ordenes de tipo económico. En su opinión , la intervención del Estado es necesaria porque competen a este dos de los aspectos mas indispensables para el desarrollo socioeconómico de una nación: disminución del desempleo y aumento de la producción.

De esta manera lo que el Estado podía hacer en favor del individuo era aumentar el gasto público, disminuir los impuestos en su ingreso personal y así propiciar un mayor consumo.

Keynes asigna en un primer término, un papel regulador del Estado, y en otro, un papel radical cuando asume el papel principal en el proceso de formación de capital.

Surge así el Estado benefactor o de Bienestar en el que el individuo es favorecido con ciertas ventajas económicas y sociales.

El liberalismo después de las guerras mundiales declinó como centro director; diversos países del mundo se han avocado a búsquedas distintas, como por ejemplo aquellos que desarrollan políticas nacionalistas o socialistas.

El origen del neoliberalismo esta fundamentado en una no intervención Estatal, sobre todo en lo que se refiere a las cuestiones económicas.

Sin embargo, la ideología neoliberal ha llegado también al ámbito político. Actualmente países como Chile, disfrazan su Estado dictatorial con la imagen de un Estado neoliberal. Asimismo, la doctrina neoliberal ha sido insertada en la política Mexicana con un nuevo enfoque en el que el Estado se aplica en favor de las clases más desfavorecidas, y establece relaciones económicas importantes de libre mercado, justificando su intervención en todos los órdenes de la vida de este país.

Por tanto, pareciera haber una contradicción entre esta ideología del sistema Mexicano y la ideología neoliberal.

Pero es un hecho que el neoliberalismo al igual que el liberalismo clásico, se ha desarrollado de manera distinta en cada país de acuerdo a sus propias características. Es que las ideas neoliberales no son propósitos definidos con claridad y generalidad. El neoliberalismo desarrolla propósitos en cada nación de acuerdo a sus intereses y su realidad.

La ventaja de las ideas liberales puede ser mucha cuando se aplican en favor de la abundancia, y la justicia social. El Estado neoliberal en México ha buscado legitimar su intervención sobre todo en cuestiones del orden económico de tal manera que a diferencia de

la ideología neoliberal monetarista que pugna porque en Estado desaparezca de esta escena, éste (en nuestro país) se mantiene en el orden económico y justifica a través de su acción su presencia indispensable.

1.2. DISCURSO FILOSOFICO

Como doctrina su relación más directa la establece con la noción de libertad.

" En la libertad ha visto aquel predominio de la acción individual que siempre ha defendido celosamente; en la igualdad ha visto más bien la intervención autoritaria, que a su vez, conduce el último resultado a la parálisis de la personalidad individual "⁶

Podemos definirlo como un radicalismo filosófico que sufrió transformación en su proceso de conformación, pasando de ser un puente intelectual, entre el individualismo del primer período a la conservación de libertades civiles y políticas de los individuos que se estaban adaptando a toda una serie de cambios progresivos del industrialismo y el nacionalismo que generaron filosofías amenazantes para éste.

La filosofía social del radical, estaba basada en un programa de reformas legales, económicas y políticas relacionadas.

Sostenían la idea de que este principio era la única guía racional de la moral privada y el actor de la política pública. Su cometido por tanto era aplicar este principio a los problemas prácticos.

⁶ J.K. Laski. EL LIBERALISMO EUROPEO F.C.E., México, 1984.p.16

Por lo que el industrialismo había significado para mucha gente, fué posible ir en contra de una serie de condiciones denigrantes para la población que se sometía a trabajos excesivos, condiciones insalubres, ausencia de recursos de seguridad y valores morales.

De esta manera el parlamento inglés vió necesario fundar su principio orientador sobre el colectivismo y no por el individualismo. Sin embargo, dicha legislación iba en contra de las ideas liberales.

En realidad en todos los países se implantaban restricciones Laissez - Faire y por partidos políticos con filosofías sociales muy distintas.

La modernización de la teoría liberal vino precisamente, del rompimiento con tanto dogma radical, poniéndola en contacto con otras clases sociales, con otras corrientes del pensamiento europeo y con nuevos campos de Investigación Científica.

Al abordar así al liberalismo, se estaba generando una doctrina filosófica de tipo social; es decir, que traería beneficios a una población y no a ciertos individuos con intereses especiales.

En sentido estrecho , el liberalismo significa una posición política favorable a la Reforma, pero opuesta al Radicalismo.

En el siglo XX el liberalismo se enfrentó al comunismo y al fascismo que veían en el una filosofía obsoleta, avocándose éstos a generar nuevos principios filosóficos. Ambos abandonan la práctica liberal y hablaban de una verdadera democracia clasificando al liberalismo de democracia simulada.

Sin embargo lo que aconteció, con ambas doctrinas fué una eliminación de la libertad civil y las instituciones democráticas.

" Ambas negaban que la protección de los derechos y las libertades fueran un propósito primario del gobierno y que el ser humano individual fuera juez competente de sus propios intereses o de la política y la práctica que debiera seguir el gobierno para proteger un interés general o social ".⁷

Estas 2 corrientes ideológicas hablaban de entidades colectivas y los seres humanos eran los agentes u órganos de esa colectividad.

Fueron estas corrientes del pensamiento las que asestarían un gran golpe a la corriente liberalista.

Se comienza a sustituir al Estado liberal por uno nuevo, que ahora defenderá intereses específicos, monopolios y una serie de dominios cada día más difíciles de descifrar debido a que su operación es oculta. Las estructuras de los gobiernos operan en favor de superestructuras elitistas tanto dentro como fuera de una nación.

Tanto gobernantes, como gobernados, son manipulados por estos factores reales de poder.

Del Estado liberal, o burgués y de derecho, surge el Estado benefactor.

Este Estado es el vigilante de la felicidad individual, el cual, posteriormente dará origen al Estado intervencionista que es el rector de nuestros días.

El Estado actual comienza a diferir por tanto del primero, debido a que el Estado benefactor es el tutelar del bienestar social y asistencial.

⁷ George H. Sabine. Op. Cit. p. 537

Aunque en la actualidad nos percatemos de un sin fin de adjetivos con los que es nombrado: tutelar, de empresa, autoritario, regulador, planificador, desarrollista, democrático, de derecho constitucional, etc., podemos fácilmente darnos cuenta, que el Estado ostenta un poder muy fuerte en lo que va desde los años 30's hasta nuestros días.

La ideología neoliberalista pretende la eliminación de la actividad interventora del Estado, y alega que las decisiones rectoras del individuo fueron rotas y por lo tanto pretende contribuir con la búsqueda actual de una suprema instancia de decisión.

El hombre de estos últimos años del siglo XX, se proyecta hacia los cauces rectores del hombre-sociedad-derecho.⁸

En nuestros días el individuo cada vez tiene menos que hacer, como ser aislado; sin embargo, no se puede negar al Estado el derecho de su subsistencia. Esto nos llevaría a una etapa difícil porque es necesario salvaguardar la justicia de los valores humanos, los derechos del hombre, las relaciones equitativas de capital y trabajo, de educación, servicios públicos, cultura, libertad, paz, bien común, solidaridad, derecho al trabajo, libre asociación, acervo nacional, etc., que competen al Estado.

El neoliberalismo lo ataca debido a que su intervención es en todos los órdenes sociales, principalmente el económico. Y es aquí donde se afirma que su papel afecta el desarrollo de una nación y la misma humanidad del individuo.

⁸ Como viene en el libro de Aurora Anaíz, Amigo. DEL ESTADO Y SU DERECHO. Porrúa, México, 1987.

La forma del actuar político se ha modificado en los años recientes en varios países del mundo, como es el caso de México; donde la ideología neoliberal se ha insertado en la praxis de la política de esta nación.

Se confirman así que, tanto en el ámbito externo, en el que el Estado opera a través de la defensa de sus intereses institucionales, frente a otros Estados; como en el interno, en donde son manejados los intereses potenciales de las instituciones; el Estado obtiene una fuerza indiscutible ya que aplica las ideologías actuales a sus teorías, ideas y principios, convencionalismos éticos y preceptos ideológicos, para llevarlos a la práctica.

Así legitima su presencia, y a su vez, la ideología neoliberal, insertándola en su teoría y prácticas políticas.

1.3. DISCURSO POLITICO.

El liberalismo, como doctrina y como programa político se desarrolló más plenamente en Inglaterra. Primero fue una reivindicación de garantías constitucionales y derechos individuales.

Fue en este país, donde el liberalismo se manifestó a través de exigencias: libertad, constitucionalismo y derechos políticos. La Revolución de 1688, primera Revolución liberal de la historia, consolidó y dió una forma constitucional definitiva a las aspiraciones liberales de este siglo.

En 1689, el liberalismo económico y reivindicado tuvo un carácter prácticamente negativo; protegía a grupos e individuos frente al gobierno. Es en esta etapa donde se desarrollan objetivos políticos en los cuales se encuentran importantes principios del

constitucionalismo liberal: El Derecho de Oposición, Imperio del derecho y separación de poderes.

Se reconocen importantes libertades civiles mediante leyes que aseguran la tolerancia en 1688 y la libertad de prensa en 1695.

" El liberalismo político fue desde un principio menos doctrinario que su teoría y con el tiempo la conciliación de diversos intereses se convirtió en una parte esencial de su filosofía ".⁹

En el escenario de la política la ideología liberal pugnaba por un Estado de Derecho en el cual las garantías individuales fueran base importante del nuevo tipo de sociedad que se estaba originando.

No era posible abandonar al humanismo, ya que ese había sido el centro director y motivante de los liberales. Por tanto, salvaguardar los intereses de la población era un objetivo básico.

En Inglaterra, el liberalismo vió su etapa más desarrollada debido a que en el siglo XVII era el país más industrializado del mundo y eso tenía repercusión directa en su población y su forma de gobierno.

A pesar de esto y siguiendo los lineamientos de la ideología liberal, las garantías constitucionales no habían logrado ser un gran beneficio. Las injusticias sociales eran del orden común y por lo tanto el liberalismo político no pudo cumplir con los ideales que hacía ya tiempo habían sido concebidos por la mente humana.

En el plano político, el liberalismo suponía la conservación de las instituciones populares del gobierno, asambleas representativas, poder ejecutivo responsable, sufragio, etc.. Pero el significado iba más allá, porque éste era también de las instituciones políticas.

⁹ George H. Sabine. Op. Cit. p. 491

No lo podíamos limitar a un programa limitado de reforma política, porque era mucho más que eso, una tradición política de Occidente.

El liberalismo, como ya se vió, sufrió un duro golpe después de los años 30's de este siglo XX. El Estado que surge es el benefactor encargado de salvaguardar la felicidad de los individuos y su sociedad. Este será durante los últimos 60 años un Estado interventor en los ámbitos sociales, políticos, económicos y culturales.

Este acontecer común ya para nosotros origina un resurgimiento del liberalismo político o neoliberalismo pero con nuevos matices.

Este Estado neoliberal inserta en su teoría una serie de principios rectores de corte liberalista. A través de sus discursos deja clara la idea de que está actuando conforme a Derecho y de que debe ser éste el que se encargue de equilibrar la balanza tanto interna como externamente.

Por otro lado, existe el neoliberalismo político originado en varios países del mundo, que no tiene principios perfectamente definidos y los grupos que pugnan a favor de éste son muy aislados.

En términos generales, el neoliberalismo busca un regreso al papel que el individuo desempeña en la sociedad. El Estado no debe desaparecer; su actividad entonces la debe limitar a cuestiones de defensa, orden interno y vigilancia para que todo se maneje equilibradamente. Su actuar entonces deberá estar sujeto al orden constitucional respetando las garantías del individuo y haciendo todo en favor de la nación y su población.

Su limitación en la economía, afirman los neoliberales, es indispensable. Aunque esto podría ser más que nada un esfuerzo por eliminar el poder del Estado que actualmente afecta a ciertos intereses.

El neoliberalismo dista mucho del liberalismo clásico. Se insertan en él doctrinas reformistas en favor de intereses particulares. La cuestión humanitaria es utilizada para justificar y legitimar un orden existente.

No se puede definir al liberalismo de manera concreta. Las realidades sociales disímiles, los tipos de gobierno y los intereses particulares, nos remiten a formas distintas de concepción de lo que es esta ideología.

1.4. DISCURSO ECONOMICO.

Del período que va de la Reforma a la Revolución Francesa surgió una clase social que se enfrentó a todos los ordenes de la vida, en los cuales el Estado había tenido una participación absoluta, exceptuando sólo el eclesiástico.

Las relaciones sociales de producción sufrieron cambios importantes. Los terratenientes, los eclesiásticos y los guerreros fueron reemplazados por el banquero, el comerciante y el industrial.

La ciudad reemplaza al campo, y es en este espacio construido donde se van a generar grandes cambios.

El cambio que produjo el liberalismo fue, inconmensurable. Se cuarteó la sociedad de status, donde cada persona estaba definida por su posición en la sociedad; donde la cultura y la creencia no habían logrado avances importantes debido a un estado de letargo social;

donde la acumulación de capital era escaso y la producción la dominaban sólo las necesidades de un mercado doméstico.

El liberalismo económico se vió impulsado tanto teórica como prácticamente por el pacto constitucional y la paz civil.

Quiénes más influyeron en la teorización sobre el Laissez - Faire (dejar hacer) fueron los economistas liberales ingleses, encabezados por Adam Smith.

Entre sus ideales de tipo económico se encuentra: un mercado autorregulado, que no está restringido por un monopolio ni la intervención política.

Esto fortalecía el liberalismo; especialmente, mediante la expansión y democratización de los valores liberales, extendiéndose a la clase mercantil, comerciante y trabajadora.

Además los economistas ingleses, fomentaron formas de actividad social y económica que sustitufan a las técnicas de control burocrático.¹⁰

Laissez - Faire se refiere a una teoría del papel del Estado en la vida económica, Adam Smith, puede ser identificado como alguien que desconfiaba de la intervención pública, y que creía que el mundo andaría mejor si aquella fuese menor.

Sin embargo, la doctrina del Laissez - Faire no fue aceptada tal cual. Ya que los economistas clásicos no pretendieron que el papel del Estado fuera únicamente el de administrar justicias y practicar la defensa, abogaron en favor de la intervención política en materias

¹⁰ El lema de Adam Smith y un sistema obvio y simple de libertad natural, no significaba solo que fuera un sistema libre e impersonal sino que permitiese a los hombres emplear sus energías en provecho propio y del bien común.

concretas, como la sanidad y las condiciones de trabajo en las fábricas.

El edificio del liberalismo clásico se completa con los utilitaristas ingleses que sintetizan las dos clases de liberalismo mediante la aplicación de los conceptos de utilidad y mercado a la política y a las tareas del constitucionalismo. Su lema "El mayor bien para el mayor número".¹¹

El derecho y la política debían basarse en reglas generadas que suministraran un máximo de libre elección y libertad práctica para todos.

El liberalismo clásico en Inglaterra debió gran parte de su éxito al hecho de que tres tradiciones liberales: constitucionalismo, liberalismo económico y utilitarismo, pudieron unirse eficazmente en la práctica política.

El liberalismo Inglés logró una síntesis máxima de sus dos temas conflictivos: la no interferencia y el libre comercio.

Las actividades liberales y la ideología liberal sobre libre mercado se siguieron llevando a cabo hasta principios del presente siglo. El gran colapso fue la depresión económica mundial que llevó a muchos a una crisis sin precedentes.

El discurso económico era ya ineficaz para explicar la realidad rápidamente cambiante y por tanto era necesaria una nueva teoría sobre la cual sentar las bases de la acción económica.

Surge así, el Keynesianismo, cuyas apreciaciones llevarían al mundo a una nueva etapa, más acorde con la realidad que se estaba viviendo.

¹¹ Referido al hedonismo (mayor placer) y al principio de igualdad.

- Los precios del mercado no ajustan automáticamente ni de manera continua los desequilibrios que surgen por desajustes entre oferta y demanda.
- El sistema de precios del libre mercado no es ni perfecto ni eficiente.
- En el mercado de trabajo las negociaciones salariales entre trabajadores y empresarios sólo determinan el salario nominal. Los reales no se determinan ahí.
- La formación de ahorro no garantiza la inversión.
- El dinero y las instituciones financieras son importantes en el funcionamiento de la economía.
- El capitalismo de libre mercado no garantiza el equilibrio de pleno empleo.

Todas estas implicaciones y otras más de política económica derivadas de la teoría de Keynes fueron las que revolucionaron el pensamiento económico. El Estado debía intervenir forzosamente en la economía de mercado con el fin de disminuir desempleo y aumentar la producción.

Keynes describe al Estado como el principal motor del crecimiento económico.

En términos de los Nekeynesianos el Estado debía orientar su acción hacia el crecimiento económico y el bienestar de la población. Pero además su acción debe ser discriminatoria, debido a que algunas políticas favorecen más el crecimiento económico que otras.

El discurso económico neoliberal explica la intervención del Estado en otros términos, así como una nueva forma de acción.

Si los clásicos suponían que los mercados se ajustaban automáticamente con el solo mecanismo de los precios, los neoliberales argumentan que hay agentes económicos que forman sus expectativas de acuerdo a las predicciones de la teoría económica de máximos beneficios para las empresas y utilidad para los consumidores.

De esta manera afirman que la economía siempre tiende hacia una tasa natural del mercado. Debido a esto la política económica del Estado no puede afectar la tasa ni tampoco la producción.

Así, como precios y salarios son perfectamente flexibles, el Estado no debe establecer regulaciones del mercado ni del control de precios.

Afirman los neoliberales que la acción del Estado en la economía no tiene ningún beneficio; pero sí puede perjudicarla al provocar una inflación por expansión monetaria; limitando también que haya progreso tecnológico debido a que impiden que operen las leyes del mercado eliminando estímulos a la producción e innovación.

Los neoliberalistas han generado una serie de ideas fundamentadas en el hecho de que la acción del Estado ha sido contraproducente. Y se cuestionan si aún pueden las iniciativas privadas competir contra el control gubernamental.

" El aumento del papel del Estado en la economía ha ido muy lejos durante los últimos 50 años. Esta intervención ha significado un costo en términos económicos. Las limitaciones que esta actuación impone a nuestra libertad económica amenazan con liquidar dos siglos de progreso económico." ¹²

¹² René Villareal. Op. Cit. p. 99

La idea fundamental es la de que el Estado está perjudicando la prosperidad que deja el libre mercado y también está dañando la libertad humana.

Se cuestiona en primer término la utilidad que tiene la expansión del crédito o gasto del sector público para elevar el nivel de producción y reducir el desempleo. Desde un punto de vista monetarista ninguno de estos aspectos es efectivo para aumentar la producción y el empleo. Sus conclusiones son las mismas que las de los clásicos.

También, a semejanza de los clásicos los monetaristas afirman la ineficacia de la política fiscal y monetaria para aumentar la producción y el empleo.

La acción del Estado en la economía no tiene ningún efecto benéfico y en el enfoque de expectativas racionales no se admite que la producción y el empleo puedan ser modificados a través de cambios en la demanda agregada por la política económica del gobierno. En cambio, el Estado en la economía, debe estar a cargo de funciones como defensa de la nación, protección civil y ser el vigilante de la eficaz operación de las leyes del libre mercado.

Son los principios fundamentales sobre los cuales se basa la doctrina económica neoliberal, la cual, sin embargo, no ha encontrado una aplicación significativa en la realidad económica de las naciones que hacen uso de ésta, debido a que se le adapta a las condiciones propias de cada país y sus preceptos se tergiversan o interpretan de distintas maneras.

CAPITULO 2. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

Después de haber expuesto el liberalismo social en que se enmarcan las políticas de desarrollo social, corresponde ahora exponer los aspectos más relevantes del Programa Nacional de Solidaridad, cuyo conocimiento es esencial como base para realizar su evaluación. Así, es necesario presentar sus antecedentes, su definición, los fundamentos y principios, sus objetivos, su metodología y políticas de acción, así como su organización.

2.1. ANTECEDENTES

En el marco del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, el jefe del Ejecutivo federal señaló:

" Pondré de inmediato en marcha el Programa Nacional de Solidaridad con acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más deprimidos. Asimismo se convocará a los grupos indígenas, quienes exigen respeto y nuestro máximo apoyo y trato justo."¹³

Este compromiso forma parte de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo. Luego entonces, en el seno del Ejecutivo federal prevalecía desde el inicio la convicción de que el crecimiento no tendría sentido si no respondía a las demandas sociales. En el caso de la pobreza extrema la preocupación de volvió prioritaria. Para enfrentarla se definió el Programa Nacional de Solidaridad como:

" El instrumento creado por el gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la

¹³ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Junio de 1989 pag. 140

suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales.¹⁴

Solidaridad así pues es el eje de la nueva política social, ya que no inventa la solidaridad; tampoco se apropia de ella o la suplanta; la retoma, como un valor profundamente arraigado en nuestras tradiciones - especialmente entre la población más pobre del país - y funda sobre ella una nueva manera de hacer las cosas. El trabajo en beneficio común y la ayuda mutua se practican en casi todas las regiones del país.

Su impacto y trascendencia se deben a la proximidad que tiene con la amplia gama de formas de organización solidaria, tales como el tequio, la mayordomía o la mano-vuelta,¹⁵ que son formas de trabajo comunitario propias de la diversidad cultural del país.

Así, en el marco de las modificaciones constitucionales, como la realizada el artículo 4o. constitucional para reconocer la diversidad étnica y cultural que hay en México, Solidaridad ha facilitado el desarrollo de la idea de que la integración de la nación, la definición de nuestra nacionalidad, puede y se nutre y enriquece, recuperando los valores y tradiciones del conjunto de pueblos y culturas que coexisten en el país; o dicho en otras palabras, el reconocimiento legal y práctico de la existencia de diferentes formas de expresión de la mexicanidad es parte de nuestra riqueza y enorme potencial con que cuenta México para su desarrollo.

¹⁴ Programa Nacional de Solidaridad, México 1990 pag.5

¹⁵ Estas experiencias de organización social consisten, de manera general, en "trabajo social no remunerado" dirigido principalmente hacia actividades de bienestar o productivas de la comunidad; por ejemplo, en Oaxaca se le llama tequio y en Campeche fajina.

El método de trabajo que promueve Solidaridad se originó en la convicción de que el proceso de integración y modernización del país debe estar sustentado en un consenso nacional respecto a que lo moderno es la aceptación de la participación plural, del reconocimiento a la diversidad social, como una forma de enriquecimiento del potencial del desarrollo integral del país.

Es decir, mediante la participación social se ha logrado promover el respeto a la diversidad de orígenes y culturas, con la medida en que la intervención de las organizaciones populares aporta y recrea los más hondos valores culturales. Por ello Solidaridad recoge y sintetiza la visión de la tradición y el cambio.

Por lo tanto, la libertad y la justicia social son los hilos que han configurado la historia del liberalismo social mexicano, que es el cuerpo de ideas que orienta la modernización nacional en marcha con una visión renovada.

Hoy, cuando todo se transforma con celeridad, cuando existe un tejido social más diversificado, complejo y plural, la reforma del Estado retoma compromisos y objetivos originales para responder con mayor equidad a los retos y exigencias.

En esta perspectiva, la política social desplegada por Solidaridad juega un papel fundamental para fortalecer la nación renovando los vínculos sobre la sociedad y el Estado, sobre todo en un contexto de acelerada internacionalización.

