

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---



**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**“INCIDENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL DEL  
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
(PRONASOL) EN EL MUNICIPIO DE CHALCO  
1989-1994”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA  
PRESENTA**

**ARMINDA RODRÍGUEZ AGUILAR**

**ASESOR: LUIS LOZANO ARREDONDO**



**CIUDAD UNIVERSITARIA**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## DEDICATORIAS

*A Dios:*

*Por permitirme estar aquí, por los padres que me diste y por los hermanos que tengo, por mis sueños alcanzados. Gracias por el amor, la dicha y por todo lo que me das día a día.*

*A mi mamá Sra. Florencia Aguilar:*

*Gracias por ser quien eres, la que ha estado en las buenas y en las malas junto a mí, la que ha sabido entender cada uno de mis problemas, la que me ha ayudado a ser una buena persona. Espero llegar a tener tu fuerza, tus ganas de vivir, tu corazón, tu nobleza y sobre todo tu amor. Eres un gran ejemplo de mujer y de madre. El amor y orgullo que siento por tí es inmenso.*

*A mi papá Sr. Armando Rodríguez:*

*Gracias por tu cariño, por tus cuidados, por llenar mi corazón y pensamiento de hermosos y gratos recuerdos. Eres y serás siempre una persona necesaria y fundamental en mi vida. Te quiero mucho.*

*A mis hermanos Flor, Isabel y Carlos:*

*Juntos hemos crecido, aprendido, llorado, reído, tropezado, caído y juntos nos hemos levantado. Soy muy feliz de tenerlos y estar siempre unidos, me siento muy orgullosa de ustedes. Gracias por su cariño y apoyo; los adoro.*

*A mi abuelita Amparo Medina:*

*Porque me viste crecer, por toda tu paciencia, porque dedicaste tu tiempo a cuidarme y aconsejarme, por tus caricias, por tu aliento de perseverancia. Gracias.*

*A mis primos Víctor Alberto y Luis Enrique Reyes:*

*Son un ejemplo de lucha y superación constante. Gracias por estar presentes en los momentos importantes de mi vida, por todo su cariño, apoyo y preocupación.*

*A Cecilia Cortés:*

*Por acompañarme en mis aventuras, por apoyarme en mis decisiones, por escucharme cuando te hablo, por preocuparte de mis problemas, por llorar con mis penas, por reír con mis alegrías, por estar siempre allí. Gracias amiga.*

*A Berenice Salazar y Laura Farías:*

*Amigas incondicionales y apoyo fundamental a lo largo de la carrera.*

*A Myriam Monterrubio de Sierra:*

*Por haberte cruzado en mi camino, por escucharme y darme tu apoyo sin condición. Por tu amistad, cariño y confianza que espero nunca defraudar. Gracias infinitas por todo desde el fondo de mi corazón.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México:*

*Por darme la oportunidad de pertenecer a ella y enseñarme un mundo inmenso de conocimientos. Es un orgullo ser Universitaria.*

*Al profesor Luis Lozano Arredondo:*

*Gracias por su asesoría, por sus críticas, correcciones y paciencia, por enseñarme que la Economía no sólo trata de números y modelos, sino también de seres humanos.*

*A los profesores: Mtra. Santiago Ánima Puente, Lic. Ángel Ávila Hernández, Lic. Leonardo Lomelí Vanegas, Lic. José Manuel Flores Ramos:*

*Por el tiempo dedicado a la revisión de este trabajo.*

*Arminda Rodríguez Aguilar.*

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I. POLÍTICA ECONÓMICA (1989-1994).</b>	4
1.1 Objetivos.	4
1.2 Política Fiscal.	6
1.3 Política de Gasto.	8
1.4 Política Monetaria y Financiera.	8
1.5 Política Cambiaria.	11
1.6 Política de Comercio Exterior.	12
1.7 Política de Deuda Externa.	12
<b>CAPÍTULO II. POLÍTICA SOCIAL Y PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1989-1994).</b>	16
2.1 Política Social 1989-1994.	16
2.1.1 Educación	17
2.1.2 Salud.	19
2.1.3 Salario, Empleo.	20
2.1.4 Vivienda	20
2.2.5 Ramo 26	22
2.2 Programa Nacional de Solidaridad	23
2.2.1 Antecedentes.	23
2.2.2 Objetivos, Metas, Prioridades y Principios.	25
2.2.3 Estructura y Organización.	26
2.2.4 Programas.	27
2.2.5 Recursos.	29
2.2.6 Resultados	31
<b>CAPÍTULO III. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE CHALCO.</b>	37
3.1 Reseña Histórica.	37
3.1.1 Denominación.	37
3.1.2 Toponimia.	37
3.1.3 Glifo.	37
3.1.4 Historia.	37
3.2 Medio Físico.	39
3.2.1 Localización.	39
3.2.2 Hidrología.	40
3.2.3 Clima	40
3.2.4 Orografía.	40
3.2.5 Flora y Fauna.	40
3.2.6 Uso de Suelo.	41