Es decir, busca conciliar el gasto social con los políticas de ajuste, que en el neoliberalismo se conciben como terminantemente antagónicos.

Aumentar la eficacia y la cobertura de las políticas sociales sujetas a controles centralizados, burocráticos y a la apropiación clientelar, promoviendo nuevos esquemas de alta participación social y de selectividad en el gasto para orientarlo directamente a la atención de las necesidades más apremiantes y específicas de las comunidades.

Transitar hacia un modelo de desarrollo que contemple una política de desarrollo social integrado, que sea prestigiada, eficiente y de una rentabilidad socioeconómica que pueda orientar al conjunto de la nación hacia mayor justicia social.

La reciente creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) permite articular la unidad de dirección y el impulso institucional que requiere la práctica del bienestar en nuestro país con el valioso método de trabajo que Solidaridad ha impulsado.

México pudo crecer y afrontar las dificultades internas y externas durante más de 50 años gracias a una fuerte intervención estatal que, sin embargo, agotó su ciclo de eficiencia en la conducción nacional. Junto a las circunstancias externas adversas, como la inestabilidad financiera y monetaria, actuaron también factores internos en la decadencia del Estado masivamente interventor, tales como los cambios estructurales en la orientación de sus gastos y las redes de intereses forjadas en el curso de la modernización. El peso excesivo de algunas burocracias, grupos empresariales y organizaciones gremiales, limitó seriamente las capacidades del Estado para atender sus responsabilidades.

A pesar del éxito alcanzado, la reorientación del gasto para atender el crecimiento urbano-industrial no incorporó a amplios

grupos de la población nacional, quienes quedaron excluidos de los beneficios del desarrollo. En efecto, si bien los promedios estadísticos mostraban resultados importantes, al permanecer un marcado patrón de desigualdad social, se fue requiriendo de un nivel cada vez mayor de gasto gubernamental en bienestar, el cual, sin embargo, quedaba atrapado en la atención de los sectores organizados de las ciudades, sin llegar a tocar a los estratos más pobres y menos organizados de la población. Aunado a ello, la forma de intervención del Estado, que hacia finales del período debía multiplicarse para suplir la cada vez más dependiente inversión privada, fue derivando en una situación de endeudamiento que, a la postre, resultó insostenible. En este contexto, y en forma creciente, los rezagos sociales se acumularon y disminuyó la calidad de la atención a los sectores de la población beneficiaria.

A partir de 1982, la escasez de recursos financieros y la elevación de las tasas internacionales de interés que regían los contratos de deuda externa, pusieron en evidencia la imposibilidad de continuar por la misma senda. En este momento se hizo evidente que el Estado mexicano - que en el pasado tuvo que hacerse cada vez más responsable de un creciente aparato público y productivo -, iba siendo cada vez menos eficaz para sostener el ritmo de crecimiento económico y el desarrollo social que demandaban amplios grupos de la población.

Con la década de los ochenta se cerró una etapa en la historia moderna de México. También llegaron a su fin los modelos económicos y políticos vigentes hasta entonces, lo cual llevó a los actores sociales que se formaron al amparo de ese estilo de crecimiento a una

profunda crisis, que puso en cuestión sus perspectivas de viabilidad y desarrollo.

Los apoyos estatales en aquel modelo tenían mucho que ver con el sostenimiento de sus políticas para ofrecer mejoras económicas y sociales en forma constante. De ahí que esta forma de relación entre los actores sociales y el Estado derivara en la consolidación de una virtual dependencia de la acción pública respecto a intereses de los actores sociales " tradicionales ".

Efectivamente, aunque con el modelo desarrollista fue posible alcanzar mejores niveles de bienestar para la población en su conjunto, la gestión gubernamental para ofrecer bienes y servicios a los demandantes se burocratizó, erigiéndose en una barrera para la cooperación entre comunidades y gobierno. Esta fue una burocracia, no solo gubernamental, sino también de las organizaciones sociales y políticas.

En el largo proceso histórico, los recursos se asignaban a partir de decisiones administrativas tomadas por burocracias gubernamentales. Ello provocó que una amplia proporción de este gasto se dirigiera a sectores que no eran los más necesitados. Muchos núcleos de la población con demandas legítimas y urgentes se encontraron sin respuesta en este creciente desencuentro entre la demanda social y los recursos públicos.

Ante la escasez de recursos de la década pasada, era necesario construir mecanismos alternos de financiamiento y gasto que permitieran canalizar mayores recursos a la atención de las necesidades más elementales de la población. Lo que se promovió fue

la apertura a la participación social y organizada, para darle un mayor sentido de equidad, eficacia y transparencia al gasto.

El Programa Nacional de Solidaridad es así el instrumento de política pública encargado de transformar el ejercicio del gasto público, en lo operativo, lo técnico, pero fundamentalmente en lo social y lo político. En este sentido, Solidaridad surge no solo como un aparato institucional y burocrático más, sino como recurso público, como una normatividad que puede permearse y contagiarse con su método y filosofía al conjunto del sector público en el marco de una amplia reforma del Estado y sus instituciones.

Por el lado de la demanda, la organización social sufrió un proceso paralelo de burocratización y sectorización gremial que fue diferenciando a los usufructuarios de los derechos sociales de aquellos carentes de acceder a ellos, si no pasaban por el filtro de la organización corporativa. La gestión de la demanda social, entonces, adquirió una serie de características:

1.- Predominio de un segmento de intermediarios en la selección, modulación y magnitud de la demanda social, excluyentes de nuevos intermediarios y de representaciones directas de las comunidades.

2.- Inflación de la demanda social vía negociación de demandas y derechos sociales indeterminados en su ubicación y cuantía, a la vez que se operaba una apropiación estrictamente gremial y excluyente de sectores sociales no corporativizados.

3.- Cultura popular peticionista y pasiva que retroalimenta la tutela estatal, y las prácticas clientelistas con la sociedad.

4.- Una dinámica de integración subordinada de las organizaciones sociales en el Estado.

De lo que se trata es de proporcionarle contenidos a la Reforma del Estado en marcha para avanzar hacia la constitución de un Estado social, democrático y de derecho.

EL Proceso de modernización económica impulsado por la presente administración ha sentado las bases materiales, económicas y sociales para promover el pleno desarrollo de las potencialidades de los mexicanos en condiciones cada vez más equitativas, a fin de superar los grandes rezagos sociales y productivos del país y enfrentar, de manera ventajosa, los retos que impone un mundo en vertiginosa transformación.

Así el crecimiento sostenido, la estabilidad de precios, el equilibrio de las relaciones financieras y comerciales con el exterior, la ampliación de recursos para la inversión y el crecimiento del empleo y los salarios, han sido objetivos puntuales de la política económica instrumentada en el contexto de un importante proceso de reformas económicas que tienen como base la reforma del Estado y el aliento a la participación concertada en las tareas del desarrollo de los sectores privado y social.

En este contexto, un elemento que ha jugado un papel central es el hecho de que a diferencia de otras experiencias, en México la política económica y la política de desarrollo social ha sido las piezas fundamentales de la estrategia de modernización, conjugándose y complementándose para darle contenido social a la recuperación del crecimiento y a la consolidación de la estabilización de precios. Por ello, la atención a las necesidades sociales y la construcción de una

plataforma socioeconómica básica para el desarrollo, han sido rasgos distintivos y parte fundamental de la modernización económica emprendida.

El programa económico propuesto planteó la necesidades de sentar las bases para un crecimiento sostenido, erradicando la inflación mediante la profundización del saneamiento de las finanzas públicas, el restablecimiento del equilibrio en las relaciones económicas con el exterior, la modernización financiera y la ampliación de los mercados interno y externo.

En el aspecto social, la crisis de los 80's mostró la fragilidad de las bases en las que se había sustentado el crecimiento pasado y dejó como legado un enorme costo social cuya manifestación más cruda fue el aumento en el número de mexicanos en estado de pobreza y pobreza extrema. En el mismo sentido, a partir del desorden en el que incurrieron las finanzas públicas, la crisis también se tradujo en la drástica reducción del alcance y cobertura de los programas de bienestar social y apoyo productivo. Esta situación hizo que el esquema centralizado, burocrático y paternalista de la política social - que había debilitado la iniciativa y las formas de organización colectiva de los grupos sociales más desprotegidos- fuera incluso incapaz de cumplir con sus objetivos más elementales.

De este modo, el presidente Carlos Salinas de Gortari al iniciar su mandato el primer día de diciembre de 1988, propuso intensificar las acciones para corregir los desequilibrios macroeconómicos, combatir la inflación y promover el crecimiento, y enfrentar a fondo las causas de la pobreza. La novedad fue la convocatoria a la

sociedad para participar concertadamente tanto en la definición de compromisos como en el logro de ellos.

Recuperar la vitalidad de la iniciativa social para atender las carencias de los grupos sociales más necesitados, remontar los rezagos acumulados y hacer frente a los nuevos costos sociales de la transición a la modernidad, vinieron a formar parte del propósito modernizador con contenido social.

De manera simultánea, el Presidente de la República ratificó el compromiso del Estado mexicano en la promoción del bienestar social y puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad. El combate a la pobreza extrema, la creación de las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades y el pleno desarrollo de las capacidades de la población, así como la apertura de espacios de decisión a la participación social organizada, se adoptaron como ejes y prioridades de la nueva política social.

Contrariamente a lo que aconteció en otras latitudes, donde en aras del ajuste se redujeron los espacios para la política social, en México se hizo un esfuerzo de articulación y complementación de los objetivos económicos y sociales para dar paso a una nueva propuesta de estabilización y modernización con vocación social. En consecuencia, la característica esencial de la política de estabilización seguida ha sido la renovación del compromiso del Estado mexicano por promover la equidad y el desarrollo social.

Uno de los elementos importantes al adoptar la nueva política social fue la profundización del proceso de saneamiento de la

finanzas públicas. De este modo, junto con las medidas encaminadas a fortalecer los ingresos del sector público, se asumió una política de reducción del gasto basada en la disminución del monto y del costo de la deuda pública.

El crecimiento del gasto programable se basó solamente en la recuperación de las erogaciones correspondientes al gasto en desarrollo social. Este renglón comprende los recursos presupuestales en educación, salud, laboral, solidaridad y desarrollo regional, desarrollo urbano y, por último, abasto social. Como se puede apreciar, este tipo de gasto es el que engloba todas aquellas partidas que tienen que ver con la promoción del bienestar de la población y que reflejan claramente el compromiso social del Estado mexicano.

Así, lo que se observa es que después de una década de crisis en la que el gasto social se vio fuertemente afectado, la política económica y la política de desarrollo social han actuado de manera articulada creando un nuevo entorno socioeconómico que ha favorecido la canalización de mayores recursos para apoyar los programas específicos de desarrollo social.

2.2. DEFINICION

Para comprender mejor el contenido del Programa Nacional de Solidaridad, es importante conocer su significado, partiendo de la definición de Solidaridad, para posteriormente pasar al Programa en su conjunto.

Respecto al término de Solidaridad cabe destacar que originalmente su connotación se refería al símbolo de la defensa de los hombres contra lo que los aplasta. Sin embargo, a través del tiempo su significado se ha tornado más complejo, abarcando muy diversos ámbitos, tales como: el religioso, profesional, gremial, regional y por supuesto social.

Actualmente el concepto de Solidaridad ha dejado de representar el patrimonio de una determinada ideología, pasando a ejemplificar en la práctica un esfuerzo de unidad social que pretende reducir al máximo las desigualdades existentes en una sociedad. Así, la Solidaridad sigue siendo el medio de defensa de los hombres contra lo que los aplasta, en este caso la pobreza.

Es sobre este concepto que tiene su base el Programa Nacional de Solidaridad, el cual puede definirse como " el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales."¹⁶

Así, el Pronasol se constituye en el medio para la erradicación de la pobreza extrema que es uno de los propósitos prioritarios plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo que guía la actuación del Estado durante el presente sexenio.

¹⁶ Poder Ejecutivo Federal. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, México, junio 1989, p.127.

2.3. FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS.

Otro de los aspectos de gran importancia respecto al Programa Nacional de Solidaridad, es lo referente a sus fundamentos y principios, que constituyen la base de sus acciones específicas.

El Pronasol tiene su fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 del cual forma parte como componente de la estrategia para la erradicación de la pobreza extrema, que se encuentra contenida dentro del capítulo general correspondiente al mejoramiento productivo del nivel de vida.

Solidaridad se plantea antes que nada como un programa articulador de nuevas relaciones sociales y esto se confirma con la elaboración de sus 4 principios fundamentales que son los siguientes:

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

El primer principio hace alusión al respeto que los funcionarios responsables de Solidaridad tienen de la manera en que la población se organiza. A lo largo del País se pueden encontrar múltiples formas comunitarias de organización, de acuerdo con la intención de este principio, Solidaridad no fuerza a la población pobre de este país a adoptar formas diferentes a las tradicionales.

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

Los beneficiarios directos de las obras a realizar son los responsables directos del diseño, ejecución, toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de los proyectos y en ocasiones de

aportar dinero, materiales y trabajo para la realización de las obras.

3.- Corresponsabilidad

Cada una de obras que se realizan a partir de Solidaridad requieren de la firma de un convenio en el cual las partes (sociedad-gobierno) fijan con precisión a que se comprometen.

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

Como puede observarse, el elemento inherente a estos cuatro principios es la participación social, ya que se pretende crear una conciencia en la comunidad, que no únicamente se oriente a la creación de obras, sino también al procuramiento de su manutención.

Por ello se busca la promoción en la constitución de Comités de Solidaridad como la forma de organización social que oriente las acciones del Programa.

La inclusión de estos principios se da en un contexto en el que México y en el mundo se revaloran, en apego a la larga tradición occidental, dos postulados que han guiado el quehacer público durante el siglo XX: la libertad y la igualdad. Así, la década de los ochenta y lo que va de la actual registran, en distintas latitudes, iniciativas novedosas que buscan encontrar otros paradigmas que rearticulen ambos postulados.

En esta búsqueda, es necesario enfrentar dos desafíos evidentes: el primero, el de revitalizar las economías, dando prioridad a la iniciativa de la sociedad, sin olvidar los compromisos que el Estado tiene con los derechos sociales en el capitalismo actual y, el

segundo, el de hacer compatibles el crecimiento y justicia social, sin repetir los saldos de selectividad clientelar, de restricción a las libertades y de improductividad de los esquemas estadistas. En el caso de México, no se trata de una búsqueda indiscriminada y sin dirección: pasado y presente obligan a enfrentar el reto de transformar el país, conservando la tradición mexicana de justicia social.

En su origen, Solidaridad no se propuso una inserción deliberada en un escenario tan amplio, pero sus cinco años de construcción cotidiana, lo ubican en el contexto de esa búsqueda contemporánea de la modernidad. De inicio, Solidaridad no se propuso otra cosa más que atender las demandas urgentes de sectores de la población en condiciones de pobreza extrema: comunidades indígenas, campesinos pobres, habitantes de las zonas urbanas marginales, mujeres y jóvenes en situación precaria.

En su primer año el Programa contó con una asignación presupuestal moderada, así como con un equipo de operadores familiarizados en el trabajo y el contacto directo con las comunidades rurales y las colonias urbanas. La voluntad política de impulsarlo y la respuesta favorable de la población, llevó a que durante los siguientes meses y no de manera apriorística, sino como resultado de la sistematización de las experiencias de trabajo con las comunidades, se fueran perfilando los principios, filosofía y método de trabajo del Programa Nacional de Solidaridad.

El respeto a la voluntad, las iniciativas y formas de organización de los individuos y las comunidades; lo que se ha traducido en el reconocimiento pleno, 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.

La participación plena y efectiva de las comunidades en todas las acciones del Programa y la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad organizada.

Así, el Programa de Contraloría Social en Solidaridad se puso en marcha el 5 de febrero de 1991 por el Presidente de la República. La Contraloría Social es la participación activa y organizada de los Comités en la vigilancia de los recursos, así como del desarrollo de las tareas que realiza la comunidad y los distintos ámbitos del gobierno en las principales acciones de Solidaridad. La Contraloría Social opera, esencialmente, a través de la elección de un vocal de Control y Vigilancia en el seno de cada uno de los Comités de Solidaridad.

El vocal no recibe ninguna remuneración por el desarrollo de sus funciones, ni tampoco tiene facultades para sancionar. Su función consiste en dar información a la comunidad, vigilar la correcta utilización de los recursos, así como canalizar las consultas, quejas y denuncias hacia las autoridades competentes. En la capacitación de los recursos humanos para el control social han participado la Contraloría de la Federación y los diferentes ordenes de gobierno. Se trata, en síntesis, de complementar los controles formales de las instituciones, sin ampliar el aparato burocrático y basándose en la participación organizada de la ciudadanía, la cual conoce mejor los problemas de sus comunidad y, además, es la primera interesada en que las obras sean bien realizadas y los recursos bien utilizados.

Con lo anterior se promueve el cambio de las inercias patrimonialistas que anteriormente usufructuaron la obra y el gasto social a favor de burocracias, contratistas, intermediarios y clientes.

En síntesis, a través de sus principios, Solidaridad se traduce en una propuesta de participación democrática para combatir la pobreza, a partir de la suma de esfuerzos, la corresponsabilidad y la cohesión social.

Los Comités de Solidaridad.

De acuerdo a versiones oficiales existen dos tipos de Comités de Solidaridad.

En el primero que podemos llamar de base, los integrantes del Comité de Solidaridad son elegidos en Asambleas Públicas, mediante el voto directo, con participación de todos los beneficiados.

Su función consiste en coordinarse con las autoridades gubernamentales y de los demás sectores sociales para definir que hacer, como llevarlo a la practica y en cuanto tiempo, a que costo, con que calidad, y como se recuperaran y reinvertiran los apoyos financieros que se proporcionan.

Los CS de Base se integran con un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y los vocales adicionales con responsabilidad específica que la comunidad decide elegir. Sus tareas consisten en promover la participación social en las acciones relacionadas con el programa.

En 2do. lugar, existen los Comités de Solidaridad que se conforman a partir de la convocatoria que las autoridades municipales

emiten y presiden, teniendo además un peso importante en la definición de las obras sociales a realizar y de los demás elementos complementarios del Programa . Conviene mencionar las posibilidades de la existencia de varios Comités de Solidaridad por municipio presididos por los presidentes municipales.

En el caso de los programas que si requieran la conformación de un Comité de Solidaridad - la gran mayoría - , se han detectado cuando menos 3 orígenes:

a) aquellos que se conforman a partir de estructuras preestablecidas.

b) los que perteneciendo a otras formas organizativas , organizan su Comité de Solidaridad con la finalidad de obtener los recursos que Solidaridad proporciona.

c) Por último aquellos para quienes es la primera experiencia organizativa.

No se puede asegurar , con precisión el no. de Comités de Solidaridad que existen en cada una de las características señaladas. Pero su diferenciación no es de ninguna manera una cuestión inocua.

Al contrario su precisión puede ayudar a responder interrogantes claves para el futuro político mediano e inmediato de este país.

En general, los Programas de Solidaridad pueden dividirse en dos grandes rubros:

Los de vida efímera - realizar las acción y caducar - y aquellos que tienen permanencia .

En el primer caso, se encuentra la inmensa mayoría de los programas , y debido a ello, existen quienes afirman que no hay razón

alguna para suponer la permanencia de los C.S. después que se realizo la obra.

La segunda opción, vida permanente de los C.S. solamente los podemos situar a partir de la instrumentación de programas de alimentación y abasto - que ponen en practica el DIF Y CONASUPO - y quizá los C.S. que se generan a partir de escuela digna.

Sin embargo, cabe apuntar que la continuidad tiene sentido o se explica , solo si se logra politizar y educar a los integrantes de esos Comités de Solidaridad.

Y aquí se encuentra el primer problema. Porque no es novedosa la instalación de lecherías ni la política asistencial que el DIF desarrolla, y sin embargo, durante muchos años, han venido demostrando poca efectividad política y escasa capacidad de movilización, incluso para lo mas elemental: emitir un voto , a favor del partido oficial, respecto a la generación de un nuevo tejido social, conviene mencionar que Solidaridad ha mostrado una evolución en su forma de operar pues en sus inicios 1989 no existía la conformación de Comités de Solidaridad como requisito previo para asignación de recursos y se establecían convenios con organizaciones ya constituidas, que en gran medida pertenecen a la denominada izquierda social, no adherida al cardenismo (núcleos que ahora se organizan alrededor del P.T. principalmente y que sostenía una orientación maoísta) pero también se designaban grandes cantidades de recursos a los sectores pertenecientes al PRI, como son la CNOP, la CNC.

A partir de 1990 se observa una modificación sustancial en la manera de operar de Solidaridad. Los recursos se manejan

preferentemente a través de los gobiernos municipales, se solicita la conformación de un Comité de Solidaridad y pasa a un segundo plano la concertación con organismos pertenecientes a la izquierda social. Es decir, la promoción de Comités de Solidaridad data de solo 2 años atrás. Tiempo que parece insuficiente para construir organizaciones sociales de nuevo tipo en todo el país.

El Método del Programa Nacional de Solidaridad.

En su aproximación más directa, el Método de Solidaridad es una nueva manera de hacer obra pública y social a partir del establecimiento de compromisos entre los integrantes de las comunidades, así como éstos y las instancias de gobierno. Ese micro-núcleo social y regional, portador del germen de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, se engarza con las tendencias de descentralización del Estado, de fortalecimiento de la planeación del desarrollo regional y de configuración de una nueva política social, perfilando las tendencias de la redefinición global de las relaciones entre una sociedad cada vez más participativa y un conjunto de instituciones estatales cada vez más receptivas. En este sentido, el Método de Solidaridad propone el impulso de una nueva interrelación social, política e institucional de nivel micro, o sea local, con importantes repercusiones macrosociales .

Solidaridad ha respondido a las demandas generadas en diferentes instancias: las formuladas en campañas políticas; las recogidas por los promotores del Programa cuando invitan a las comunidades a organizarse y plantear sus demandas; las que provienen de organizaciones sociales preexistentes, pero apegadas a los principios

de Solidaridad y, finalmente, las que son captadas y canalizadas a través de la actuación de los presidentes municipales. No obstante, a pesar de esa diversidad de orígenes, es posible extraer algunas características comunes a todas ellas.

La formación de Comités de Solidaridad requiere de una consulta pública como mecanismo esencial para captar las demandas sociales a escala micro-regional. Por ello, la configuración de la demanda social se realiza a través de un primer acto de participación y de una lógica de funcionamiento estatal que recurre de manera directa a las comunidades, reconociéndoles, desde el principio, un papel protagónico.

La integración del Comité de Solidaridad cumple con dos objetivos: generar una representación directa de la comunidad y, por tanto, la formación de un interlocutor reconocido y obtener, además, el concurso y el compromiso directo de las comunidades en la concertación de voluntades.

La integración del Comité de Solidaridad exige la celebración de una Asamblea con todos los posibles beneficiarios de la obra, de la elección directa de sus representantes o mesas directivas (integradas por un presidente, un secretario, un tesorero, y tantos vocales como funciones se tengan que cumplir), así como de su validación por parte del Delegado del Programa o de uno de sus representantes. Es, en suma, un método para concertar de manera directa con las comunidades.

A través de la consulta comunitaria y de la integración de los Comités, se acota micro-regionalmente la demanda social y se sientan las bases para una orientación selectiva, ya no masiva e indiscriminada, del gasto público.

Los Comités proceden a jerarquizar las demandas asumiendo que existen recursos escasos, lo que obliga a las comunidades a racionalizar la demanda social. Esto conforma uno de los primeros actos de corresponsabilidad.

Se procede, entonces, a levantar un Acta de Concertación, donde se registran los compromisos comunitarios con el responsable o un representante de la Sedesol.

Con el apoyo técnico de alguna instancia de gobierno, generalmente la Delegación de Sedesol o un técnico del municipio, se realiza un Expediente Técnico que incluye, desde las acciones a realizar y los recursos involucrados, hasta el cálculo de los costos y tiempos de la obra. Se establecen, además, las aportaciones y compromisos federales, estatales, municipales y de la comunidad, pudiendo participar, esta última, con dinero, materiales y/o jornadas de trabajo. Se sella, así, otro acto de corresponsabilidad.

En la aportación de recursos humanos, Solidaridad se abre a todas las formas de cooperación que practican las comunidades urbanas o rurales: desde el reciclamiento de viejas tradiciones rurales como el Tequio, la mano-vuelta, el Patronato o la Faena, hasta las que desarrollan las familias de colonias urbanas pobres e inclusive aquellas que surgen de manera espontánea de la misma sociedad.

La comunidad hace el seguimiento, evaluación y control de las acciones realizadas, desde las etapas de definición y jerarquización de las obras por realizar, hasta las de ejecución y entrega de las mismas, toda vez que participa durante todo el proceso.

De manera adicional, el vocal de Contraloría Social es el encargado de realizar la bitácora de la obra y cumple con la función

de mantener informado al Comité sobre la correcta selección de los contratistas, la calidad y costo de los materiales, los tiempos estimados y los tiempos reales de ejecución, elaborando, cuando es el caso, distintos Reportes de Irregularidades. En la ejecución de la obra existe, entonces, espacio para la corresponsabilidad en su control, gestión y vigilancia.

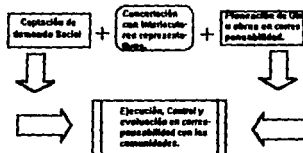
Finalmente, antes de recibir la obra, cuando participo algún contratista en su ejecución, el Comité de Solidaridad debe recibir la obra, manifestando por escrito su conformidad, requisito sin el cual el contratista no podrá cobrar por el trabajo realizado. Con lo anterior también se tiende a crear un compromiso para que los Comités se encarguen del cuidado y mantenimiento de las obras.

Así, desde el punto de vista social, el método de trabajo de Solidaridad convierte la gestión de las obras públicas en procesos de movilización, organización y corresponsabilidad. A través de los programas de Solidaridad se promueve el reconocimiento de la existencia de sujetos de la sociedad movilizada, y a la vez, se induce un procedimiento de concertación y racionalización en la gestión de la política social. De esta manera, los desequilibrios históricos entre la oferta de bienes públicos y demanda social a los que se hizo alusión en el primer capítulo, tienden a corregirse desplazando el centro de gravedad de la toma de decisiones y la ejecución de la obra pública al seno de la sociedad.

En otras palabras, existe la necesidad de impulsar el fortalecimiento de un esquema de Planeación Participativa que abra los conductos y las lógicas institucionales a la participación de la sociedad movilizada. Incluso cuando las inercias burocráticas se

oponen a la realización de una recomposición de signo democrático. El lado social del Método de Solidaridad lo convierte en un elemento de presión constante, en un recordatorio permanente, sobre la necesidad de continuar el proceso de transformación.

La planeación participativa definida por Solidaridad se presenta en la siguiente *gráfica*.



De este modo, la planeación Participativa es una secuencia lógica de la movilización organizada y corresponsable de la sociedad en la ejecución de obras de bienestar. Este proceso introduce de manera fundamental dos unidades objetivo, la micro-región y la comunidad, capacitando a los brazos ejecutores del gasto federal para ejercer una rigurosa asignación directa de recursos previa recuperación y jerarquización de las demandas de la comunidad.

2.4. OBJETIVOS.

La determinación de los objetivos del Programa Nacional de Solidaridad se basa en el hecho de que la justicia social constituye un ineludible compromiso del Estado Mexicano.

Compromiso que se encuentra establecido en la Constitución y es el motivo fundamental de la política de combate a la pobreza extrema que la sociedad y el gobierno mexicano han emprendido.

El combate a la pobreza constituye una política prioritaria, de estricta justicia social, que exige el esfuerzo y la creatividad de todos los mexicanos.¹⁷

Así, el objetivo fundamental del Programa Nacional de Solidaridad, es lograr la coordinación de todos estos esfuerzos para emprender la lucha frontal contra la pobreza extrema.

El Programa se sustenta en el interés de la comunidad para participar en la solución de sus problemas. Para ello se estableció como uno de sus propósitos, recoger las propuestas de trabajo de los grupos y promover su trabajo organizado en la ejecución, administración y mantenimiento de las obras, pero respetando su libertad y autonomía.

¹⁷ PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD. México, 1990, p. 1.

Así, el Pronasol se ha propuesto establecer nuevas formas de interacción entre pueblos y gobierno, que el pueblo recupere su papel de actor principal en el proceso de planeación de la inversión pública y en la modificación de su medio ambiente social y natural. Se pretende propiciar así, una mayor corresponsabilidad de la población en la gestión pública, fortalecer la participación social y dar mayor eficacia al manejo de los recursos.

2.4.1. METODOLOGIA Y POLITICAS DE ACCION

La instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad se basa en la metodología que comprende los siguientes aspectos esenciales:

- El diálogo y la concertación constituyen los pilares fundamentales para la definición y ejecución de acciones, de manera que la población pueda decidir y participar en las tareas dirigidas en su propio beneficio.

- Se busca la agilidad y eficiencia en el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros, mediante una acción coordinada de las tres instancias del gobierno.

- Para llevar a cabo el cumplimiento eficaz de los propósitos establecidos, el gobierno mexicano reorienta el gasto destinado al desarrollo de las diversas regiones con un sentido social. Para ello se establecen programas regionales que establecen los lineamientos para impulsar el crecimiento racional y equilibrado de los centros de población, mejorar las condiciones de vida con la participación creativa de la sociedad, y propiciar un desarrollo equilibrado que aproveche el potencial de los recursos. Estos programas atienden

ámbitos territoriales con problemas y características comunes que abarcan a una o más entidades federativas, impulsando el desarrollo regional en una forma coordinada.

- Por último, se pretende emprender únicamente lo que pueda concluirse y que constituye una demanda prioritaria de las comunidades. Cada acción debe ser asumida como propia, tratando que los beneficiarios sean quienes definan el rumbo del desarrollo de sus comunidades.

Ahora bien, las políticas que rigen las acciones comprendidas dentro del Programa Nacional de Solidaridad para la erradicación de la pobreza extrema, son las siguientes:

Primero, asignar partidas presupuestales crecientes para atender el bienestar de los grupos de menores recursos, principalmente en los rubros estrechamente relacionados con el gasto social, para que sean ejercidos en el marco del Proyecto Nacional de Solidaridad.

Segundo, extender a todas las zonas indígenas los Programas de Desarrollo Integral.

Tercero, elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participaciones de los grupos beneficiarios, así como el uso de los materiales propios de las zonas en que se realizan las obras de infraestructura necesaria.

Cuarto, diseñar y ejecutar las acciones decididas con la participación, colaboración y corresponsabilidad de los grupos involucrados, de manera concertada, y en respuesta a las demandas.

Quinto, comprometer la participación de todos los niveles de gobierno en la erradicación de la pobreza extrema, mediante la contribución de contraportadas estatales y municipales a las aportaciones del gobierno federal, así como la participación de estados y municipios en el diseño y ejecución de las acciones.

Otra de las Políticas de Acción del Pronasol es promover la participación social con el fin de apoyar la erradicación de la pobreza extrema, para lo cual se partirá de la colaboración directa de asociaciones profesionales, organizaciones sociales, instituciones académicas, agrupaciones sindicales y empresariales, etc., el propósito es que todos participen, en la medida de sus posibilidades y campos de acción, para integrar esfuerzos y aprovechar experiencias, información, opiniones y trabajo directo.

Por último, inculcar en los jóvenes la conciencia de la solidaridad y favorecer la participación en la transformación social del país, así mismo, formular proyectos para que con su participación sean impulso del cambio.

Cabe destacar que también se busca impulsar la participación activa de las mujeres en todas las acciones que se emprendan para atacar la pobreza extrema y en general para mejorar las condiciones de vida de la población.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida es el marco que le sirve de sustento al Programa. El Acuerdo se rige por las siguientes líneas estratégicas:

- Promover la creación de empleos, así como proteger y aumentar el poder adquisitivo y el bienestar de los trabajadores.
- Atender las demandas prioritarias de bienestar social.
- Procurar la protección del medio ambiente, y
- Contribuir, decisivamente, a la erradicación de la pobreza extrema.

Ello es posible porque Solidaridad comienza a operar con autonomía respecto de los procedimientos administrativos y los ritmos de algunas de las instituciones en las que predominan fuertes inercias burocráticas, lo que le permite desarrollar una amplia y oportuna capacidad de respuesta a las demandas de la población.

Así, se van construyendo como programas de Solidaridad aquellas acciones que reciben mayor apoyo por parte de las comunidades. Su peso relativo, magnitud y alcance dependen de la manera en que es escogido entre las comunidades y de la evolución de la organización solidaria, entre los que se cuentan:

- Solidaridad para el bienestar social
- Solidaridad para la producción
- Solidaridad para el desarrollo regional

A lo largo de su operación, de acuerdo con sus lineamientos estratégicos, el Programa Nacional de Solidaridad ha atravesado por diferentes etapas en las que se han ido perfilando grandes áreas de acción: Bienestar Social, Producción; Infraestructura Básica, y Otros Programas.

Así, durante el primer año, por el tipo de programas que entraron en operación, Solidaridad se orientó hacia la construcción de obras de infraestructura comunitaria, física y social y, en alguna medida hacia opciones productivas.

A partir de los avances, en 1990, se crean los Fondos Municipales, 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 piso social, infraestructura comunitaria e infraestructura regional.

A partir de 1992, opera el Programa de Empresas de Solidaridad que engloba las acciones de apoyo a diferentes actividades productivas desde la minera, agroindustriales, forestales, etc. Al mismo tiempo, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, Solidaridad cuenta con nuevo nicho institucional desde donde, por una parte, se avanza en la consolidación de lo realizado y, por otra, promueve "desde el nuevo contexto institucional" el Método de Solidaridad hacia otros espacios de la administración pública y del tejido social.

En términos de los grupos sociales, los programas de Solidaridad se orientan, fundamentalmente, hacia aquellos que muestran rezagos sociales evidentes. En este sentido, el Programa apoya:

- De manera prioritaria a los grupos indígenas
- A los campesinos y, en general, los habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas.

- 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.

En cuanto a la cobertura territorial de los programas existen tres situaciones:

- Algunas entidades Federativas con grandes extensiones en las que la pobreza es la condición social predominante.
- Los programas tienen alcance regional, abarcando extensiones territoriales que comparten una misma problemática.
- Las comunidades.

Solidaridad reconoce en la autoridad municipal la instancia más próxima a las demandas de la población. Por ello, gran parte de los Programas de Solidaridad están diseñados para respaldar la capacidad de acción de los ayuntamientos en las estrategias del combate a la pobreza extrema.

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

Así desde que inició su funcionamiento, Solidaridad ha descentralizado recursos, funciones y acciones federales hacia los gobiernos estatales y, principalmente, hacia los municipios y comunidades. Muchos de los programas de Solidaridad están diseñados para reforzar la participación de los ayuntamientos en la estrategia de combate a la pobreza extrema, y para funcionar como palanca del

desarrollo de acciones participativas surgidas de la iniciativa conjunta de autoridades y comunidad.

Programas como escuela digna; Niños en Solidaridad; Mujeres en Solidaridad; Fondos para la Producción; Programas para Comunidades Indígenas; Fondos Municipales; Introducción de Servicios Básicos; Urbanización; Mejoramiento de Vivienda; Infraestructura de Salud, y Regularización de la Tenencia de la Tierra son programas que producen efectos importantes en la forma en la que, tradicionalmente, se realiza la gestión municipal.

La nueva organización social que se ha ido desarrollando en los municipios se ha convertido en fuente que genera demandas, las promueve, participa en su ejecución y vigila su terminación y funcionamiento.

Los efectos del Programa son más de carácter cualitativo que cuantitativo por lo que es más importante medir el impacto que efectivamente tiene en la calidad de vida de las comunidades.

Así mismo ha aumentado la preocupación de las comunidades en torno a la solución de problemas ecológicos. Los recursos destinados a programas vinculados con esa temática han crecido, en promedio anual, 29.2%. Destaca el Proyecto Integral de Preservación de los Santuarios de la Mariposa Monarca en los estados de México Michoacán, así como las labores de reforestación en las cuencas de los lagos de Pátzcuaro, Zirahuen y Cuitzeo, en la última de las entidades federativas mencionada.

En 1992 se creó el Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad con los objetivos de articular los programas de apoyo productivo que venían operando en Solidaridad, y de promover la

realización de nuevos proyectos en los medios rural y urbano, apoyando la creación de empleos.

La Solución a la Cartera Vencida con Banrural, se ha convertido en parte sobresaliente de la estrategia para dar libertad y justicia al campo, de esa manera ha buscado eliminar una de las causas que determinaban el encadenamiento de falta de recursos-ausencia de producción-pobreza-endeudamiento.

Hasta el año de 1991, los proyectos productivos desplegaban sus acciones en muchos pequeños proyectos. Se trabajo con pescadores ribereños, pequeños mineros, productores forestales y cafecultores, entre otros.

Este grupo de programas ha buscado impulsar la descentralización, el fortalecimiento municipal y la ampliación de la infraestructura básica. Han contado con una amplia participación ciudadana fortaleciendo, desde los núcleos de la organización social de las comunidades, la institucionalidad municipal y estatal.

2.4.2. ORGANIZACION DEL PROGRAMA

En diciembre de 1988 fue creada la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad que "es el órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública, con el objeto de combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento en la ejecución de Programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación , vivienda , empleo y proyectos

productivos".¹⁸ La Comisión es presidida por el Titular del Ejecutivo Federal y participan en ella de manera permanente los siguientes funcionarios:

- Secretario de Hacienda y Crédito Público
- Secretario de Comercio y Fomento Industrial
- Secretario de Programación y Presupuesto
- Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología
- Secretario de Salud
- Secretario de Trabajo y Previsión Social
- Secretario de Reforma Agraria
- Secretario de Pesca
- Jefe del Departamento del Distrito Federal
- Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social
- Director de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares
- Director del Instituto Nacional Indigenista
- Director del Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías
- Director de la Comisión Nacional de Zonas Áridas y las Forestales.

Entre las funciones y atribuciones más importantes de esta comisión se encuentran las siguientes:

- Coordinar las acciones que se emprendan en el ámbito de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, para combatir

¹⁸ MANUAL UNICO DE OPERACION DE PROMASOL, Dirección General de Programación y Presupuestación Regional, México, 1991.

productivos".¹⁸ La Comisión es presidida por el Titular del Ejecutivo Federal y participan en ella de manera permanente los siguientes funcionarios:

- Secretario de Hacienda y Crédito Público
- Secretario de Comercio y Fomento Industrial
- Secretario de Programación y Presupuesto
- Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología
- Secretario de Salud
- Secretario de Trabajo y Previsión Social
- Secretario de Reforma Agraria
- Secretario de Pesca
- Jefe del Departamento del Distrito Federal
- Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social
- Director de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares
- Director del Instituto Nacional Indigenista
- Director del Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías
- Director de la Comisión Nacional de Zonas Áridas y las Forestales.

Entre las funciones y atribuciones más importantes de esta comisión se encuentran las siguientes:

- Coordinar las acciones que se emprendan en el ámbito de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, para combatir

¹⁸ MANUAL UNICO DE OPERACION DE PRONASOL, Dirección General de Programación y Presupuestación Regional, México, 1991.

los bajos niveles de vida y asegurar la cooperación en la ejecución de los programas especiales que se definan.

- Coordinar con las autoridades gubernamentales y los demás sectores qué hacer, cómo llevarlo a cabo, establecer los tiempos y costos, planear la recuperación y reinversión de los apoyos financieros que se proporcionan, etc.

- Contemplar las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación para la coordinación interinstitucional.

- Cumplir con las disposiciones de el Convenio Unico de Desarrollo en la coordinación que se realice entre los niveles de gobierno.

La comisión cuenta con un Consejo Consultivo formado por representantes de las dependencias y entidades integrantes de la misma, de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como por especialistas en el campo de las ciencias sociales, vinculadas con el objeto y funciones de la comisión.

En este consejo se expresan opiniones y propuestas orientadas a definir y perfeccionar las bases de la concertación en los programas instrumentados por la comisión.

También se cuenta con un Comité de Evaluación que realiza estudios sobre el impacto social y económico de los programas realizados.

Asimismo, para el desempeño de sus funciones, la Comisión cuenta con un Coordinador General designado por el Titular del Ejecutivo Federal.

Entre las atribuciones de esta coordinación, se encuentran las siguientes:

- Participar en el establecimiento de las bases para la firma de los convenios únicos de Desarrollo que el Presidente de la República suscribe con cada uno de los gobernadores de los Estados, para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión.
- Reorientar el gasto destinado al desarrollo regional de manera que tenga un sentido social.
- Establecer conductos de diálogo y concertación.
- Ser interlocutor de las comunidades y organizaciones que demandan el apoyo de la sociedad y del Estado.
- Establecer mecanismos en cada entidad federativa para captar demandas y ofrecimientos de solidaridad.
- Proponer políticas de acción a nombre del gobierno.
- Ser conducto para la firma de los compromisos concertados y responsable de mantener el diálogo permanente.

En general estos son los principales órganos en que se encuentra organizado el Programa Nacional de Solidaridad para cumplir con sus propósitos.

EL GASTO EN DESARROLLO SOCIAL

Como resultado de la aplicación de esta política, se observa que la participación del gasto social en el producto interno bruto ha aumentado en casi cuatro puntos porcentuales. Si en 1988 esa participación ascendía a 6.3% del PIB, para 1992 fue de 8.6%, en

tanto que para 1993 se programó una meta de 9.5% y se estima que será de 10.2% en 1994.

A través del Programa Nacional de Solidaridad el gasto se ha orientado en mayor medida hacia la atención de las necesidades de quienes menos tienen, gracias a que se ha incorporado la participación social en la definición y ordenamiento de las obras requeridas por cada comunidad, a partir de la identificación de sus necesidades más sentidas. Pero no sólo eso, la participación comunitaria se ha traducido también en la aportación de recursos financieros, materiales o humanos (trabajo) al desarrollo de las obras, incrementando los alcances y los efectos del gasto social.

En lo que toca a la composición del gasto en desarrollo social, se observa que los renglones que más han pesado son los relativos a educación y salud, con una proporción superior a 40% cada uno; Solidaridad, con su participación de alrededor de 7% y, Desarrollo Urbano, con una porcentajes superior a 5. (gráfica 2)

Durante el período comprendido entre 1988 y 1992, todos los rubros del gasto social presentan importantes crecimientos en términos reales. Destaca, sin lugar a dudas, el incremento observado en los recursos destinados a Solidaridad y Desarrollo Regional, que aumentaron en 247.4%. A este aumento le siguieron los registrados en Educación, 68.7%; Salud y Laboral, 64.6%, y Desarrollo Urbano, 56.1% (gráfica 3).

En el mismo sentido, atendiendo al gasto social por habitante, si bien en 1992 era 1.7 veces mayor al observado en 1988, por lo que toca al gasto por persona destinado a Solidaridad y Desarrollo Regional en el mismo período había aumentado en 3.2 veces. Con mucho

Solidaridad ha jugado un papel fundamental dentro de la estrategia de desarrollo. Sin restar importancia al énfasis que la política de gasto ha puesto en los renglones prioritarios de educación y salud, son los recursos canalizados a través de Programa Nacional de Solidaridad los que han tenido un comportamiento más dinámico y un impacto más directo en el desarrollo de las obras de bienestar social.

La racionalidad económica del gasto social y la racionalidad social de la política económica han permitido así, que los recursos volcados a la promoción del bienestar social aumenten constantemente sin crear presiones sobre las finanzas gubernamentales en marco de crecimiento y estabilidad.

A diferencia de lo que ocurría en el pasado, el gasto social no se ha traducido más en presiones sobre la estabilidad macroeconómica y sus efectos se han visto potenciados al combinarse y complementarse con las aportaciones de la población directamente beneficiada. La acción pública sumada a la iniciativa de la comunidad ha permitido hacer más con menos y, a la vez, ha asegurado que los recursos y las acciones lleguen y favorezcan a quienes más lo necesitan. Por último, la mejoría en las condiciones de vida también se ha traducido de manera creciente en una mayor demanda de bienes y servicios, lo que ha generado interesantes efectos multiplicadores sobre una amplia gama de actividades económicas, con lo cual la política social ha retroalimentado la estrategia de recuperación económica.

Desde que dio inicio el Programa Nacional de Solidaridad hasta 1992, los recursos ejercidos a través del Ramo XXVI, Desarrollo Regional y Solidaridad, suman 25.1 mil millones de nuevos pesos. De

este total, 56.8% se ha canalizado al gasto en Bienestar Social; 21.2% se destinó a Solidaridad para la Producción, y otro 22.0% se gastó en Infraestructura Básica de Apoyo, ver el apéndice, y la (gráfica 4)

Considerando su promedio anual, en cada uno de los años que van de 1989 a 1993, Solidaridad ha ejercido 5.0 mil millones de nuevos pesos; de éstos, en Bienestar Social se han ejercido 2.8 mil millones de nuevos pesos, en apoyos a la Producción se han gastado 1.1 mil millones de nuevos pesos, y en Infraestructura Básica se han erogado 1.1 mil millones de nuevos pesos.

Por otra parte, dentro del gasto correspondiente a Bienestar Social, de 1989 al término de 1993, se encuentra que han operado diversos fondos o programas que se encuentran agrupados en 16 grandes rubros. Cabe mencionar que dada la naturaleza de Solidaridad, no todos ellos entraron en operación desde el inicio y que, igualmente, algunos han dejado de operar o bien han sido transferidos o agregados a otros subprogramas. Los recursos canalizados a Bienestar Social hasta 1993 suman 14.3 mil millones de nuevos pesos y su distribución se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO No. 1
ESTRUCTURA DEL GASTO EN BIENESTAR SOCIAL
(PORCENTAJES)

| | |
|---|------|
| INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA Y ESCUELA DIGNA | 12.9 |
| AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO | 20.2 |
| URBANIZACIÓN | 14.9 |
| FONDOS MUNICIPALES | 11.9 |
| SERVICIO SOCIAL Y NIÑOS EN SOLIDARIDAD | 11.6 |
| ELECTRIFICACION URBANA Y RURAL | 7.9 |
| INFRAESTRUCTURA DE SALUD Y HOSPITAL DIGNO | 7.9 |
| OTROS PROGRAMAS: | 20.6 |
| MUJERES EN SOLIDARIDAD | |
| PREVENCION Y READAPTACION SOCIAL | |
| CULTURA Y DEPORTES | |
| EDUCACION BASICA | |
| VIVIENDA | |
| INFRAESTRUCTURA DE ABASTO Y APOYO AL COMERCIO | |
| ECOLOGIA | |
| BECAS DE CAPACITACION PARA EL TRABAJO | |

Como se puede apreciar los cinco rubros iniciales, infraestructura educativa y escuela digna, agua potable y alcantarillado, urbanización, fondos municipales, y servicio social y niños en Solidaridad, han concentrado 71.5% de los recursos. Tres más, electrificación, infraestructura de salud y hospital digno, han absorbido alrededor de 15.8%. Finalmente, ocho programas más se llevaron aproximadamente 20.6% de los recursos.