3.3 Aspectos Demográficos.	42
3.4 Aspectos Económicos.	44
3.4.1 Empleo y Salarios	47
3.5 Educación.	48
3.6 Salud.	48
3.7 Vivienda.	49
3.8 Infraestructura y Transporte.	50
<b>CAPÍTULO IV. INCIDENCIA DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN CHALCO.</b>	52
4.1 Problemática Urbana	52
4.2 Programas del PRONASOL implementados en Chalco.	54
4.3 Incidencia Económica y Social del Pronasol en Chalco	56
4.3.1 Incidencia Económica	56
4.3.2 Incidencia Social	69
4.4 Organización Social y Comités de Solidaridad	80
4.5 Impacto Político del PRONASOL en Chalco.	81
4.6 Chalco... después de Solidaridad	83
<b>CONCLUSIONES.</b>	89
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	96
<b>HEMEROGRAFÍA</b>	97

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo el establecer de qué manera incide un programa de política social -en lo económico y social-, en una población carente de servicios básicos y con un alto grado de migración. En lo económico para establecer si estos programas contribuyen a mejorar el nivel de vida de la población a los que van dirigidos dichos recursos. En lo social para determinar si las demandas de las organizaciones sociales o la sociedad en general son atendidas y resueltas de manera eficiente y si dichos recursos pueden solucionar los problemas derivados de la falta de satisfactores.

Es indiscutible que un programa de política social por sí sólo no puede solucionar los problemas históricos de desigualdad, marginación y pobreza, por ello la política económica juega un papel fundamental para la consolidación de los objetivos.

La política neoliberal ha implicado muchos cambios en las políticas sociales, las cuales bajo esta óptica deben ser más racionales y selectivas, es por ello que los recursos destinados a este rubro no llegan a toda la población.

Los recursos son destinados principalmente a la creación de infraestructura básica, alimentación, educación y salud.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se erigió como la punta de lanza de la política social en el gobierno de Salinas de Gortari y fue precisamente en el Municipio de Chalco donde este programa tuvo mayor incidencia en cuanto a recursos económicos gastados del total destinado a este programa.

El término política social es de uso común cuando se analizan las actividades en el ámbito social del sector público, pero pocas veces se le define con exactitud, esto ha generado confusión y provoca que a menudo se utilicen como sinónimos de política social otros vocablos de significado totalmente distintos. Los términos que más erróneamente se asocian con esta idea son: caridad, beneficencia y filantropía.

La caridad tiene un origen netamente religioso; es voluntaria, lo que significa que nadie está obligado a ser caritativo, es preferentemente individualista y tiene como principal objetivo la salvación eterna.

La beneficencia puede derivarse de impulsos caritativos, pero se distingue de la caridad porque se realiza de manera colectiva y organizada más que de manera individual, y puede ser llevada a cabo por organizaciones tanto públicas como privadas.

En cuanto a la filantropía puede decirse que tiene un origen más humanista que religioso. El filántropo ayuda por afición, casi por *hobby*, no tanto por interés político o económico; la filantropía responde más al interés de que ayude, que al de los receptores de la ayuda.

Uno de los objetivos más comunes de la política social es incorporar productivamente a los pobres al quehacer económico de una sociedad y convertirlos en factores productivos socialmente útiles. Es compensar las desigualdades económicas entre individuos.

Para que sea efectiva y eficiente es necesario determinar a quién y qué medida hay que compensar.

La política social es un elemento fundamental para alcanzar la justicia social en la distribución justa y digna de los recursos, oportunidades y responsabilidades.

La política social se puede definir desde las siguientes perspectivas: como concepto filosófico, es el medio que utilizan colectivamente los miembros de organizaciones sociales y políticas para encontrar soluciones a los problemas que les afectan; como producto, consiste en las conclusiones alcanzadas por los individuos encargados del mejoramiento de las condiciones de vida y organización social de la comunidad; como proceso, es el medio fundamental en el cual las organizaciones sociales mantienen una búsqueda de mejores condiciones para sus miembros; como una estructura para la acción, es tanto un producto como un proceso, asume la existencia de una política bien definida, la cual se puede implementar en el contexto de los cambios probables de valores, estructura y condiciones del grupo afectado.