En lo referente a Solidaridad para la Producción, se han ejercido 5.3 mil millones de nuevos pesos a través de la creación de nueve rubros específicos. Al igual que en materia de Bienestar Social, dada la flexibilidad del programa, muchos de los renglones que integran este capítulo han dejado de operar y probablemente en el transcurso de los próximos años surgirán otros más. El gasto en Solidaridad para la Producción se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO No.2
ESTRUCTURA DEL GASTO EN SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION
(PORCENTAJE)

| | |
|---------------------------------------|------|
| SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCIÓN | 40.1 |
| DESARROLLO DE COMUNIDADES INDIGENAS | 15.6 |
| FONDOS DE EMPRESAS SOLIDARIDAD | 10.4 |
| EL RESTO DE LAS ACTIVIDADES | 33.9 |
| DESARROLLO DE AREAS DE RIEGO | |
| PRODUCCIÓN PRIMARIA Y AGROINDUSTRIAL | |
| INFRAESTRUCTURA PECUARIA | |
| INFRAESTRUCTURA PESQUERA Y ACUICOLA | |
| DESARROLLO DE AREAS DE TEMPORAL | |
| BECAS DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO | |

En este rubro se puede apreciar que casi la mitad de los recursos destinados al fomento y apoyo de proyectos productivos, 40.1% se ha concentrado en solo un renglón, Solidaridad para la Producción, que aglutina los apoyos a los productores de maíz y frijol. Un 15.6% adicional se ha destinado al fomento del desarrollo de las comunidades indígenas, mientras que otro 10.4% se ha canalizado al apoyo de las Empresas Solidaridad. Finalmente, el restante 33.9% se ejerció a través de la operación de las otras seis partidas.

Es importante mencionar que para el ejercicio correspondiente a los años de 1992 y 1993, se contemplo una menor apertura, en virtud de que muchos de los programas mencionados fueron agrupados en otros de carácter más general.

En lo que toca a los recursos destinados durante el período 1989-1993 al desarrollo de Infraestructura Básica de Apoyo alcanzaron una cifra de 5.5 mil millones de nuevos pesos. La mayor parte, 76.2% se canalizo a la construcción y mejoramiento de carreteras alimentadoras y caminos, mientras que los Apoyos a la Participación de Estados y

Municipios absorbió 16.7% de los recursos y las carreteras troncales 7.1%.

La participación de Solidaridad en el gasto neto, el gasto programable y el gasto social de sector público a 1992, había alcanzado un nivel de 3.6, 6.3 y 7.0%, respectivamente. Sin embargo, la relevancia del Programa se expresa más nítidamente al comparar los recursos ejercidos contra la inversión realizada por el sector público. La importancia del Programa aumentó en virtud de que el gasto en Solidaridad no contempla el gasto corriente que implica su manejo y administración, pues éste se encuentra incorporado dentro del presupuesto de las otras dependencias que participan en él.

Así, como parte de la inversión pública total, Solidaridad pasó de representar 6.6% en 1989 a 17.3% en 1992. Igualmente, como porcentaje de la inversión pública en desarrollo social, los recursos del Programa pasaron de 33.3 a 49.3%, en el período de referencia (*Véase las gráficas 5 y 6*).

Es importante mencionar que una reforma económica y social como la puesta en marcha por la presente administración, no podría hacerse al margen de la población directamente involucrada y sin una modificación de las políticas sociales del Estado. Por eso, la nueva dimensión cuantitativa del gasto y la política social, así como el ejercicio de participación democrática propuesto por el Programa Nacional de Solidaridad, pasan necesariamente por el cambio sustancial en la relación sociedad-Estado, que se expresa en la reforma del Estado actualmente en curso.

Al respecto, la participación social en la definición, asignada y ejecución del gasto ha sido lo más atractivo de la nueva política de desarrollo social. Mediante la participación social se han desarrollado acciones encaminadas hacia la creación de activos y el desarrollo de capacidades productivas de las familias y las comunidades, dándole una nueva dimensión al gasto social, incluso en términos territoriales.

En lo que toca a la distribución territorial, los recursos ejercidos se han orientado hacia aquellos estados de la república en los que han identificado los más graves problemas de pobreza. Si bien es cierto que micro-regionalmente la asignación de los recursos de Solidaridad aún no coincide exactamente con el mapa de la pobreza, es evidente que se han obtenido resultados notables (véase el cuadro 3)

CUADRO No. 3

DESTINO DE LOS RECURSOS POR ENTIDAD FEDERATIVA 1993

| ENTIDAD FEDERATIVA | PORCENTAJE |
|---------------------|------------|
| AGUASCALIENTES | 1.5 |
| BAJA CALIFORNIA | 2.2 |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 1.0 |
| CAMPECHE | 2.1 |
| COAHUILA | 3.5 |
| COLIMA | 1.1 |
| CHIAPAS | 5.9 |
| CHIHUAHUA | 3.0 |
| DURANGO | 1.9 |
| GUANAJUATO | 2.8 |
| GUERRERO | 5.8 |
| HIDALGO | 3.8 |
| JALISCO | 3.0 |
| EDO. DE MEXICO | 3.8 |
| MICHOACAN | 5.7 |
| MORELOS | 1.5 |
| NAVARIT | 1.1 |
| NUEVO LEON | 2.6 |
| OAXACA | 6.0 |
| PUEBLA | 2.2 |
| QUERETARO | 1.6 |
| QUINTANA ROO | 1.6 |
| SAN LUIS POTOSI | 2.5 |
| SINALOA | 2.4 |
| SONORA | 3.9 |
| TABASCO | 3.2 |
| TAMAULIPAS | 1.9 |
| TLAXCALA | 1.5 |
| VERACRUZ | 4.2 |
| YUCATAN | 4.3 |
| ZACATECAS | 2.2 |
| CENTRO | 10.3 |
| TOTAL | 100.0 % |

En términos generales, se observa que de 1989 a 1992 cinco entidades, Chiapas, Oaxaca, México, Michoacan y Yucatán, recibieron una cuarta parte, 25.7% de los recursos federales asignados vía Solidaridad. A este grupo se pueden agregar los estados de Guerrero, Chihuahua, Nuevo León y Veracruz, los cuales han absorbido otro 15.6% de ese gasto. En consecuencia, se puede apreciar que prácticamente esas nueve entidades han concentrado más de dos quintas partes, 41.3%

de los recursos de Solidaridad, mientras que las restantes 21 entidades el gasto no clasificable territorialmente, se han repartido el otro 60% de los recursos.

En suma, esta nueva política en la que la participación social es sustantiva, es la que se ha impulsado y promovido a partir del Programa Nacional de Solidaridad. Asumida como una convocatoria a la participación social organizada, Solidaridad ha permitido que se superen esquemas asistenciales y paternalistas en la operación del gasto social. De este modo, sin afectar el objetivo de saneamiento de las finanzas públicas, con una gran movilización social, Solidaridad ha podido desplegar un sinnúmero de acciones de mejoramiento de la calidad de vida y de fortalecimiento de la capacidad productiva que la operación tradicional del gasto no hubiese podido desarrollar.

En este marco Solidaridad tiene el propósito de combatir la pobreza mediante la construcción de un "piso social" que sirva de plataforma socioeconómica básica para el desarrollo de las capacidades de los mexicanos. Éste es el compromiso central de Solidaridad el cual recupera las demandas y necesidades de la población y las articula de manera que se esboza un esquema integral de política social en el que se combinan los renglones tradicionales de atención social (alimentación, vivienda, salud, educación) con los correspondientes al desarrollo de la infraestructura productiva y de servicios, los elementos novedosos de promoción de la organización social y productiva, así como la coparticipación y corresponsabilidad con diferentes ámbitos de gobierno.

SUSTENTO LEGAL E INSTITUCIONAL.

Solidaridad ha instrumentado políticas públicas más allegadas a la sociedad mediante la práctica de un método corresponsable de trabajo.

En este contexto podemos enunciar dos etapas claras en la instrumentación de las políticas públicas solidarias:

En cuanto a los vínculos concretos entre sociedad y gobierno, mediante las instancias públicas que se estructuran en las políticas sociales ni los programas normales de educación, salud o abasto, por el contrario busca coadyuvar a reducir la dispersión de los esfuerzos que realizan instancias públicas responsables de instrumentar el conjunto de políticas sociales del país, y al mismo tiempo busca que en la satisfacción de las necesidades socialmente procesadas exista la corresponsabilidad de las comunidades para coordinar esfuerzos de dependencias públicas, sumar recursos de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, canalizar la inversión hacia grupos de menores recursos, así como modificar las formas de relación que se establecen entre las instancias públicas y las comunidades en la operación de los programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los pobres.

Para las pretensiones de esta primer etapa, se perfilaron dependencias públicas con funciones específicas entorno al quehacer solidario. Así, el 8 de diciembre de 1988 se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad presidida por el titular del Ejecutivo Federal e integrado por secretarios de Estado y los directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional

Indigenista, Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, Fidepal, Comisión Nacional de Zonas Áridas y La Forestal, F.C.L. Se define como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones dirigidas a combatir los bajos niveles de vida, así como de asegurar el cumplimiento de los programas específicos que se instrumenten.

También se definió la creación del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, como un organismo auxiliar de las funciones de la Comisión, en el que están representados diversos grupos y sectores sociales con el fin de promover una mayor participación de la sociedad en el combate a la pobreza.

Un factor importante para poner en marcha el nuevo estilo de política pública, era evitar la creación de un aparato burocrático responsable de la gestión pública en torno a Solidaridad, con ese fin se aprovecho la infraestructura administrativa de la Subsecretaria de Desarrollo Regional perteneciente a la Secretaria de Programación y Presupuesto. Otro esfuerzo importante para la instrumentación de las políticas de Solidaridad fue la creación del Comité de Evaluación que en términos generales se le asignó la tarea de realizar estudios sobre el impacto social y económico de los programas puestos en marcha, tales como los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal (Coplade) y los Convenios Ónicos de Desarrollo (CUD).

Para su financiamiento, se determino que el Programa iba a contar con una partida presupuestal específica, el Ramo XXVI: Solidaridad y Desarrollo Regional, que se autoriza anualmente por la H. Cámara de Diputados.

Por el lado específico de la participación social, como ya se mencionó, el Programa determinó la formación de Comités de Solidaridad, en los que los representantes de las comunidades fueran electos en Asamblea.

El tipo de políticas públicas que Solidaridad instrumenta determinan un nuevo estilo corresponsable de hacer las cosas a partir de un proceso que ubica, en primer lugar, la manifestación de necesidades o demandas que se problematizan desde la organización social; en segundo, la atención pública o gubernamental a las demandas socializadas se accesa en un tipo de agenda local; en tercero, el método corresponsable de trabajo entre sociedad y gobierno determina un sentido "activo" a la instrumentación de las políticas públicas.

Es decir, el Comité de Solidaridad se instaure como corresponsable de la programación-presupuestación, así como de la ejecución de la obra en beneficio de la población.

MARCO JURIDICO

El marco jurídico que regula las relaciones de los actores que intervienen en las prácticas solidarias ¹⁹ es el siguiente:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 3°, 4°, 22, 25, 26, 27, 28, 89 Fracción I, y 123.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 9°, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43 y 41

¹⁹ Véase Elva L. Cárdenas M., El Programa Nacional de Solidaridad como instrumento de Política Social, mimeografiado, 1991,p.8.

3.- Ley de Planeación de 1983, artículos 2°, 19, 25, 26, 27, 28 y 29

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

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

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

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

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

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social durante 1992, constituye uno de los cambios más importantes encaminados a institucionalizar el esquema de Solidaridad. Su creación se fundamenta en la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 26; 31, fracción VII; 35 fracciones IX, XVI, XVII, XIX, XX, XXVI, XXXIV, XXXV, XXXVI y XXXVII; 36, fracción XXV, y 43, fracciones V, VIII y XVI. Además, se recorrió en su orden actual el artículo 32 para crear el 32 bis, y se adiciono un artículo

32 y una fracción XXXVIII al artículo 35. También se derogó la fracción XXIV del artículo 31, el artículo 37 y las fracciones XXV y XXVI del artículo 38.

Una etapa de institucionalización es el cambio del Convenio Único de Desarrollo en Convenios de Desarrollo Social, los cuales se han manifestado como un importante instrumento para el ejercicio efectivo de la descentralización en el renglón del Desarrollo Social. Así, se constituyen en el instrumento que la federación y los estados han diseñado para concretar prioridades y programas de interés común.

Convirtiéndose Solidaridad en el conducto en el que se apoya la descentralización de importantes funciones a los estados y municipios siendo estos los encargados de recoger la demanda social y dar forma a los programas a ejecutarse, así como a jerarquizar las obras sociales y los proyectos productivos a los que se destinan los recursos del Ramo XXVI, "Solidaridad y Desarrollo Regional".

CAPITULO III. PROGRAMAS Y ACCIONES ESPECIFICAS DE SOLIDARIDAD.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), inaugurado por el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari en diciembre de 1988, coordina y supervisa las acciones para aliviar la pobreza en México.

Así mismo el PRONASOL, tiene como meta desarrollar programas de salud, educación, nutrición, vivienda, empleo, infraestructura y otros proyectos productivos enfocados a los grupos más pobres. Desde su creación el programa ha crecido tanto en tamaño (en términos del gasto) como un número de programas existentes y desarrollando otros nuevos; también se están efectuando cambios dentro de las diferentes

dependencias gubernamentales responsables de instrumentar diferentes aspectos de las acciones para el alivio de la pobreza.

Descripción de los programas actuales

El PRONASOL, cubre una amplia gama de actividades mediante diversos programas específicos, para determinar las prioridades se busca una amplia participación de sus beneficiarios a quienes, al mismo tiempo, se les hace responsables de los resultados, y dependiendo de las características de los programas específicos en ocasiones se espera que contribuyan a financiar los proyectos con sus propios recursos. En principio se pretende que la toma de decisiones y la instrumentación de proyectos sea un esfuerzo conjunto del gobierno y los participantes de los programas. Para describir brevemente las actividades específicas del PRONASOL, resulta útil clasificarlas en cuatro ámbitos:

- 1.- Programas de Servicios Sociales
- 2.- Programas de infraestructura
- 3.- Programas de apoyo a la alimentación
- 4.- Programas productivos

3.1 PROGRAMAS DE SERVICIOS SOCIALES

Estos consisten en dar apoyo a la educación y la salud. También ha puesto en marcha un programa dirigido a reducir las tasas de deserción de la primaria. Este programa otorga becas a los menores y proporciona a las familias asistencia médica y alimentaria por medio de despensas. Finalmente, el PRONASOL también otorga becas a jóvenes

egresados de la preparatoria y la universidad que participan en sus actividades.

3.1.1. ESCUELA DIGNA

El programa "Escuela Digna" ha sido creado con la finalidad de resolver las necesidades de equipamiento y rehabilitación de la planta física con la que opera el sistema educativo. Por lo que concurren en el programa esfuerzos de los 3 niveles de gobierno así como de los sectores social y privado.

Fue creado en 1990, y tuvo en su primera fase la orientación a resolver las necesidades de rehabilitación y mantenimiento de los planteles de educación básica (preprimaria, primaria y secundaria). La segunda fase contempló además del nivel educativo básico la educación hacia otros niveles superiores.

Su funcionamiento se basa en la creación de un Comité Escolar de Solidaridad por escuela, integrado por los padres de familia, los maestros, los propios alumnos, directores y asociaciones civiles interesadas, de ellos se elige un presidente, un tesorero y tres vocales que tienen como función coordinar y ejecutar acciones necesarias para dignificar y mantener en buenas condiciones el espacio educativo. Así mismo el Programa opera en forma descentralizada con el comité escolar como célula básica de organización.

De manera específica, las funciones del Comité Escolar de Solidaridad son:²⁰

²⁰ Folleto "PARA UNA ESCUELA DIGNA"._Solidaridad. México 1992.

- Detectar necesidades y elaborar propuestas.
- Elegir al presidente, secretario, tesorero y vocales.
- Promover las aportaciones de la comunidad.
- Recibir y administrar los recursos.
- Ejecutar las obras y comprobar las erogaciones.
- Notificar la terminación de las obras.

Los recursos para el desarrollo del programa se obtienen a través de aportaciones de la misma comunidad en conjunción con el gobierno y asociaciones civiles interesadas.

El Gobierno Municipal apoya a través de la promoción y la difusión del programa, participando en la constitución de los Comités Escolares de Solidaridad, en la elaboración de propuestas; el mismo Gobierno Municipal hace entrega a los comités de los recursos, asesora y supervisa las obras, revisa la comprobación de gastos y realiza el respectivo informe al cierre del ejercicio, en el caso de las comunidades rurales participa también el comisariado ejidal, sin embargo recae en el Comité y en la autoridad municipal la responsabilidad de la ejecución, seguimiento y control de las obras.

La comunidad por su parte, se integra igualmente al establecimiento de los Comités de Solidaridad realizando acciones como vigilar que los recursos se apliquen con transparencia, honestidad y eficiencia, también contribuye en la solución de los contratiempos que se presenten. En caso de existir conductas irregulares en los comités establecidos; los miembros de la comunidad deben presentar la denuncia ante la Presidencia Municipal, la Contraloría del Estado o en la Contraloría General de la Federación.

A través del Plan de Escuela Digna, durante 1990 se logró rehabilitar 20,782 planteles, lo que significó un 62% de todas las primarias públicas y privadas del país, beneficiando con ello a más de 4 millones de niños.²¹

Entre 1991 y 1992 se han rehabilitado 29,100 y 24,000 escuelas respectivamente, con una inversión global del orden de los 511.7 mil millones de pesos; los Estados más beneficiados ante las acciones mencionadas son Chairea, Zacatecas, Jalisco, San Luis Potosí, Puebla, Hidalgo y Guanajuato. (ver gráficos 7)

3.1.1.2. CONSTRUCCION DE ESPACIOS EDUCATIVOS.

En México existe el desafío de elevar la calidad y la eficiencia terminal en la educación, aunque el crecimiento de la población constituye un gran reto en la cobertura óptima del sistema educativo nacional.

El Programa Nacional de Solidaridad otorga prioridad a la educación primaria en función de la trascendencia que representa en la formación de las capacidades básicas del individuo, la transmisión de los conocimientos esenciales y su significado de lo aprendido en la vida productiva.

En 1988, el rezago más significativo de espacios educativos se concentró en las comunidades alejadas y dispersas, habitadas por núcleos de población indígenas y colonias populares.

El programa de " Construcción de Nuevos Espacios Educativos " inició en 1989 apoyando la construcción de nuevos planteles en el

²¹ Aguilar Villanueva, Luis; Et. Al. SOLIDARIDAD A DEBATE. 1a. edición. El Nacional México, 1991. p. 44.

campo, las zonas indígenas y las colonias populares, con la finalidad expresa de ampliar la cobertura del servicio.

En este programa la comunidad participa activamente en la construcción de aulas, laboratorios, talleres, en la dotación de terceros y materiales de la región.

El número de espacios educativos que se construyeron y rehabilitaron durante el primer año fue de 14,600 espacios, 13,890 en 1990 y 20,600 en 1991.²² (ver gráfica 8)

Los Estados que recibieron mayor orientación del programa son Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz y Puebla (con mayor rezago), México y Jalisco (mayor crecimiento poblacional).

3.1.1.3. NIÑOS EN SOLIDARIDAD

El programa de " Niños en Solidaridad " pretende abatir la deserción escolar mediante la procuración de condiciones favorables al estudio a niños de familias de escasos recursos que cursan la educación primaria, en entidades con elevada deserción escolar y mayores índices de pobreza.²³

El programa opera en aquellos planteles en los que previamente ha penetrado el programa de escuela digna.

El programa otorga estímulos para el adecuado desarrollo educativo de los niños, al brindar becas económicas, despensas alimenticias y atención médica.

El programa es una respuesta integral a las carencias económicas que frenan el desarrollo escolar de los niños que se encuentran

²² GACETA DE SOLIDARIDAD. Año 2. Núm. 35 15 de Septiembre de 1991.

²³ 17.

Revista LOS CAMINOS DE SOLIDARIDAD. 1991

viviendo en condiciones de extrema pobreza, a través de la asignación de recursos del gobierno y la participación de la sociedad.

La deserción escolar de los niños indígenas, campesinos y de familias de bajos ingresos, se debe a que forman parte en las faenas del campo con sus padres u otras actividades que les impiden continuar estudiando.

Lo anterior no conlleva a crear condiciones dignas de estudio que trasciendan las aulas escolares. En respuesta, el programa parte de un enfoque de ayuda económica, de alimentación, cuidado de la salud, la formación de hábitos de higiene y nutrición, y la participación del niño en actividades dentro de la comunidad escolar.

Los objetivos que operan en el programa son:

- Ofrecer una alternativa a los niños que menos tienen, para que concluyan su instrucción primaria.
- Promover un sano desarrollo físico y mental en los niños.
- Motivar la participación de los niños en las tareas de beneficio comunitario.

Para realizar con eficacia el programa, es necesario crear los Comités de Solidaridad que se proponen informar a los niños, con la ayuda del profesor en que consiste el programa y cómo elegir democráticamente a los futuros becarios para que concluyan su educación primaria en condiciones más adecuadas.

Por otro lado el Comité de Solidaridad establece contacto permanente con el Presidente Municipal de su localidad, vigilando que

los recursos asignados lleguen a los niños y que los servicios se presten con calidad.²⁴

Así mismo el Gobierno Municipal debe facilitar las gestiones necesarias de los Comités de Solidaridad, integrando las propuestas a dichos Comités y enviarlas a las autoridades correspondientes.

En la selección de los niños que reciben la beca y el apoyo, se consideran los siguientes factores:

- Situación económica de la familia.
- Aprovechamiento escolar del niño.
- Participación del niño en las actividades educativas y culturales realizadas en la escuela.

Este programa inició en 1991, en las 17 entidades que registraron los índices más bajos de eficiencia terminal en educación primaria y con núcleos poblacionales de gran rezago social.

En 1992 el programa se extendió a los 31 Estados de la República y el Distrito Federal.

Las etapas de aplicación del programa son las siguientes:²⁵

1a. etapa: Llevada a cabo en 1991 con un total de 17 Estados. Beneficiando a 271,227 niños.

²⁴ Folleto NIÑOS DE SOLIDARIDAD. PRONASOL.

²⁵ GACETA DE SOLIDARIDAD. AÑO 2. Núm. 34. 31 de Agosto de 1991.
p.7.

2a. etapa: Desarrollada en 1991, adicionando a 7 entidades federativas más. Cubriendo una población de 5 732 niños.

3a. etapa: Llevada a la práctica en 1992, incluyendo al resto de las entidades y el Distrito Federal. (*ver gráfica No. 9*)

3.1.2. HOSPITAL DIGNO

Con el anuncio del Programa Nacional de Solidaridad el 2 de diciembre surgen dos programas paralelos que son el Programa IMSS-SOLIDARIDAD y el acuerdo Solidaridad- Salud.

El objetivo del programa IMSS-Solidaridad es la de ampliar la atención medica a la población carente de servicio. Busca contribuir a elevar el estado de salud de la población rural marginada, brindándole atención integral y cuidado a la salud individual , familiar y colectiva .

La organización del programa esta estructurada en cuatro niveles: central, delegacional, zonal y operativo. Los hospitales rurales tienen entre 10 960 camas, están ubicados con una población de aproximadamente 15 mil habitantes, atienden pacientes de la zona y cubren en promedio la demanda de 12 localidades cercanas a la sede. El personal de base de los hospitales esta formado por auxiliares en su mayoría habitantes de la misma localidad, habilitados para desempeñar diferentes funciones.

Por otro lado através del acuerdo Solidaridad-Secretaria de Salud, se busca incorporar a la atención medica a las comunidades rurales y urbanas que no cuentan con ningún servicio institucional.

Para atender mejor a los usuarios, mejorar sus procedimientos administrativos, ampliar la infraestructura existente y continuar con la descentralización de servicios hacia las entidades federativas.

Para lograr tal propósito se involucra a las comunidades en la ampliación y conservación de la infraestructura y en la operación de los servicios.

Así mismo la Secretaría de Salud realiza acciones de rehabilitación y construcción de centros de salud y hospitales con recursos federales, el apoyo del Programa Nacional de Solidaridad y la participación de las organizaciones de la Sociedad Civil. Los médicos que prestan su servicio social en estas unidades participan en la dotación de paquetes de semillas para el cultivo de huertas familiares y asesoran en la construcción de albergues comunitarios donde residen temporalmente las familias de los enfermos hospitalizados.

Por lo que el Programa de " Hospital Digno " consiste en la organización de Comités de Solidaridad, que deben integrarse con la participación activa del personal del hospital, así como los miembros integrantes de la comunidad que se apoya: el patronato, el gobierno estatal o municipal. De esta manera se intenta la creación de un hospital moderno que cuente con todos los servicios indispensables: medicamentos, materiales de apoyo, equipo y el reordenamiento de las áreas prioritarias; lo que permite contar con una amplia capacidad para atender a la población que lo solicite.

El programa contempla apoyos financieros a partir de la disponibilidad de recursos adicionales cooperaciones monetarias y la

aportación de mano de obra de las comunidades. Las acciones se basan en un diagnóstico de los problemas y necesidades de las áreas del hospital que tienen mayor contacto con el público, como los servicios de consulta externa y de operación.

Con el Programa de Hospital Digno se planea mejorar la atención médica en casos de urgencia y consulta externa, elevando la calidad de los servicios a la comunidad, planteando la instalación de higiénicas y accesibles salas de espera; del mismo modo se requiere capacitar a los usuarios y al personal para hacer un mejor uso de los servicios.

El programa es autogestivo y concertador, estimula la enseñanza, capacitación y desarrollo de los recursos humanos, para lo cual prevee espacios instrumentados de trabajo, tanto para el personal de servicio como para el que esta en formación.

Para el período comprendido de 1991 a 1994 se tiene planificado el mejoramiento y rehabilitación de 600 hospitales en todo el territorio nacional, dotando de un promedio de 58,000 camas para su acondicionamiento.²⁶ como lo muestra las *gráficas No. 10, 11 y 12* (hospital digno-Solidaridad).

Con la participación del personal médico y las comunidades, la integración de los comités se encuentran en equilibrio y con la posibilidad de apoyar a los hospitales maternos-infantiles, generales, civiles, psiquiátricos, y de especialidades, así como otros Institutos Relacionados con la Salud Humana.

²⁶ Aguilar Villanueva, Luis; Et. Al. Op. Cit., p. 42

Finalmente se ha logrado incorporar a los servicios de salud institucionalizado a 8.5 millones de habitantes en el período correspondido de 1989-1993.

3.1.3. URBANIZACION

El proceso de urbanización se ha convertido en México en las últimas décadas en un factor altamente complejo y de ritmo acelerado, no sujeto a una planeación determinada en su conjunto. Representa un proceso de transformación territorial, constituyendo una base eficiente para distribuir los beneficios de desarrollo.

Convirtiéndose así el mejoramiento del entorno en que se localizan las comunidades en un factor trascendental para la elevación de los niveles de vida de la población.

Para ello en las acciones que el programa realiza, participan directamente los habitantes organizados en comités de Solidaridad. Incluye desde pavimentación de calles, instalación de alumbrado público u otras. La pavimentación de las calles es una demanda posterior.

La urbanización en las localidades rurales y Colonias Populares crea mejores condiciones para la salud y la convivencia.

Solidaridad apoya las obras de pavimentación y empedrado de calles, construcción de guarniciones y banquetas, instalación de alumbrado público, rehabilitación de plazas y de espacios públicos de recreación. ²⁷ de igual manera la pavimentación de calles es una demanda posterior a la introducción de agua potable y alcantarillado, que va acompañado de la construcción de guarniciones y banquetas.

²⁷ Revista. LOS CAMINOS DE SOLIDARIDAD.

En forma específica, el Programa Nacional de Solidaridad efectuó la integración urbanística, en base a tres objetivos, que son a saber:

1.- Transformar el patrón de los asentamientos humanos en relación con las políticas de descentralización y desarrollo económico.

2.- Mejorar la calidad de los servicios urbanos, atendiendo en primera instancia a los grupos de mayor necesidad.

3.- Fortalecer la capacidad municipal propiciando así el sano desarrollo de las ciudades mediante su ordenamiento y regulación.

Desde 1989 se han establecido los Comités de Solidaridad realizando convenios de concertación, trabajando en la reparación de plazas y parques públicos, ampliando y mejorando áreas para la convivencia social y recreativa. Las decisiones de las comunidades han diversificado los apoyos y obras de acuerdo a las urgentes necesidades que se pretenden.

De 1989 a 1990 se realizaron obras de urbanización en 1,050 colonias populares; incrementando esta cifra en años posteriores, además del apoyo a las comunidades urbanas y rurales. Como la muestran las gráficas de cada uno de los rubros abarcados

3.2 PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA

Mediante estos programas el PRONASOL apoya el desarrollo de la infraestructura en las comunidades pobre. En 1990 el Programa Fondos Municipales de Solidaridad canalizo recursos a 1426 municipios de 13 estados para atender "necesidades urgentes de inversión" que

determinaron los propios municipios. También se llevan a cabo acciones para establecer y aclarar derechos de propiedad dentro de los asentamientos espontáneos de las áreas urbanas.

3.2.1. ELECTRIFICACION

A partir de 1989 la Comisión Federal de Electricidad firmo un convenio con la entonces Comisión General del Plan Nacional de zonas deprimidas y grupos marginales (COPLAMAR) cuyo objetivo era la introducción del servicio de energía eléctrica en las instituciones que ambas consideraban prioritarias por considerar que la demanda imperante en el servicio de energía eléctrica es una de las más necesarias y sentidas de la población. Por tratarse del propósito del Programa Nacional de Solidaridad ha sido multiplicar los esfuerzos para dotar del servicio al mayor número de familias, mediante la suma de los recursos públicos y de la comunidad, por lo que el programa opera por medio de comités de electrificación integrados por la población en asamblea abierta siendo este el conducto para decidir las obras e informar de los alcances, presupuestos y aportaciones canalizadas a ese proyecto. Por tratarse de trabajos altamente especializados generalmente la participación de la comunidad es mínima, materializandose en una aportación económica que siempre esta de acuerdo con la capacidad efectiva de pago de los beneficiarios.

La electrificación es un instrumento indispensable que auxilia en aspectos importantes de la actividad humana como la movilidad social y la realización de actividades productivas orientadas al apoyo de la economía regional.

La electrificación en el país, en sus modalidades rural y urbana tiene una gran significación, la ampliación de su infraestructura y el mejoramiento de la eficiencia en el servicio son indispensables para cubrir las demandas de la población, principalmente aquellos que carecían de electricidad.

El Programa Nacional de Solidaridad ha establecido como uno de los propósitos fundamentales proporcionar electrificación a las colonias populares y localidades rurales, basado en las cantidades presupuestales que provienen de los recursos públicos, privados y comunitarios. Así mismo la recaudación de las aportaciones por convenio, se realizan durante la construcción de las obras y hasta tres meses después de su ejecución.

El Plan de Electrificación durante 1989 y 1990 dotó de este medio indispensable a cerca de 2,940 comunidades, y 1,067 colonias populares que se ubican en las urbes citadinas. En este lapso de tiempo el Estado de México se convirtió en la entidad del país que mayor beneficio tuvo, con aproximadamente 2 millones de habitantes. Destacando esencialmente los municipios de Chalco, Chimalhuacan e Ixtlahuaca. (ver gráfica No. 13)

De 1991 a 1992 se han realizado proyectos de electrificación en los Estados de Chiapas, Oaxaca, Estado de México, Veracruz y Guerrero.

El Programa Nacional de Solidaridad ha sido diseñado para dotar de alimentos y recursos necesarios para el correcto y máximo desempeño de los individuos del país, ante lo cual, el Plan de Electrificación se ha significado como uno de los más sólidos y con proyecciones que se están volviendo reales.

3.2.2. FONDOS MUNICIPALES

El 14 de Septiembre de 1991, para cerrar con broche de oro la 2da. semana de Solidaridad. El Presidente Carlos Salinas de Gortari, se reunió con 900 presidentes municipales de todo el país, ahí señaló la existencia de una nueva relación entre el estado y la sociedad civil y que en ella hay una traslación de poder del territorio al municipio, abriendo con ello una vía complementaria adicional de reforma democrática y plural que concilia libertad y justicia. Fue en el mismo tenor que Carlos Rojas; director de Solidaridad hablo de que PRONASOL hace realidad las reformas constitucionales orientadas a fortalecer el municipio libre. Por lo anterior el Municipio constituye la Unidad Geográfica local más pequeña en que se subdivide el país, considerandose la base de la organización política y administrativa de la Federación.

Así mismo el Municipio es el nivel de gobierno más cercano a las iniciativas y demandas de la población.

En 1983 el poder ejecutivo facultó a los municipios para la prestación y usufructo de los siguientes servicios públicos:

- Agua potable
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados
- Panteones
- Rastros
- Calles
- Parques y Jardines
- Seguridad Pública
- Tránsito
- Administración del Impuesto Predial
- Ordenamiento del suelo en sus jurisdicciones territoriales.

Pese a lo anterior, subsisten en gran parte de los municipios situaciones de pobreza y rezago en servicios públicos.

Como consecuencia de ello, se creó en el año de 1990 el "Fondo Municipal de Solidaridad", con el propósito de fortalecer el apoyo de los ayuntamientos a las necesidades más sentidas de las comunidades, y así impulsar la descentralización y un desarrollo regional equitativo.

Los fondos orientados a los municipios pretenden llevar a efecto proyectos productivos y obras públicas de elevado beneficio social.

Los fondos municipales de solidaridad funcionan de la siguiente forma:

En cada Municipio se crea un consejo municipal de solidaridad, formado por el Presidente Municipal, el Tesorero, el Responsable de obra pública, las autoridades auxiliares (agentes y delegados), un representante del gobierno del Estado y representantes de las localidades, entre los cuales se elegirá a un vocal de control y vigilancia.

El Consejo promueve los fondos; constituye comités y revisa las propuestas de los mismos, concertando posteriormente con los Comités de obras y acciones apoyadas, sólo así ejecutando aquéllas que los comités no pueden llevar a cabo.²⁸

Como Comité, la Comunidad propone la obra o acción a realizar, reúne y administra las aportaciones y se encarga de la construcción, administración y mantenimiento de la obra. La Comunidad debe aportar por lo menos 20% del costo total en efectivo, mano de obra o materiales.

Las obras ejecutadas se pueden agrupar en tres categorías:

- Obras de Carácter Social; que incluyen la Construcción y reparación de Sistemas de agua potable y drenaje, escuelas, instalaciones deportivas, centros de salud, calles, parques y jardines.

- Obras de apoyo al sector productivo; como la perforación de pozos para riego, construcción y reparación de canales, bordos, unidades pecuarias, estanques rústicos, nivelación de suelos, despiembre y empacadoras de productos agrícolas.

²⁸ Folleto FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD. México 1992.

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

(Gráficas 14 y 15)

3.3. PROGRAMAS DE APOYO A LA ALIMENTACION.

Existen cuatro mecanismos mediante los cuales el gobierno apoya a los programas de alimentación.

- 1.- Subsidios Generalizados
- 2.- Cobertura dirigida a los pobres de áreas urbanas
- 3.- Cobertura dirigida a los pobres de las áreas rurales
- 4.- Cobertura dirigida a los grupos vulnerables.

El costo total de estos programas en 1988 ascendió a cerca de 900 millones de dolares, de los cuales casi 500 millones de dolares se destinaron a la primera categoría . Las cifras preliminares mostraron que en 1989 se invirtieron 1400 millones de dolares en estos programas con cerca de 900 millones destinados a subsidios no dirigidos.

3.3.1. COMERCIALIZACION Y ABASTO

Desde el inicio del Programa Nacional de Solidaridad una de las áreas atendidas principalmente ha sido la de alimentación y abasto. El programa se orienta congruentemente a reforzar y consolidar las políticas que se han trazado en el Plan Nacional Desarrollo, el Programa de modernización del abasto y el Programa Nacional de alimentación a fin de viabilizar así un efectivo combate contra la pobreza extrema.

Así mismo, el Programa Nacional de Solidaridad, en lo referente a comercialización y abasto ha enfocado su atención en asegurar a los mexicanos el acceso a los alimentos nutricionales en condiciones adecuadas de calidad y precio.

El programa considera que la alimentación representa un elemento indispensable en la sana formación y desarrollo de los individuos, por lo cual la comercialización de ciertos artículos denominados "básicos" se hace patente.

Por lo antes expuesto Solidaridad participa en el abasto de los artículos básicos en aquellas zonas donde se detecta la existencia de desnutrición, y cuyas carencias no son atendidas por el comercio privado para distribuir y regular la oferta de los alimentos indispensables en las familias de bajos ingresos.

De igual forma el abastecimiento de los artículos básicos de alimentación se lleva a efecto por medio de tiendas, lecherías y cocinas populares, atendiendo principalmente a los niños y las mujeres gestantes y lactantes.

El Programa Nacional de Solidaridad se orienta a reforzar y consolidar las políticas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Modernización del Abasto y el Programa Nacional de Alimentación, que permitan asegurar el combate a la desnutrición y apoyo a la pobreza extrema.

En coordinación con las dependencias involucradas en la instrumentación de esas políticas particularmente con la CONASUPO y el DIF, Solidaridad ha contribuido con importantes recursos para que sean instalados, junto con las comunidades organizadas, tiendas,

lecherías y cocinas populares en zonas donde se requiera esos servicios.

Solidaridad se encuentra en coordinación con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), contribuyendo en la implantación de infraestructura localizada en las regiones más necesitadas.

De esta manera, la instalación de las tiendas en zonas rurales y colonias populares asegura el correcto suministro de bienes y productos básicos, en condiciones adecuadas de calidad y precio.

En diciembre de 1988 existían ya en funcionamiento 18,809 tiendas campesinas y urbano populares organizadas por CONASUPO; de las cuales 15,498 son tiendas campesinas y 3,311 son tiendas populares.

Hacia 1990 el total de tiendas campesinas y populares operadas por CONASUPO fueron 24,465; destinándose 18,694 a las tiendas campesinas y 5,771 a las tiendas urbano populares. En este período, Veracruz resultó ser la entidad con mayor número de tiendas campesinas instaladas.

En 1991 y 1992 continuó el progreso y apoyo a la comercialización y abasto de productos de primera necesidad en las regiones más requeridas del territorio nacional.

3.4. PROGRAMAS PRODUCTIVOS

Se trata de mecanismos mediante los cuales el PRONASOL, intenta aumentar de manera directa el ingreso potencial de las clases pobres. Estos programas se inscriben dentro de dos categorías:

1.- los fondos de Solidaridad para la producción cuya meta hasta ahora ha sido otorgar crédito a los agricultores que, dadas sus características (alto riesgo y actividades de bajo rendimiento), no pueden obtenerlo por medio de instituciones publicas o de la banca privada. En 1990 se otorgo créditos sin intereses a 400 mil agricultores de 1350 municipios. El crédito se otorga de manera directa a cada productor y no se encuentra supeditado a la elección del cultivo.

2.- Los Fondos De Solidaridad para las Comunidades indígenas. En 1990 este programa destino 20 millones de dolares a 50 grupos étnicos que viven en 80 regiones diferentes. Los fondos se canalizaron directamente a las organizaciones comunitarias, las que determinaron la prioridad y el uso específico de los recursos para que las mujeres puedan contribuir al ingreso del hogar por medio del trabajo productivo.

3.4.1. REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

El fenómeno presentado en el país en las últimas décadas, la migración campo-ciudad, realizada principalmente entre 1950 y 1970 dio lugar a la formación de asentamientos humanos irregulares, una alta concentración urbana y al encarecimiento del suelo.

La agudización del problema llegó a un extremo tal que, a finales de 1988 la comisión para la regularización de la tenencia de la tierra (CORETT) estimó 1'787,800 lotes sin legalización de predios urbanos en terrenos ejidales y comunales.

En estas circunstancias se creó el " Programa de Regularización de suelo urbano ", teniendo como objetivo el aceleramiento de la

regularización de la tierra para que se pueda en contrapartida, cumplir las atribuciones correspondientes.

La escrituración de los predios en que viven los habitantes de colonias populares representan para ellos la seguridad de que nadie les puede arrebatar el patrimonio forjado con mucho esfuerzo y tiempo.

En este programa se realizan concertaciones con los ejidatarios y los núcleos agrarios para que no interpongan recursos de apelación que dificulten la expedición de las escrituras.

Por lo que la legalización de la tenencia de la tierra por medio de la escrituración pública facilita la introducción de servicios básicos y la obtención de créditos para la construcción o mejoramiento de la vivienda.

Así mismo con esfuerzo compartido de los tres niveles de gobierno y de los colonos se avanza en las entidades federativas que presentan mayor rezago en este problema, como son: Chihuahua, Durango, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Tabasco y el D.F..

La población contribuye en el programa por medio del levantamiento de la cartografía, en la determinación de áreas y linderos de los predios.

El esfuerzo realizado redundó en la expedición de casi un millón de escrituras durante el período de 1989-1990.

La regularización de la tenencia de la tierra posibilita a los gobiernos de los Estados y Municipios, incrementar su capacidad fiscal por concepto de impuesto predial y cobro de derechos en la introducción y uso de servicios públicos.

No obstante, en 19 entidades federativas se exentó a los colonos del pago de impuestos y derechos de escrituración, mientras que en el resto de los Estados se han accedido a la concesión de exenciones parciales.

Los avances que se han tenido en esta materia en lo que lleva de implantado el programa, se puede decir que son históricos, ya que el número de acciones, efectuadas de 1991-1993 es mucho más amplio que el realizado desde la creación de la CORETT, como se muestra en la *gráfica No. 16*.

CONTRALORIA SOCIAL

La contraloría social es la participación activa y responsable que realiza la población organizada en comités de solidaridad, teniendo el propósito de controlar las tareas que lleva a cabo la comunidad, vigilar el desempeño de las actividades desarrolladas por el Gobierno, en relación a lo pactado en los programas de solidaridad.

La Contraloría Social refuerza los cuatro principios de Solidaridad, a saber:²⁹

- 1.- Alienta el respeto a las iniciativas y formas de organización de la población.
- 2.- Promueve la participación organizada de la comunidad en todas las etapas de los proyectos.
- 3.- Fortalece la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad.

²⁹ Folleto CONTRALORIA SOCIAL. México 1992.

4.- Propicia la transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

Las acciones de Contraloría Social son coordinadas por un vocal de control y vigilancia que es designado por la comunidad en la asamblea general, que al mismo tiempo son elegidos por los demás integrantes del Comité.

La comunidad promueve que el Comité lleve los siguientes instrumentos de control:

- Programa de Trabajo.

Se anotan metas, calendario-programa o proyecto.

- Archivo.

De la documentación de cada programa o proyecto.

- Actas y Minutas.

De los acuerdos surgidos en las reuniones y asambleas.

- Control de Gastos.

Se realiza una ejecución y seguimiento de actividades, verificando que los materiales sean de buena calidad, solicitando asesoría técnica en caso necesario, verificando que los trámites se efectúen a tiempo, contribuyendo a la solución de los problemas y promoviendo el mantenimiento y conservación de las obras.

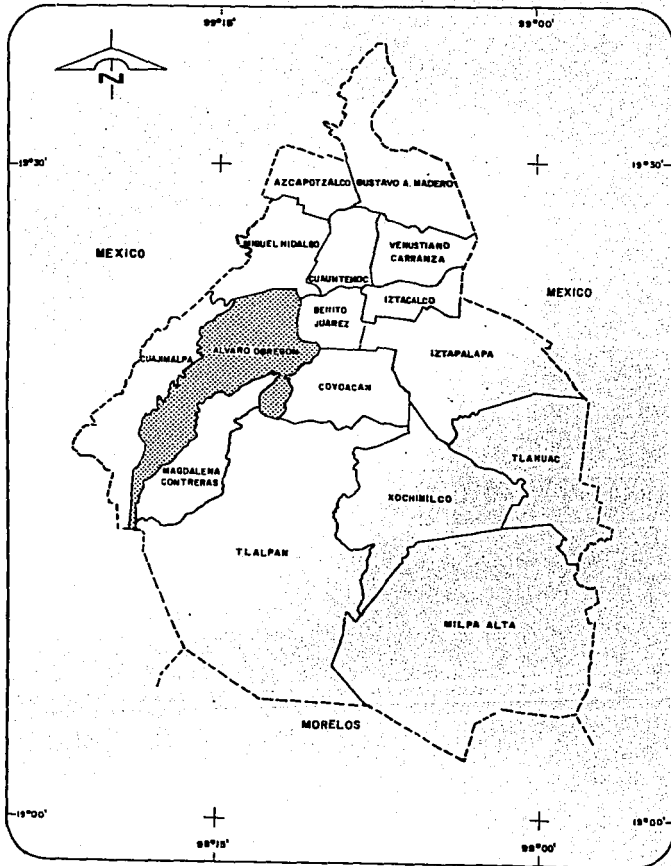
Los presupuestos de los principales programas de solidaridad mencionados, se describen a continuación:

PRESUPUESTO DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE SOLIDARIDAD

(EN MILLONES DE PESOS)

| PROGRAMA | AÑO | FEDERAL | ESTATAL | TOTAL |
|------------------|------|---------|---------|--------|
| Escuela | 1990 | 108.70 | 74.60 | 183.30 |
| Digna | 1991 | 185.10 | 134.70 | 319.80 |
| Construcción | 1989 | 135.60 | 77.70 | 213.30 |
| de Espacios | 1990 | 169.90 | 139.20 | 309.10 |
| Educativos | 1992 | 335.00 | | |
| Niños en | 1991 | 137.40 | 55.90 | 193.30 |
| Solidaridad | 1992 | 350.00 | | |
| Electrificación | 1989 | 90.60 | 46.80 | 137.40 |
| | 1990 | 173.90 | 164.70 | 338.60 |
| | 1991 | 265.90 | 170.70 | 436.60 |
| | 1992 | 330.00 | | |
| Comercialización | 1989 | 46.90 | 14.20 | 61.10 |
| y abasto | 1990 | 32.70 | 17.70 | 50.40 |
| | 1991 | 30.80 | 21.10 | 51.90 |
| Hospital | 1991 | 24.20 | 9.30 | 33.50 |
| Digno | 1992 | 100.00 | | |
| Tenencia de | 1989 | 3.60 | 0.20 | 3.80 |
| la Tierra | 1990 | 27.10 | 2.00 | 29.10 |
| | 1991 | 31.30 | 1.30 | 32.60 |
| Fondos | 1990 | 258.40 | 119.00 | 377.40 |
| Municipales | 1991 | 324.10 | 209.90 | 534.00 |
| de Solidaridad | 1992 | 450.00 | | |

Localización Geográfica



NOTA: Los límites geoestadísticos no necesariamente coinciden con los político administrativos.
FUENTE: INEGI. Cartografía Censal, 1990.

FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV. PRUEBA DE HIPOTESIS

4.1. DESCRIPCION DE VARIABLES

A. POBLACION OBJETIVO: DELEGACION ALVARO OBREGON

Para realizar una prueba de hipótesis confiable y objetiva, se requiere efectuar una descripción adecuada de las variables que intervienen en el proyecto.

El estudio en cuestión se llevo a cabo en la Delegación Alvaro Obregón, perteneciente al Distrito Federal, donde se dilucidará la existencia de los Comités que se encuentren activos en dicha delegación. Así como la tendencia política y la iniciativa de participación de la población.

1) COMITES DE PRONASOL.

Los Comités formados por PRONASOL, se definen como la célula primaria de integración a partir de la cual, los miembros de una comunidad se organizan para dar una respuesta ágil y una solución inmediata a los problemas que les aquejan directamente.

El Comité es una conjugación de esfuerzos entre la comunidad (en este caso la Delegación Alvaro Obregón) y el gobierno; que define prioridades, elabora y ejecuta proyectos y determina su participación

ya sea en mano de obra, especie o efectivo para la realización de obras y tareas que mejoren las condiciones de vida.

A.1 DELEGACION ALVARO OBREGON

*** Población**

De acuerdo con el censo de 1990, la población de la Delegación está constituida por 70,000 habitantes con una población flotante de 500,000, lo que arroja un promedio aproximado de 570,000 pobladores.

*** Localización y Superficie**

La Delegación Alvaro Obregón se encuentra localizada al suroeste del centro de la Ciudad de México, entre los paralelos 19° 12' a 19° 24' de la latitud norte y 99° 18' de longitud oeste del meridiano de Greenwich y a una altura de 2,317 metros sobre el nivel del mar. Posee un área de 94.5 km² de los que aproximadamente 70 km² corresponden al área urbana.

Los límites de la Delegación Alvaro Obregón son los siguientes:

- Al norte, con la avenida constituyentes y la Delegación Miguel Hidalgo.

- Al noroeste, con la Delegación Benito Juárez.

- Al este, con las avenidas San Jerónimo y Universidad.
- Al sur, con la Delegación Magdalena Contreras y Tlalpan.
- Al poniente colinda con una franja ecológica correspondiente a la Delegación Cuajimalpa.

La Delegación representa el 6.3% de la superficie del Distrito Federal, ocupando el quinto lugar en extensión territorial de las delegaciones del Distrito Federal.

*** Distribución Socio-Económica**

- La distribución socio-económica de la Delegación Alvaro Obregón representa las siguientes características:

- En la zona sur-poniente de la delegación, han proliferado nuevos fraccionamientos para estratos de población con ingresos medios y altos.

- En la zona nor-poniente habita la población con ingresos más bajos, presentando una expansión de la zona urbana que se caracteriza por la ocupación de áreas minadas o con pendientes fuertes. En estas zonas se combinan el uso habitacional con el uso industrial del suelo, formándose poblados urbanos en la traza comprendida por Santa Lucía y Santa Fé.

- En la zona sur-oriente predomina la habitación residencial, correspondiente a estratos altos, en colonias como Guadalupe Inn, La Florida o Chimalistac. Se distinguen por su importancia los ejes comerciales como insurgentes, Revolución y el centro de actividad en San Angel.

- Hacia el norte se destaca la superficie que ocupa las instalaciones del Estado Mayor Presidencial, a los que se ha agregado el uso administrativo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, actualmente SEDESOL.

Conviene mencionar que en la Delegación Alvaro Obregón se localizan:

- 7 pueblos.
 - 16 unidades habitacionales.
 - 257 colonias de las cuales 185 son consideradas como populares.
- Estas varían desde las que carecen de todos los servicios hasta otras que se encuentran en proceso de regularización.

En función de lo mencionado en el párrafo anterior, es posible observar que la delegación tiene gran parte del territorio urbanizado (60%), aunque también posee áreas rurales (40%), como se aprecia en la gráfica No. 17.

Particularizando en la zona que se encuentra urbanizada, el aprovechamiento del suelo se ha orientado en un 78% al uso habitacional, 7% para los comercios y servicios, 4% para uso industrial y 11% para otro tipo de fines, como es posible distinguir en la *gráfica No. 18*.

* *Edafología*

Por lo que se refiere a la ocupación predominante de la población de acuerdo al estudio de 1990 del INEGI un 68.2 % esta incorporada al sector terciario; el 27 % al sector secundario; el 0.3 al sector primario y el 4% mantiene actividades no especificadas o variables.³⁰ (ver *gráfica No. 19*)

Por otro lado el relieve que se presenta en la zona de la delegación es variable ya que existen zonas planas, lomerías, cerros y montañas; un factor que ha contribuido a la modificación de este tipo de suelos es el hombre, el cual ha alterado los procesos naturales de vegetación para construir caminos, áreas urbanas y cultivos. Todo esto afecta ya que en la mayoría de estos suelos se generan fuertes pendientes y se sufren deslaves constantemente lo que ocasiona pérdidas económicas, materiales y en algunos casos humanas.

³⁰ Cuadernos delegacionales Delegación Alvaro Obregón pag. 63

En lo que corresponde a la construcción geológica del suelo la Delegación Alvaro Obregón se localiza sobre una zona de transición entre terrenos montañosos de origen volcánico y la planicie del Valle de México totalmente lacustre.

La zona de transición consiste principalmente en extensas capas de materiales piropiásticos del terciario superior y sedimentarios; están compuestas por fragmentos de andesitas en una matriz de arena y limo.

Las características del suelo de la Delegación Alvaro Obregón se encuentran conformadas por montañas y barrancas en aproximadamente 70% y por lomeríos y planicies en un 30%, que se ejemplifica en la gráfica No. 20.

B. PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD: VERTIENTES Y PROGRAMAS ESPECIFICOS EN LA DELEGACION ALVARO OBREGON.

El Programa Nacional de Solidaridad pretende crear entre los habitantes de la población una conjunción y unión que se oriente a atender las necesidades de carácter prioritario en las comunidades.

Así pues, con base en dichas prioridades es posible que tanto el gobierno, a través de PRONASOL como las comunidades unifiquen sus esfuerzos y resuelvan los problemas comunes.

La Delegación Alvaro Obregón en la ciudad de México fue la primera que como tal utilizó el programa. En la actualidad se han sumado el resto de las delegaciones dentro del programa.

El Programa Nacional de Solidaridad en la Delegación Alvaro Obregón se ha orientado a crear y construir los servicios más indispensables. Sin embargo, las obras que en 1993 son efectuadas por PRONASOL en esta delegación son destinadas a la construcción de las siguientes carencias que son:

- Pavimentación.
- Muros de Contención.
- Escalinatas.
- Guarniciones.

Además de que, en los años anteriores (1990 a 1992) la Delegación Alvaro Obregón se vio apoyada por el Programa Nacional de Solidaridad, en el establecimiento de servicios de electrificación y drenaje en las zonas urbanas de población con escasos recursos económicos.

Aunque estas obras no conforman el total de las necesidades de la comunidad deben destacarse que son los recursos y servicios que requieren de una mayor, rápida y eficiente intervención, en función a

las prioridades indispensables de la comunidad residente de la Delegación Alvaro Obregón.

C. CONSENSO SOCIOPOLITICO.

La acepción generalizada que se maneja por la comunidad es de mayor participación en la intervención de actividades de interés social.

Los habitantes de la Delegación Alvaro Obregón que pertenecen a los grupos de cualquier Comité que opere en este espacio geopolítico, en su mayoría se encuentran integrados a un partido político específico, lo cual sin embargo, no es indicativo que solo estos individuos participen, en razón de que existen otras personas que sin tener ninguna afiliación partidista colaboran de modo eficaz.

Aun así, tiene que enfatizarse la labor cooperativa que realizan los diversos partidos políticos en apoyo al Programa Nacional de Solidaridad.

Es de observarse que en función del consenso según Easton, surge la presencia de fuentes de tensión en la delegación, que en esta situación se ve representado por los delegados, éstos se encuentran sujetos a influencias de varias clases, que provienen del ambiente o también de sucesos que surgen de la relación sociopolítica.

Con lo anterior se pretende explicar que los delegados son una fuente de tensión en el sentido de que su simple intervención en el PRONASOL produce un aceleramiento o, en su caso, estancamiento de las actividades propuestas como objetivo primordial.

4.1.1. CORRELACION DE VARIABLES.

Las variables propuestas en estudio, de acuerdo a la hipótesis de trabajo, se encuentran en relación directa entre ellas.

Es decir, los Comités de PRONASOL, fueron creados para buscar una solución inmediata a los problemas que aquejan a una comunidad; en este caso se aboca a la delegación Alvaro Obregón, que presenta como una de sus principales dificultades la urbanización de colonias sobre tipos de suelo no óptimos para tales fines, por lo que se refiere ayuda de un sistema tal como lo es el Programa Nacional de Solidaridad (variable A).

PRONASOL de acuerdo a sus objetivos fomenta e impulsa la creación y construcción de la infraestructura, bienes y servicios más necesarios, apoyando a la Delegación Alvaro Obregón en sus necesidades inmediatas como es el caso de escalinatas, guarniciones y muros de contención (variable B).

Para que el apoyo sea continuo debe seguirse una tendencia continua, lo cual se logra por medio de la persistencia del sistema, principios, metas y objetivos; evitando tensiones que produzcan desviaciones en los planes originales de PRONASOL (variable C).

4.2. INSTRUMENTO PARA LA PRUEBA DE HIPOTESIS.

Una vez demostrada la relación directa existente entre la población objetivo de la Delegación Alvaro Obregón, los programas de solidaridad aplicados en este lugar y el consenso sociopolítico; se describirán los instrumentos que se utilizarán en la prueba de hipótesis y que justifican su investigación y desarrollo.

4.2.1. DESCRIPCION Y JUSTIFICACION DEL CUESTIONARIO.

Se ha utilizado como forma la recopilación de información el cuestionario, debido a la objetividad de las respuestas que son proporcionadas al ser recolectados los datos en forma personal.

El cuestionario en forma, es orientado hacia aquellas personas que integran Comités de solidaridad en la zona comprendida por la Delegación Alvaro Obregón.

El cuestionario prototipo que se aplicará es el siguiente:

CUESTIONARIO

Nombre: _____

Dirección: _____
_____1. ¿Cuántos Comités de Solidaridad representa en su coordinación?

_____2. ¿Cuántas personas hay en total bajo su coordinación (fluctuación).

3. ¿Qué ingreso promedio tienen los miembros de la comunidad que usted representa?

Menos de un salario mínimo _____
Hasta dos salarios mínimos _____
Más de dos salarios mínimos _____

4. ¿Cuál es la actividad preponderante de los mismos?

Servicios _____
Producción _____
Campesina _____
Especificar _____

5. ¿Usted ya era líder en su comunidad o surgió como líder con el Programa Nacional de Solidaridad?

Tradicional _____
Nuevo liderazgo _____

6. ¿Cuál es su filiación partidista?

Oficial _____
Oposición _____
Ninguna _____
Especificar _____
_____7. ¿Cuál es la filiación partidista de los comités que representa (Estructura porcentual).

8. ¿Realizan asambleas periódicamente?

No _____ Periodicidad _____
Si _____

9. ¿Ya tienen obras terminadas en su comunidad gracias al Programa Nacional de Solidaridad?

No _____
Si _____

10. Qué opinión tiene del Programa Nacional de Solidaridad en cuanto a:

- Capacidad de solución de problemas en su comunidad.
Muy buena Buena Indiferente
Mala Muy mala

- Definición de estrategias (Programa de Solidaridad).
Muy buena Buena Indiferente
Mala Muy mala

- Transparencia y oportunidad en el manejo de recursos.
Muy buena Buena Indiferente
Mala Muy mala

- Disposición de las autoridades (Gobierno).
Muy buena Buena Indiferente
Mala Muy mala

- Que sea motivo de organización social formal.
Muy buena Buena indiferente
Mala Muy mala

11. Identifica usted al Programa Nacional de Solidaridad como una forma de propaganda política.

No _____
Si _____
En qué grado _____

COMENTARIOS

En la elaboración y estructura del cuestionario se utilizan tipos de preguntas tanto abiertas como cerradas, en función de la información requerida, pues en algunos casos se requiere conocer una opinión sin filtraciones y pura que proporcione datos de gran valía y orientación, mientras que en otras situaciones se hace latente delimitar la opinión del entrevistado para evitar posibles desviaciones.

Así mismo, conviene aclarar que en la elaboración de algunas interrogantes, éstas tuvieron que ser modificadas y segmentadas en dos momentos, es decir, las respuestas emitidas nos proporcionaban dos direcciones en virtud de que se presentaron dos momentos (antes de un hecho y después del mismo) lo anterior visualizó la necesidad de elaborar dos preguntas en lugar de una sola que proporcionaba información condicionada de acuerdo al momento que se hablaba.

Un ejemplo de lo mencionado se contempla en el cuestionamiento de la pregunta 10.5 y 10.6, que expresamente describen:

- 10.5.- Disposición de autoridades (actuales)
- 10.6.- Disposición de autoridades (anteriores).

Como se aprecia, una misma interrogante tuvo que ser dividida en dos partes, pues los resultados arrojados variaban en función del momento de que se hacía mención.

4.2.2. JUSTIFICACION DEL TAMAÑO DE LA MUESTRA

La realización de la investigación en relación a la selección del tamaño de la muestra, es llevada a cabo hacia cinco personas líderes en los Comités de la Delegación Alvaro Obregón. Esta investigación fundamenta su justificación basada en tres elementos, a saber:

- a) En primera instancia se planeó la selección de entrevistas intencionales para buscar representatividad en el argumento, y evitar que además de las limitaciones presentes se realizara un estudio bajo una muestra elevada que quizá llevaría hacia los mismos resultados.
- b) A través de la muestra seleccionada, se puede afirmar que de manera indirecta se captó el sentir de las 72,450 personas que han salido beneficiadas de los trabajos que realizan los Comités de PRONASOL en la Delegación Alvaro Obregón.
- c) En función de lo comentado, tiene que mencionarse que un 12.71% es considerada la población objetivo, en comparación con el total aproximado de población de la Delegación Alvaro Obregón (570,000 habitantes). Con ello se puede afirmar que la muestra representa y coordina a un 12.71% de la población.

4.3. ANALISIS DE LOS DATOS RECOPIADOS

4.3.1. ANALISIS DIRECTO

El cuestionario enfocado a los líderes que integran Comités de Solidaridad arrojó la siguiente información, de los líderes mencionados a continuación:

| <u>CODIGO</u> | <u>NOMBRE</u> | <u>DIRECCION</u> |
|---------------|--------------------------|--|
| A | Teresa Romero Bautista | Vía a la venta M2-2A lote 3, Col. Lomas de Becerra. |
| B | José Luis Torres | Mina de Cobre No. 36 Col. Barrio Norte. |
| C | Isabel Hernández | Cooperativa Unión Olivos. Col. Corpus Cristi. |
| D | Javier Valdéz | Calle Cañada de la Cruz, Lote 2. M2-10 Col. La Cañada 2a. sección. |
| E | Rosa Ma. Hernández Durán | Guillermo Prieto. Manzana 19, Lote 7. Col. Liberales No. 1857. |

1.- ¿Cuántos Comités de Solidaridad representa en su coordinación?

| CODIGO | NUMERO DE COMITES | PORCENTAJE |
|--------|-------------------|------------|
| A | 21 | 21.4 |
| B | 20 | 20.4 |
| C | 6 | 6.1 |
| D | 15 | 15.3 |
| E | 36 | 36.8 |

Los Comités de Solidaridad representados por las personas muestreadas tienen gran participación en forma global participando en promedio en más de 19 Comités.

2.- ¿Cuántas personas hay en total bajo su coordinación?

| CODIGO | NUMERO DE PERSONAS | PORCENTAJES |
|--------|--------------------|-------------|
| A | 315 | 27.4 |
| B | 200 | 17.4 |
| C | 90 | 7.8 |
| D | 150 | 13.0 |
| E | 396 | 34.4 |

El número de personas que manejan los integrantes de los Comités son elevados, ya que en promedio totalizan 230 personas que es un número elevado.

3.- ¿Qué ingreso promedio tienen los miembros de la comunidad que usted representa?

| NIVEL DE INGRESOS | CODIGO | PORCENTAJE |
|-----------------------------|------------|------------|
| DE LA COMUNIDAD | | |
| Hasta un salario mínimo | A | 20% |
| Hasta dos salarios mínimos | B, C, D, E | 80% |
| Más de dos salarios mínimos | | 0 |

Se aprecia que un 80% de los entrevistados presentan en sus comunidades ingresos que alcanzan hasta 2 veces el salario mínimo general, y sólo el 20% perciben el pago de un salario mínimo.

4.- ¿Cuál es la actividad preponderante de los mismos?

| ACTIVIDAD PREPONDERANTE DE LOS MIEMBROS LA COMUNIDAD | CODIGO |
|--|------------|
| Servicios | B, C, D, E |
| Producción | A, C, D, E |
| Campesinas | |

La actividad de servicios y de producción son las acciones que más realizan los miembros comunitarios de la población objetivo, sin incidir la actividad campesina debido a las condiciones no óptimas para su desarrollo.

5.- ¿Usted ya era líder en su comunidad o surgió como líder con el Programa Nacional de Solidaridad?

| LIDERAZGO | CODIGO | NUMERO | PORCENTAJE |
|-----------------|---------|--------|------------|
| Tradicional | A, B | 2 | 40 % |
| Nuevo liderazgo | C, D, E | 3 | 60 % |

El liderazgo de los integrantes de Comités muestreados denota que un 60% fue adquirido en consecuencia de su incorporación a los Comités del Programa Nacional de Solidaridad, y el restante 40% es un liderazgo innato.

6.- ¿Cuál es su filiación partidista?

| FILIACION PARTIDISTA | CODIGO | NUMERO | PORCENTAJE |
|----------------------|------------|--------|------------|
| Oficial | A, B, C, E | 4 | 80% |
| Oposición | | 0 | 0 |
| Ninguna | D | 1 | 20% |

De la muestra de líderes, el 80% de los mismo están afiliados al partido oficial y un 20% no tiene ninguna afiliación.

7.- ¿Cuál es la filiación partidista de los Comités que representa?

| CODIGO | FILIACION PARTIDISTA | PORCENTAJE |
|--------|----------------------|--------------------------------------|
| A | P.R.I. | 90% |
| | P.R.D. | 5% |
| | P.A.N. | 5% |
| B | P.R.I. | 40% |
| | P.R.D. | 40% |
| | FRENTE CARDENISTA | 15% |
| | P.A.N. | 5% |
| C | P.R.I. | 90% |
| | P.A.N. | 5% |
| | P.R.D. | 5% |
| D | P.R.I. | 80% |
| | P.R.D. | 20% |
| | P.A.N. | (Se encuentra presente aunque sin %) |
| E | P.R.I. | 90% |
| | P.R.D. | 5% |
| | P.A.N. | 5% |

De manera general se identifican como los partidos que más auxilian a los Comités, el P.R.I., el P.R.D., P.A.N. y Frente Cardenista: siendo el partido oficial quien más apoyo y contribución otorga.

8.- ¿Realizan asambleas periódicamente?

| RESPUESTA | CODIGO | NUMERO | PORCENTAJE |
|-----------|------------|--------|------------|
| No | B | 1 | 20% |
| Si | A, C, D, E | 4 | 80% |

Los individuos muestreados realizan asambleas periódicas en un porcentaje del 80%, mientras el 20% no efectúa asambleas en forma periódica.

9.- ¿Ya tienen obras terminadas en su comunidad gracias al Programa Nacional de Solidaridad?

| RESPUESTA | CODIGO | NUMERO | PORCENTAJE |
|-----------|---------------|--------|------------|
| No | | 0 | 0 |
| Si | A, B, C, D, E | 5 | 100% |

La totalidad de los líderes de los Comités de Solidaridad han llevado a cabo la resolución de obras y acciones en forma final, terminándolas y colocándose en ejecución.

10.- ¿Que opinión tiene del Programa de Solidaridad en cuanto a:

10.1) Capacidad de solución de problemas en su comunidad.

| RESPUESTA | CODIGO | NUMERO | PORCENTAJE |
|-------------|---------|--------|------------|
| Muy buena | A, C, E | 2 | 60% |
| Buena | B, D | 3 | 40% |
| Indiferente | | 0 | 0 |
| Mala | | 0 | 0 |
| Muy mala | | 0 | 0 |

10.2) Definición de estrategias (Programa de Solidaridad)

| RESPUESTA | CODIGO | NUMERO | PORCENTAJE |
|-------------|---------|--------|------------|
| Muy buena | C, D, E | 3 | 60% |
| Buena | A, B | 2 | 40% |
| Indiferente | | 0 | 0 |
| Mala | | 0 | 0 |
| Muy mala | | 0 | 0 |

10.3) Transparencia y oportunidad en el manejo de recursos (Comité).

| RESPUESTA | CODIGO | NUMERO | PORCENTAJE |
|-------------|---------|--------|------------|
| Muy buena | A, C, E | 3 | 60% |
| Buena | B, D | 2 | 40% |
| Indiferente | | 0 | 0 |
| Mala | | 0 | 0 |
| Muy mala | | 0 | 0 |

10.4) **Transparencia y oportunidad en el manejo de recursos (Delegación).**

| RESPUESTAS | CODIGO | NUMERO | PORCENTAJE |
|-------------|--------|--------|------------|
| Muy buena | | 0 | 0 |
| Buena | | 0 | 0 |
| Indiferente | C, E | 2 | 40% |
| Mala | A, B | 2 | 40% |
| Muy mala | D | 1 | 20% |

10.5) **Disposición de autoridades (Actuales).**

| RESPUESTA | CODIGO | NUMERO | PORCENTAJE |
|-------------|--------|--------|------------|
| Muy buena | | 0 | 0 |
| Buena | C | 1 | 20% |
| Indiferente | B, E | 2 | 40% |
| Mala | D | 1 | 20% |
| Muy mala | A | 1 | 20% |

10.6) **Disposición de autoridades (Anteriores).**

| RESPUESTA | CODIGO | NUMERO | PORCENTAJE |
|-------------|---------|--------|------------|
| Muy buena | A, B, E | 3 | 60% |
| Buena | D, C | 2 | 40% |
| Indiferente | | 0 | 0 |
| Mala | | 0 | 0 |
| Muy mala | | 0 | 0 |

10.7) Que sea motivo de organización social formal.

| RESPUESTA | CODIGO | NUMERO | PORCENTAJE |
|-------------|---------|--------|------------|
| Muy buena | C, E | 2 | 40% |
| Buena | A, B, D | 3 | 60% |
| Indiferente | | 0 | 0 |
| Mala | | 0 | 0 |
| Muy mala | | 0 | 0 |

11.- ¿Identifica usted al Programa Nacional de Solidaridad como forma de propaganda política?

| RESPUESTA | CODIGO | NUMERO | PORCENTAJE |
|-----------|------------|--------|------------|
| No | A, C, D, E | 4 | 80% |
| Sí | B | 1 | 20% |

El 80% de los líderes muestreados estiman que el PRONASOL no pretende identificarse hacia alguna forma de propaganda política, mientras que el 20% considera lo contrario.