La política económica se vincula en mayor medida con programas de acciones relacionadas directamente con el crecimiento económico, aspectos monetarios y fiscales, mientras que la política social se relaciona más con gastos y acciones que inciden directamente en el bienestar social de la población.

Las políticas identificadas como sociales no deben interpretarse como si su único objetivo fuera el bienestar social; todas las otras políticas públicas, que no son convencionalmente definidas como sociales pueden tener un efecto igual o superior en el bienestar de la población; la política pública debe entenderse como una totalidad en la que las políticas sociales se interrelacionan significativamente con el resto de las políticas públicas.

Las fronteras de la política social son difíciles de definir, se puede sugerir que la política social incluye todas las acciones que se relacionan con la distribución de recursos y oportunidades entre los miembros de la comunidad, así como las que buscan alterar las distribuciones establecidas.

Es posible que el término política social tenga un significado particular según el tiempo y el lugar, pues en el fondo es producto de un proceso histórico, social, cultural y político; un proceso histórico que determina la visión de justicia social, de lo que son las necesidades de la población, de lo que se supone es un nivel de bienestar razonable, de las desigualdades aceptables en la sociedad, del papel social del Estado y de lo que finalmente sustenta el modo de vida de cada sociedad.

El trabajo que a continuación se presenta se encuentra dividido en cuatro capítulos. En el capítulo I se presentan los aspectos generales de la política económica durante el periodo 1989–1994; objetivos y metas a alcanzar, características de las políticas implementadas y resultados.

El capítulo II se refiere al desarrollo la política social durante el periodo antes mencionado, también se hace referencia al Programa Nacional de Solidaridad; sus antecedentes, objetivos, metas, programas y recursos.

El capítulo III es una monografía del municipio de Chalco, antecedentes históricos, aspectos físicos, demográficos y económicos; tiene como fin conocer las características del municipio, su proceso de crecimiento y desarrollo.

El capítulo IV desarrolla la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad en el municipio, los programas implementados, el resultado de los programas, los recursos asignados, la organización de la sociedad, el impacto político del programa y cómo se encuentra el municipio después de la puesta en marcha del programa.

## CAPÍTULO I

### POLÍTICA ECONÓMICA 1989-1994

#### 1.1 Objetivos

“El Estado debe conducir el desarrollo nacional armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza. El quehacer del Estado en la economía es promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la Constitución y sus leyes”<sup>1</sup>.

Las metas en la actividad económica y de precios para el periodo de 1989-1994 estuvieron encaminadas a un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al 6% del Producto Interno Bruto (PIB) anual como condición para proveer empleos bien remunerados y con ello erradicar el desempleo y subempleo.

La reducción de la inflación (5% anual) a niveles compatibles con el tipo de cambio en equilibrio con la balanza de pagos para que las fluctuaciones en el mercado de divisas no propicien un alza en la inflación.

Para el cumplimiento de estos objetivos se requería un estricto control de las finanzas públicas, ingresos públicos compatibles con las metas fiscales, eficiencia productiva, competitividad con el exterior y una mejor distribución del ingreso; gasto público moderado y congruente, ejecución prioritaria de programas de gasto social, promoción del ahorro y eficiente intermediación financiera; estructura arancelaria uniforme y perfeccionamiento de la concertación social en el diseño y evaluación de la política económica.

Estos objetivos se podía realizar sólo si existía una “concertación” (como en el periodo anterior) pues con ello el gobierno entrante podría tener la venia de todos los agentes que participan en la economía. Es por ello que se puso en marcha lo que se denominó Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) firmado el 12 de diciembre de 1988 con el fin de cumplir los objetivos antes mencionados.

<sup>1</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. S.P.P. Poder Ejecutivo Federal. 1989.