4.3.2. ANALISIS MATRICIAL

Establecido el análisis directo de la información y depurados los segmentos de valoración, conviene también indagar la correlación de datos que hagan más congruente y objetivo el estudio.

Para lograr un enfoque objetivo es necesario agrupar las variables en matrices de acuerdo a sus características propias. Tales matrices se describen a continuación:

- 1) Tamaño.
 - Número de Comités
 - Número de personas representadas

- 2) Condición socioeconómica.
 - Ingreso
 - Actividad

- 3) Postura política.
 - Filiación partidista
 - Liderazgo
 - Identificación de PRONASOL con el PRI

- 4) Dinamicidad.
 - Periodicidad de asambleas.
 - Eficacia en cuanto a obras.

- 5) Percepción del PRONASOL.
 - Transparencia.
 - Percepción de las autoridades.
 - Organización.

Los resultados obtenidos se presentan a continuación:

TABLA No. 1

| Capacidad de Solución de Problemas en la Comunidad. | | | | | | | |
|---|-------|--------------|-------|-----------------|------|-------------|-------|
| | | muy buena | buena | indife rente | mala | muy mala | total |
| periodicidad | si | 60% | 20% | 0 | 0 | 0 | 80% |
| de | no | 0 | 20% | 0 | 0 | 0 | 20% |
| asambleas | total | 60% | 40% | 0 | 0 | 0 | 100% |

El 80% de los muestreados considera que sí existe periodicidad en las asambleas y ante ello, la capacidad de solución de problemas es muy buena, otro 40 % la define como buena existiendo periodicidad de asambleas, el 20% restante establece que no existen constantes actividades en asambleas, sin embargo, la capacidad de solución es buena.

TABLA No. 2

| EFICACIA EN CUANTO A OBRAS | | | | |
|----------------------------|-------|------|----|-------|
| | | SI | NO | TOTAL |
| PERIODICIDAD | SI | 80% | 0 | 80% |
| DE | NO | 20% | 0 | 20% |
| ASAMBLEAS | TOTAL | 100% | 0 | 100% |
| | | | | 100 |

El 80% de los líderes establecen la existencia de una periodicidad de las asambleas lo que repercute en la eficacia de las obras, mientras el 20% también afirma dicha eficacia, aunque no se presentan asambleas constantemente.

TABLA No. 3

| | | DISPOSICION DE AUTORIDADES (ACTUALES) | | | | | |
|-------------|-------|---|-------|-----------------|------|-------------|--------------|
| | | muy buena | buena | indife rente | mala | muy mala | total |
| Eficacia en | Si | 0% | 20% | 40% | 20% | 20% | 100% |
| cuanto a | no | 0 | 0% | 0 | 0 | 0 | 0% |
| obras | total | 0% | 20% | 40% | 20% | 20% | 100% 100% |

El total de la muestra consideró eficacia en las obras, considerando además que la disposición de las autoridades actuales es buena en 20%, indiferente en 40%, mala con 20% y muy mala con otro 20%.

TABLA No. 4

| DISPOSICION DE AUTORIDADES (ANTERIORES) | | | | | | | |
|---|-------|--------------|-------|-----------------|------|-------------|--------------|
| | | muy buena | buena | indife rente | mala | muy mala | total |
| Eficacia en | Si | 60% | 40% | 0% | 0% | 0% | 100% |
| cuanto a | no | 0 | 0% | 0 | 0 | 0 | 0% |
| obras | total | 60% | 40% | 0% | 0% | 0% | 100% 100% |

En relación a la disposición de las autoridades anteriores fue catalogada muy buena el 60%, y buena con un 40% y con la total eficacia en obras.

La gente que sí desarrolla el PRONASOL efectivamente y ha tenido resultados (obras) confía en la capacidad de solución de problemas de bienestar social en su comunidad, sin embargo, éste depende de la disposición de las autoridades y ya no de su organización.

TABLA No. 5

TABLA No. 5

| | | FILIACION POLITICA | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|--------------------|------|-----|-----|-----|------|-----|------|-----|-----|------|-----|-----|------|-----|-----|
| | | A | | | B | | | | C | | | D | | | E | | |
| | | PRI | PRD | PAN | PEL | PRD | F.C. | PAN | PRI | PAN | PRD | PRI | PAN | PRD | PRI | PAN | PRD |
| ACTIVIDAD PREPONDERANTE DE LOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD | A | Serv. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | Prod. | 10 X | 1 X | 1 X | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | Comp. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | B | Serv. | 0 | 0 | 0 | 0 X | 0 X | 3 X | 1 X | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | Prod. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | Comp. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | C | Serv. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 X | 1 X | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | Prod. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 X | 0 | 1 X | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | Comp. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | D | Serv. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 X | 2 X | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | Prod. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 X | 2 X | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | Comp. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | E | Serv. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 X | 1 X | 0 |
| | | Prod. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 X | 0 | 1 X |
| | | Comp. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | | 10 X | 1 X | 1 X | 0 X | 0 X | 3 X | 1 X | 10 X | 1 X | 1 X | 10 X | 4 X | 0 | 10 X | 1 X | 1 X |

FALLA DE ORIGEN

En la correlación de datos se ejemplifican muchas situaciones de valía; la filiación partidista de los comités tienen un porcentaje de mayoría priista en 78%, como segunda fuerza está el P.R.D. con 15%, se tiene presencia del Frente Cardenista en 3% y del P.A.N con 4%.

TABLA No. 6

| | | ACTIVIDAD PREPONDERANTE DE LOS MIEMBROS | | | |
|----------|-----------------------|---|------------|-----------|--------------|
| | | Servicios | Producción | Campesina | Total |
| INGRESO | Hasta 1 sal. mín. | 0 | 20% | 0 | 20% |
| | Hasta 2 sal. mín. | 50% | 30% | 0 | 80% |
| PROMEDIO | Más de 2 sal. mín. | 0 | 0 | 0 | 100% |
| | Total | 50% | 50% | 0 | 100% 100% |

Las actividades preponderantes son de servicios y de producción (obreros, diversos oficios, comercio ambulante, etc.) con un ingreso general entre uno y dos salarios mínimos. Nuestra población objetivo que tiene las características mencionadas cree que el PRONASOL tiene un impacto positivo en su bienestar social y lo considera como motivo de organización social formal.

El 20% de los líderes indicó que los miembros de la comunidad se dedican a la producción recibiendo un ingreso de hasta un salario mínimo, 30% también trabaja en actividades de producción obteniendo por ello hasta dos salarios mínimos, y un 50% se dedica a la prestación de servicios recibiendo un pago de hasta dos salarios mínimos.

TABLA No. 7

| CAPACIDAD DE SOLUCION DE PROBLEMAS DEL PROGRAMA | | | | | | | |
|---|--------------------|-----------|-------|-------------|------|----------|--------------|
| | | muy buena | buena | indiferente | mala | muy mala | total |
| INGRESO | Hasta 1 sal. min. | 20% | 0% | 0% | 0% | 0% | 20% |
| | Hasta 2 sal. min. | 40% | 40% | 0 | 0 | 0 | 80% |
| PROMEDIO | Más de 2 sal. min. | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 100% |
| | Total | 60% | 40% | 0% | 0% | 0% | 100% 100% |

El 20% de los muestreados, que tiene miembros que reciben hasta un salario mínimo por su trabajo, consideran que la capacidad del programa es muy buena, también lo consideran muy buena 40% que perciben hasta dos salarios mínimos, mientras que el 40% de los líderes que tienen miembros con paga de hasta dos salarios mínimos estiman que la capacidad del programa es buena en la solución de problemas.

TABLA No. 8

| CAPACIDAD DE SOLUCION DE PROBLEMAS DEL PROGRAMA | | | | | | | |
|---|-------------|--------------|-------|-----------------|------|-------------|--------------|
| | | muy buena | buena | indife rente | mala | muy mala | total |
| | Muy buena | 40% | 0% | 0% | 0% | 0% | 40% |
| PERMANENCIA DEL PROGRAMA | Buena | 20% | 40% | 0% | 0 | 0% | 60% |
| | Indiferente | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| | Mala | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| | Muy Mala | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| | Total | 60% | 40% | 0% | 0% | 0% | 100% 100% |

El 40% de la muestra indicó que la capacidad del programa es muy buena, estableciendo factible su permanencia por ser muy bueno el programa.

El 40% considera con capacidad al programa y lo establece como bueno.

El 20% restante considera con muy buena capacidad al programa y su permanencia es buena.

TABLA No. 9

| | | FILIACION PARTIDISTA | | | |
|-----------|-----------------|----------------------|-----------|---------|--------------|
| | | Oficial | Oposición | Ninguna | Total |
| LIDERAZGO | Tradicional | 40% | 0% | 0 | 40% |
| | Nuevo Liderazgo | 40% | 0% | 20% | 60% |
| | Total | 80% | 0% | 20% | 100% 100% |

El 80% de los líderes entrevistados se encuentran afiliados al partido oficial, y poseen 40% un liderazgo tradicional, y otro 40% un liderazgo nuevo. Un 20% de ellos no tienen ninguna afiliación partidista y tiene un nuevo liderazgo debido a su cargo desempeñado.

TABLA No. 10

| | | FILIACION PARTIDISTA | | | |
|-------------------------------------|-------|----------------------|-----------|---------|--------------|
| | | Oficial | Oposición | Ninguna | Total |
| Identificación del P.N.S con el PRI | Si | 20% | 0% | 0 | 20% |
| | No | 60% | 0% | 20% | 80% |
| | Total | 80% | 0% | 20% | 100% 100% |

Un 20% de la muestra que tiene afiliación al partido oficial considera que el Programa de Solidaridad tiene identificación con su partido; mientras que el 60% del mismo establecen lo contrario. 20% de la muestra que no tiene afinidad partidista manifiesta que no hay identificación entre solidaridad y el PRI.

Así pues, los nuevos líderes que surgen con el programa, la mayoría priísta no identifica al PROMASOL como instrumento de propaganda política.

TABLA No. 11

| | | NUMERO DE PERSONAS COORDINADAS | | | | Total |
|-------|-------------------------|--------------------------------|------------|--------------|------------|--------------|
| | | Ninguna | De 1 a 100 | De 101 a 200 | Más de 200 | |
| LIDE | Tradi- cional | 0 | 0 | 20% | 20% | 40% |
| | Nuevo Lide- razgo | 0 | 20% | 20% | 20% | 60% |
| Total | | 0 | 20% | 40% | 40% | 100% 100% |

De los líderes considerados, 20% coordina de una a cien personas y tiene un liderazgo nuevo; 40% coordina de ciento uno a doscientas personas en promedio de las cuales 20% tiene un liderazgo tradicional y el otro tanto un liderazgo nuevo; 20% coordina a más de doscientas personas y posee un liderazgo tradicional y otro 20% coordina también a más de doscientas personas bajo un nuevo liderazgo.

TABLA No. 12

| | | NUMERO DE PERSONAS COORDINADAS | | | | |
|------------------------------|----|--------------------------------|------------|--------------|------------|-------|
| | | Ninguna | De 1 a 100 | De 101 a 200 | Más de 200 | Total |
| PERIODICIDAD DE ASAMBLEAS | SI | 0 | 20% | 20% | 40% | 80% |
| | NO | 0 | 0% | 20% | 0% | 20% |
| Total | | 0 | 20% | 40% | 40% | 100% |
| | | | | | | 100% |

El 80% de las personas cuestionadas realizan asambleas periódicas, de las que 20% coordina en promedio de una a cien personas, 20% de ciento uno a doscientas personas y 40% a más de doscientos individuos. Además, 20% de los líderes no hacen asambleas periódicas, coordinan de ciento uno a doscientas personas en promedio.

El líder tradicional priista que representa un 40% del total de Comités activos de la Delegación Alvaro Obregón no tienen la dinamicidad que tienen los nuevos líderes que representan otro 40%, aunque debe reconocerse que el líder tradicional tiene una amplia experiencia en la coordinación de un número elevado de número de individuos.

4.3.3. CONCLUSIONES SOBRE EL CRUCE DE INFORMACION

1. Como generalidad en la muestra tenemos como resultado que hacia dentro del Comité, el Programa Nacional de Solidaridad permite transparencia y oportunidad en el manejo de recursos, teniendo que ver en gran parte las acciones llevadas a cabo por la Contraloría Social.

Lo contrario sucede con la procedencia de materiales, asistencia técnica y recursos financieros de la delegación; muchas veces se ignoran las asignaciones presupuestales de SEDESOL a la delegación y de ahí a los Comités. Los recursos pasan por muchas manos antes de llegar a su destino final, por lo que dudan de que se werman en el camino.

2. Otra generalidad es la opinión sobre la disposición de las autoridades para llevar a cabo efectivamente el programa, ya que antes del cambio de delegado todos coinciden que su participación dentro del programa fue oportuna y con alto grado de disposición y entendimiento de los objetivos del programa. Con el cambio de delegado se refleja un estancamiento en la consecución del programa y un descontento por parte de los Comités de Solidaridad hacia las autoridades actuales.

3. La continuidad y estabilidad en la realización de asambleas periódicas resulta ser un instrumento factible para apoyar el desarrollo normal de las actividades de los Comités, lo que se

refleja con claridad en la solución de problemas en la comunidad y en la realización de hechos y obras de beneficio colectivo.

4. Se ha limitado en gran porcentaje la filiación partidista, con orientación muy arraigada al partido oficial y con pequeños porcentajes participativos de otros partidos. Inclusive, los líderes en su mayoría están afiliados al Partido Revolucionario Institucional.

Como se ha dicho, el programa ha logrado que el pueblo se vuelva solidario y no se depende tanto del gobierno.

CONCLUSIONES.

Solidaridad es un elemento central de la Reforma del Estado propuesta por el Presidente Salinas de Gortari, pues significa la Reforma de la Política Social característica del Estado mexicano y constituida institucionalmente desde los años 20's.

Esta reforma consiste básicamente en incorporar la participación comunitaria en la toma de decisiones y en su ejecución. En la práctica, Solidaridad ha sido una convocatoria a la organización social en beneficio de la propia sociedad.

Se trata de una política de desarrollo regional, cuya operación se basa en dos categorías, una social y una geográfica que comprende la comunidad y la micro-región.

A primera vista, se puede pensar que Solidaridad alude sólo a lo social en la fórmula del liberalismo social. Pero no es así, pues en el mapa del atraso social de México, las comunidades y micro-regiones, tanto rurales como urbanas, son el lugar concreto en el que se vive la desigualdad de los grupos más atrasados; son comunidades cuyos integrantes han quedado rezagados como individuos y en conjunto como unidades sociales y culturales.

Los individuos trabajan, y con frecuencia emigran para encontrar una mejor condición, pero la comunidad no rompe el círculo vicioso que le impone las carencias más elementales, materiales y

educativas. Para lograrlo, Solidaridad convoca al esfuerzo comunitario en beneficio colectivo, no obliga a nadie, respeta a los individuos, pero privilegia las decisiones comunitarias.

Considerando específicamente la población que ha sido objeto de estudio, esto es, la Delegación Alvaro Obregón, la investigación ha permitido comprobar que en los comités del Programa Nacional de Solidaridad se trabaja con transparencia y oportunidad en el manejo de los recursos. Sin embargo, no existe una adecuada administración de las asignaciones presupuestales que hace SEDESOL a la delegación, ignorándose en muchos casos las aplicaciones de los mismos.

Esto hace que los recursos no sean aplicados en la forma adecuada y que se genere la desconfianza de la comunidad. De manera que se considera necesario establecer una administración eficiente de las partidas presupuestales mediante una asignación más directa a su destino.

En general, se ha visto que el gobierno y las autoridades responsables muestran una gran disposición en el cumplimiento del Programa Nacional de Solidaridad y las acciones específicas; aunque en algunos casos los cambios de poder hacen que los programas se detengan, pues no existe continuidad en las obras, siendo necesario entonces, que se mantenga consistencia en las obras, mediante una adecuada planeación, independientemente de las personas que funjan como autoridades.

Con todo esto, el Programa Nacional de Solidaridad ha logrado avances significativos hacia una democracia participativa, que es el punto en el que la democracia como ejercicio de libertades se vincula con la cuestión social.

En el funcionamiento de los comités existe también un ejercicio de democracia representativa a través del voto individual para resolver problemas comunes.

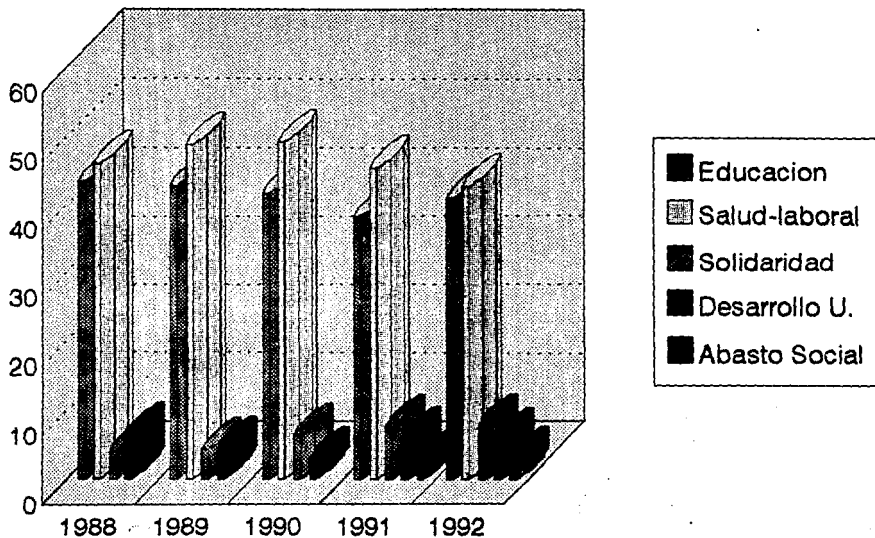
Se puede decir entonces, que en efecto el PRONASOL, como expresión del liberalismo social, se ha constituido en la evidencia empírica para falsear el pesimismo de los diagnósticos sobre el futuro de los programas de bienestar social, pues contribuye en realidad a lograr este bienestar con la participación directa de la sociedad en la solución de sus más apremiantes necesidades, en su propio beneficio, y sin romper la disciplina fiscal.

Finalmente es importante mencionar que si bien es cierto el Programa Nacional de Solidaridad nace como un programa electorero, también es cierto que logra la mayor parte de sus objetivos al apoyar en la solución de la pobreza extrema y al lograr la participación Solidaria de los habitantes de las comunidades con escasos recursos.

Así mismo, se concluye que gran parte de los dirigentes de los comités de Solidaridad son de filiación política priísta (80%), que la participación es abierta para cualquier grupo organizado, no importando si esta afiliado a cualquier partido político.

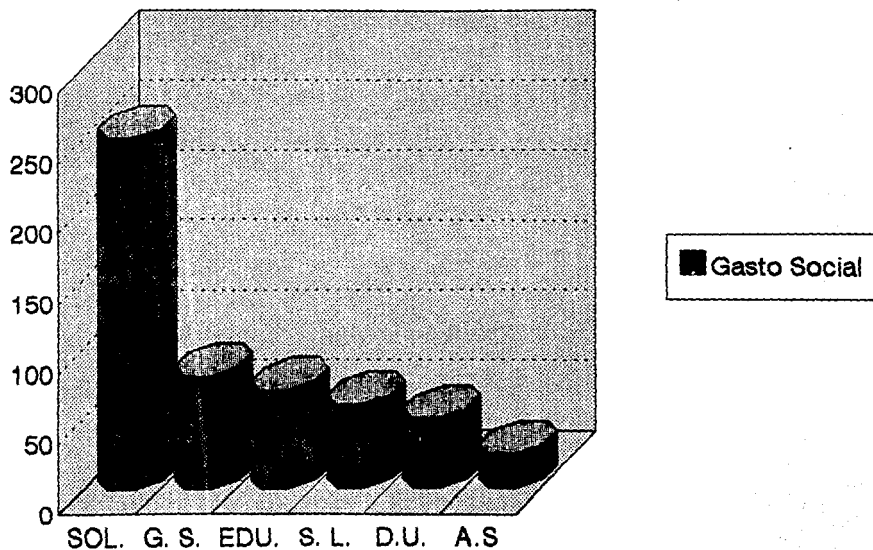
APPENDICE

ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL 1988-92



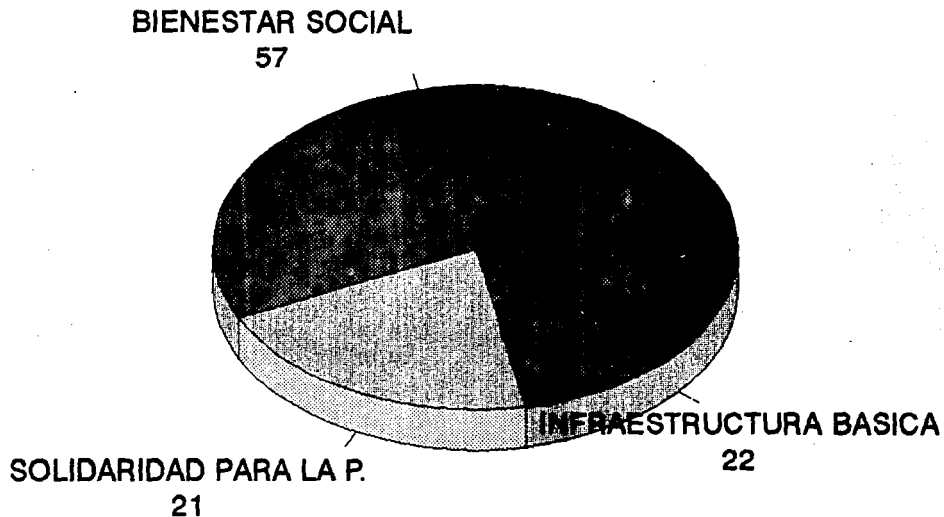
Grafica No. 2

GASTO SOCIAL. CRECIMIENTO REAL 1988-92



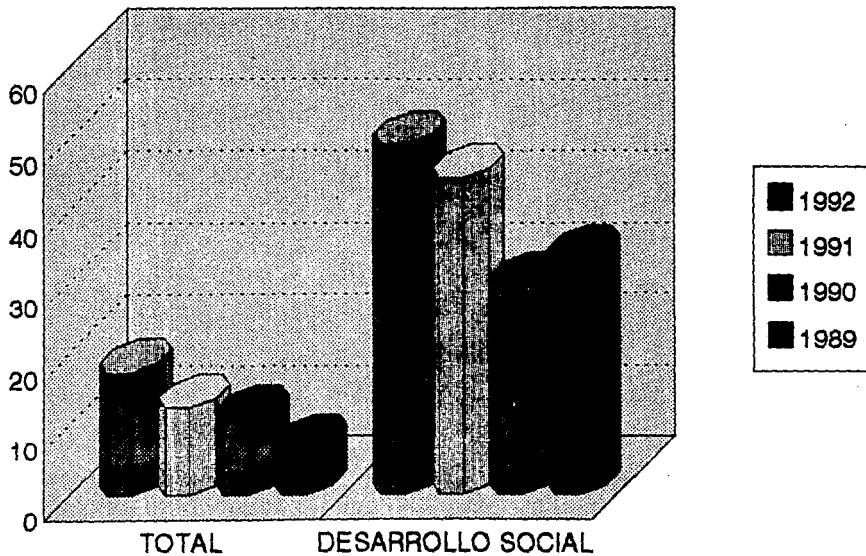
Grafica No. 3

SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL



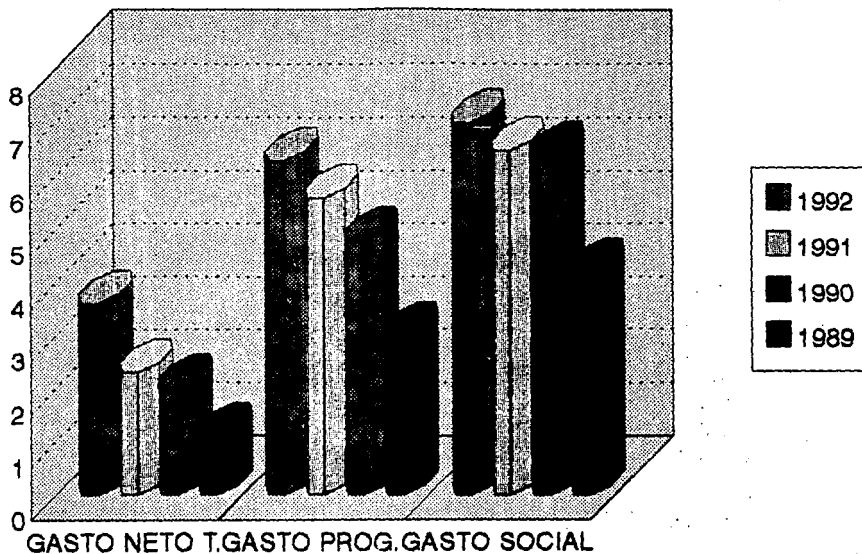
Grafica No. 4

IMPORTANCIA DE SOLIDARIDAD EN LA INVERSION PUBLICA



Grafica No. 5

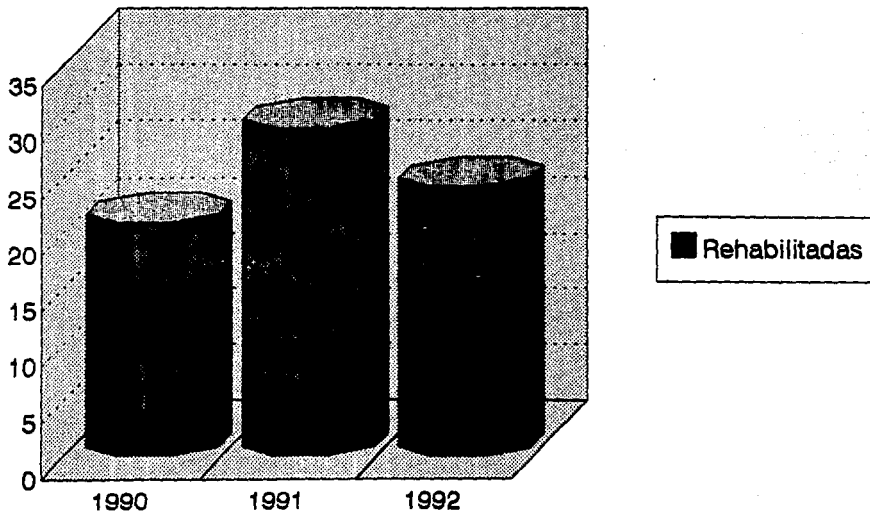
IMPORTANCIA DE SOLIDARIDAD EN EL GASTO PUBLICO



Grafica No. 6

Programa Nacional de Solidaridad. Educación

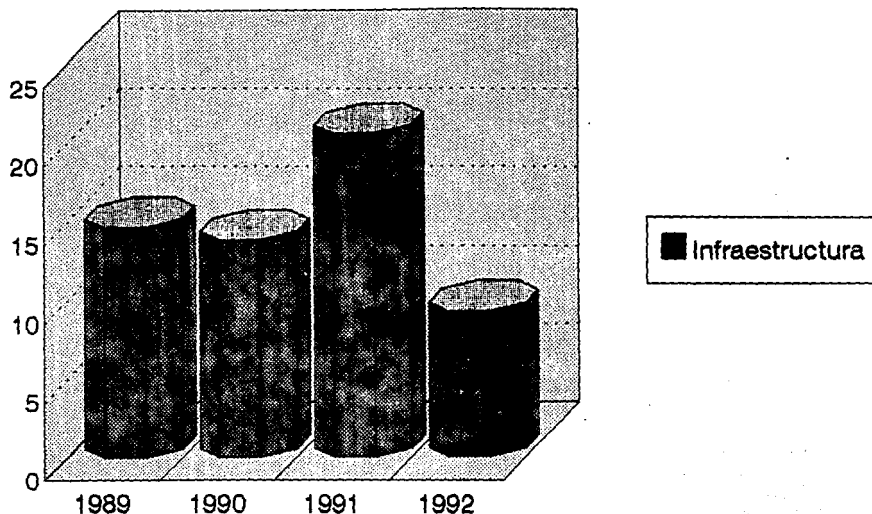
Escuelas Rehabilitadas, 1990-1992



Grafica No. 7

Programa Nacional de Solidaridad. Educación

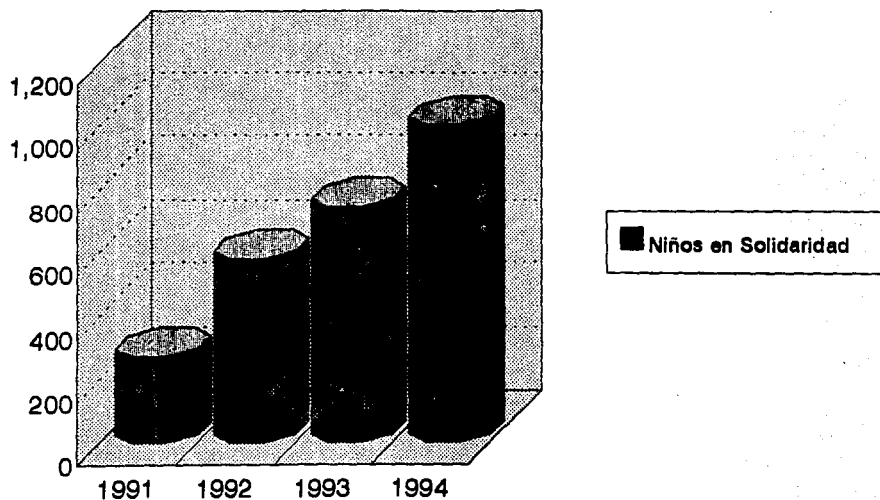
Infraestructura educativa. Construcción de espacios educativos 1989-1992



Grafica No. 8

Programa Nacional de Solidaridad.

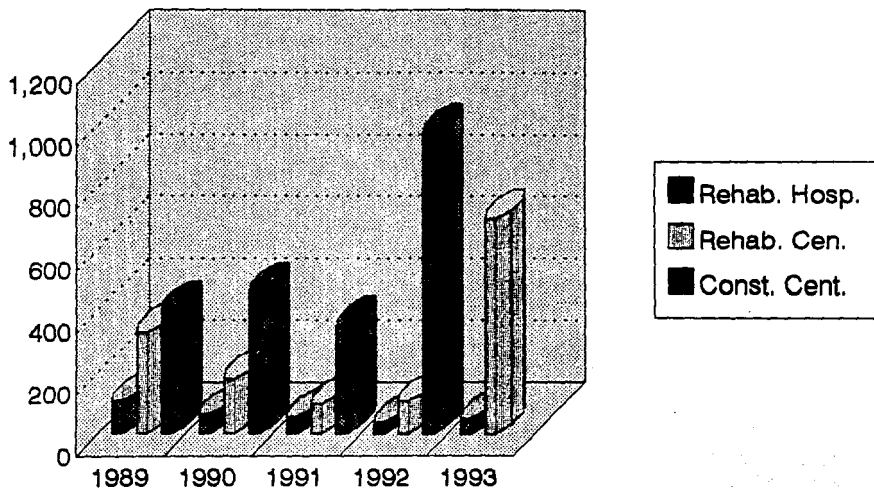
Niños en Solidaridad. Metas 1991-1994



Grafica No. 9

Programa Nacional de Solidaridad

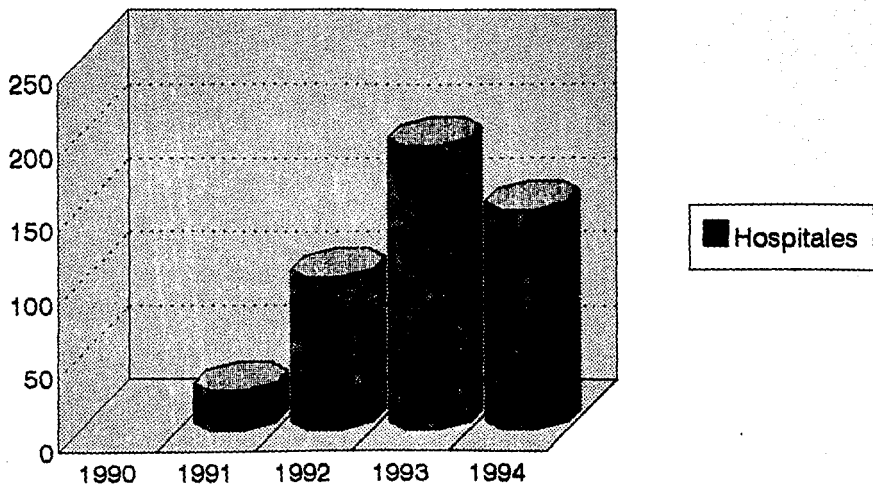
Solidaridad-Secretaria de Salubridad y Asistencia.



Grafica No. 10

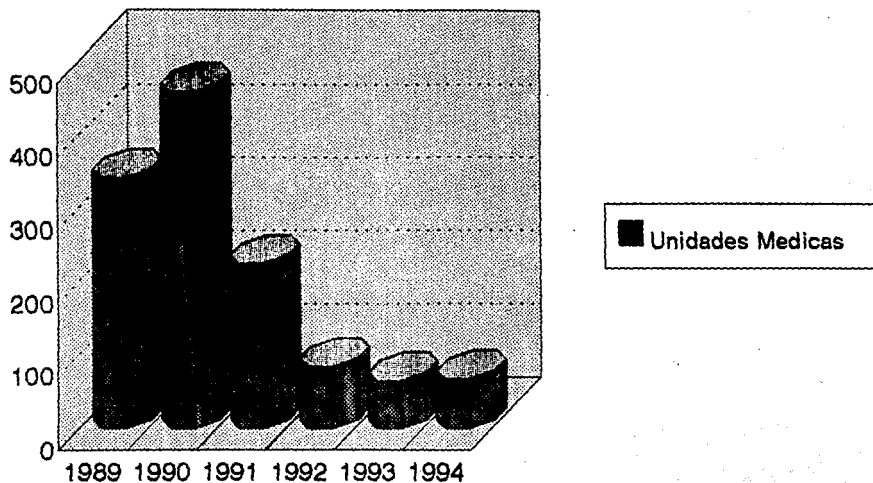
Hospital Digno

(Hospitales)



grafica No. 11

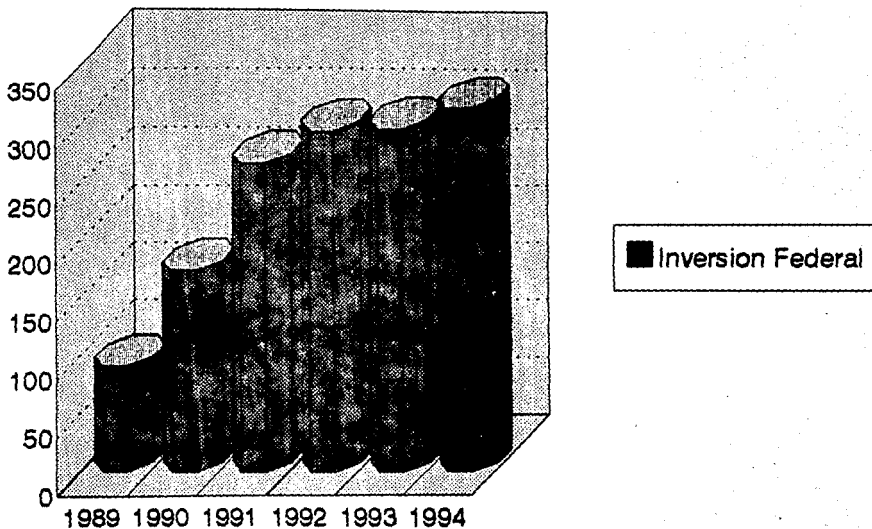
Instituto Mexicano del Seguro Social-Solidaridad (Unidades médicas rurales)



Grafica No. 12

Programa Nacional de Solidaridad. Electrificación

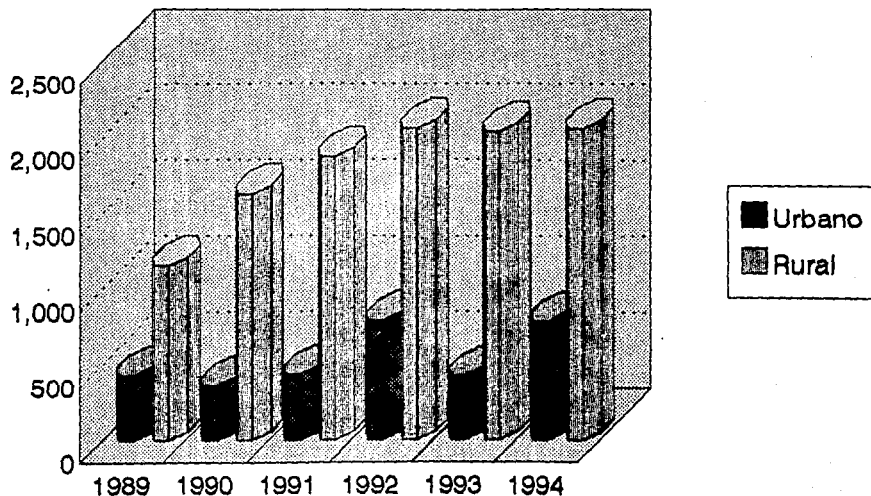
Inversión Federal



Grafica No. 13

Programa Nacional de Solidaridad.

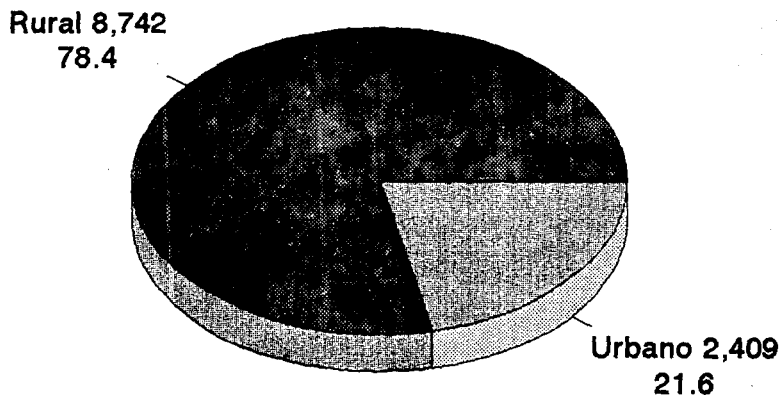
Sistemas de agua potable y alcantarillado 1989-1994



Grafica 14

Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado

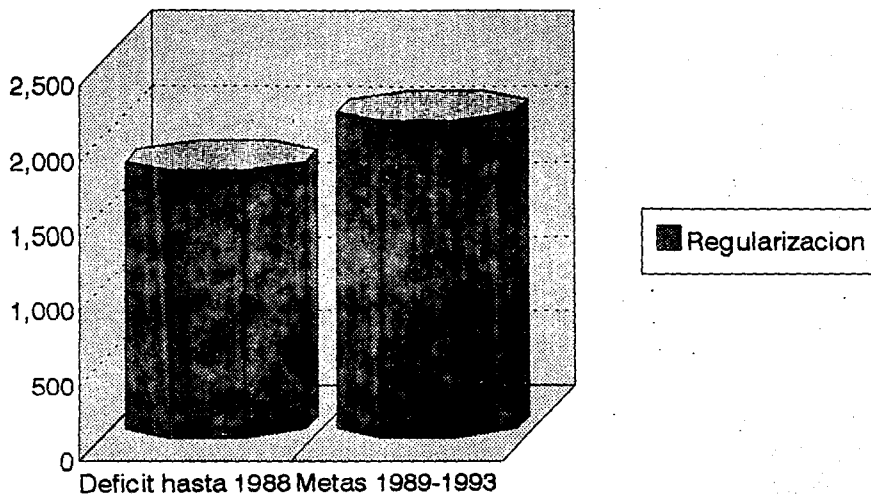
1989-1993



Grafica No. 15

Programa Nacional de Solidaridad

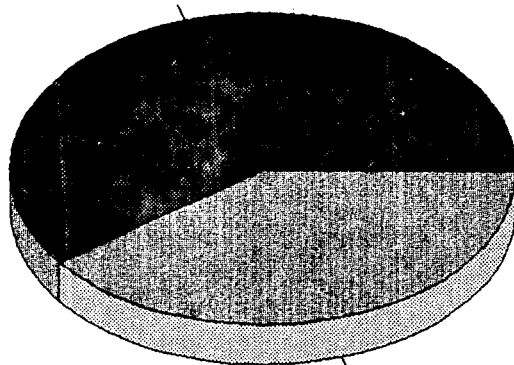
Regularización del Suelo Urbano



Grafica 16

URBANIZACION

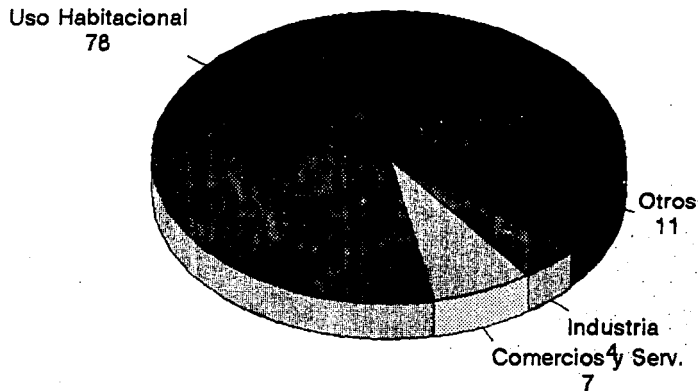
Zona Urbanizada
60



Area Rural
40

Grafica No. 17

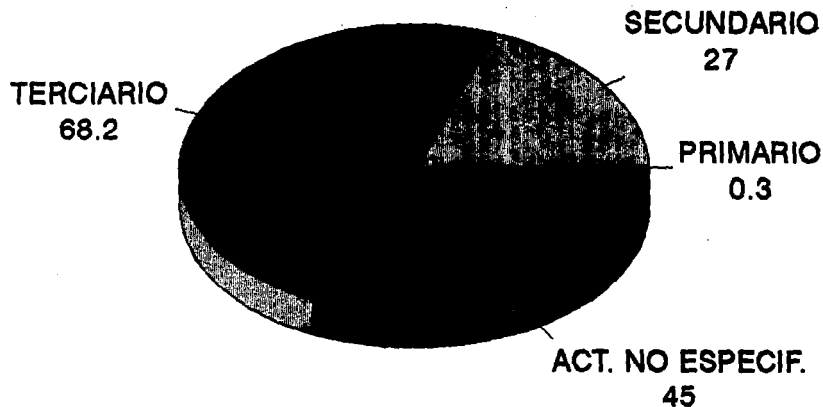
USO DEL SUELO DE LA ZONA URBANIZADA



Grafica No. 18

OCUPACION PREDOMINANTE

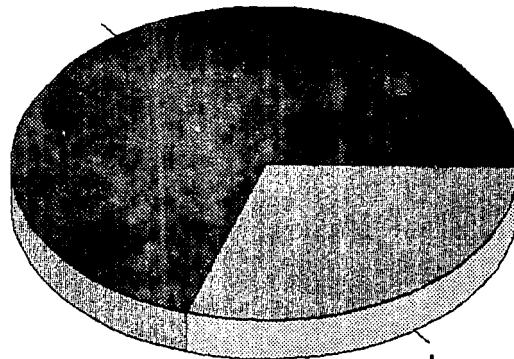
DELEGACION ALVARO OBREGON



GRAFICA No. 19

CARACTERISTICAS DEL SUELO

Montañas y Barrancas
70



Lomerios y Planicies
30

Grafica No. 20

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis. Et. Al. Solidaridad a Debate. 1a. edición. El Nacional. México, 1991.

Araíz, Aurora. Amigo. Del Estado y su Derecho. Ed. Porrúa, México, 1987.

Bertalanffy, Ludwigvon. Teoría General de Sistemas. Ed. George Braziller, Inc. Nueva York, 1968.

Black, M. La Teoría Social de Talcott Parsons un Examen Crítico. Ed. Prentice-Hall, México, 1961.

Cartwright, D. Group Dynamics, Research and Theory. Ed. Harper, Nueva York, 1973.

Cuaderno estadístico delegacional Alvaro Obregón, INEGI, 1993

Easton, David. Esquema para el Análisis Político. Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1989.

El Programa Nacional de Solidaridad, Una visión de la modernización de México, Ed. F.C.E. México 1994

El Cotidiano, Revista, No. 49, UAM, Julio-Agosto 1992

Folleto "Niños en Solidaridad" Pronasol

Folleto "Fondos municipales de Solidaridad" Pronasol; México 1992.

Folleto "Contraloría Social", México, 1992

George H. Sabine. Historia de la Teoría Política. México 1984.

J. K. Laski. El Liberalismo Europeo. F. C. E. México, 1984.

Informe de Avance Programático y Presupuestal, Delegación Alvaro Obregón, México 1992

Informe de Avance Programático y Presupuestal, Delegación Alvaro Obregón, México 1994

Masolo Alejandra, Bassols Ricárdez, et.al, Procesos Rurales y Urbanos en el México Actual, UAM, México 1991.

Polis 90. Anuario de Sociología, UAM, México 1990

Truman, David. "Análisis del Grupo Político" En Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Ed. Aguilar, Barcelona 1979.

Velez Félix (compilador), La Pobreza en México Causas y políticas para combatirla, ITAM, México ,1994.

Villarreal, René. La Contrarrevolución Monetarista. Ed. F.C.E. México 1986.

Worth, Charles. The Limits of Behavioralism in Political and Social Science, Philadelphia. 162.