CONCERTACIONES ECONÓMICAS Y PRINCIPALES MEDIDAS. DICIEMBRE 1988-DICIEMBRE 1994*						
CONCERTACIÓN ECONÓMICA	FECHA DE ANUNCIO	VIGENTE HASTA EL	PRECIOS	TIPO DE CAMBIO	SALARIOS	FINANZAS PÚBLICAS
PECE I. Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico	12-Dic-88	31-Jul-89	Aumentos de precios y tarifas rezagadas.	Ajuste diario de un peso a partir del 1o. de enero de 1989	Alza de 8% en los Salarios Mínimos	Profundización en la desregulación económica
PECE II	18-Jun-89	31-Mar-90	Sin cambios	Ajuste diario de un peso	Alza de 6% a los Salarios Mínimos	Finanzas Públicas Sanas
PECE III	03-Dic-89	31-Jul-90	Aumentan 6% las gasolinas	Ajuste diario de un peso	Alza del 10% a los salarios Mínimos desde el 4 de diciembre	Finanzas Públicas Sanas
PECE IV	27-May-90	31-Ene-91	Aumentos en energéticos entre 6 y 12%	Ajuste diario de 0.80 ctvos. a partir del 28 de mayo	Sin cambios	Finanzas Públicas Sanas
PECE V	11-Nov-90	31-Dic-91	Alzas: Gasolina \$ 710.00, Luz, Diesel y Gas 10%	Ajuste diario de 0.40 ctvos. a partir del 12 de noviembre	Alza de 18% a los Salarios Mínimos desde el 16 de noviembre	Profundización en la desregulación económica
PECE VI	10-Nov-91	31-Ene-93	Alzas: Nova 65%, Magna 25% y Diesel 9.7%, Gas Licuado 2.4% con ajuste mensual de 2.5%, Luz Doméstica Industrial 21.3%	Eliminación del control de cambios y reducción a 0.20 ctvos. diarios en el deslizamiento del tipo de cambio	Aumento de 12% a los Salarios Mínimos a partir del 1o. de enero. Este ajuste será aplicable a los contractuales	Alimentos y medicamentos IVA de 0.0%. Se establece tasa única de 10% en el pago del IVA, con excepción de las franjas fronterizas y zonas libre
PECE VII. Pacto para la Estabilidad la Competitividad y el Empleo	20-Oct-92	31-Dic-93	Ajuste gradual en electricidad y otros energéticos de baja tensión en uso doméstico y comercial no mayor a dos dígitos en la vigencia del Pacto	Aumenta el deslizamiento del tipo de cambio de N\$ 0.0002 a N\$ 0.0004	Aumento en Salarios Mínimos no superiores a un 10%	Disciplina Fiscal a fin de lograr las metas del Presupuesto Programado
PECE VIII	01-Oct-93	31-Dic-94	Reducción de tarifas eléctricas de uso doméstico y comercial que no exceda el 5% durante la vigencia del Pacto. Los precios públicos de los principales insumos que ofrece el sector público se reducirán en la proporción que permitan alinearlos cabalmente a su referencia internacional	Se mantiene el deslizamiento de N\$ 0.0004 del tipo de cambio	Los ingresos equivalentes a un Salario Mínimo aumentarán entre 7.5 y 10.8%, esto por efecto de la exención del I.S.R. que también se aplicará de manera gradual hasta cuatro Salarios Mínimos. Además se considera el aumento por Bonos de Productividad	Disminución del I.S.R. para las empresas de 35 y 34%. Así como facilidades para el pago de impuestos federales, como es el pago al activo del 2%. Se reduce el Impuesto para operación de créditos externos para las empresas

FUENTE: ORTIZ Wadymair, Arturo. "Política económica de México 1982-2000. El Fiasco neoliberal", pp. 112-113

\* Vigencia calculada para 1994

## 1.2 Política Fiscal

La Política Fiscal pretendió estar encaminada a una recaudación suficiente con apoyo a la estabilidad, promoviendo una mejor distribución del ingreso y bienestar, una adecuada determinación de precios y uso racional de los recursos escasos.

Los impuestos y precios públicos debían permitir para los productos nacionales competitividad con los extranjeros. Las tasas impositivas y precios internacionales serían un punto de referencia para el diseño de dicha política.

Entre sus objetivos estaban combinar la ampliación de las bases tributarias de los distintos impuestos y del número de los contribuyentes con menores tasas impositivas; avanzar paulatina y concertadamente en la desgravación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a personas físicas para restablecer la equidad del sistema tributario; el ISR sobre las empresas para la reinversión de las utilidades, reducir la elusión y evasión fiscal ampliando y mejorando los procesos de auditoría y vigilancia en el pago de impuestos buscando simplificar disposiciones y trámites así como también asesoría al contribuyente en el pago de sus contribuciones. La política de coordinación fiscal buscaría fortalecer el sistema impositivo federal, estatal y municipal, con el propósito de alcanzar una mayor solidez de las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno.

Entre las medidas que en materia fiscal se dieron se encuentran la simplificación del sistema fiscal, equidad e incremento en la recaudación. Con ello para 1989 se introdujo un impuesto del 2% sobre activos, asegurando con ello que las empresas pagaran un monto mínimo de impuesto con lo que se reducía hasta cierto punto uno de los más grandes problemas, la evasión fiscal.

Durante 1990 destacaron las siguientes reformas: reducción de las tasas marginales impositivas para promover la competitividad pasando de 39.2% en 1988 a 35% en 1991; las tasas del ISR a personas físicas se modificaron y el número de estratos se redujo de 12 a 6, pagando el estrato de ingresos menor 3% y el más alto 40%; se elevó la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que grava los servicios en las zonas fronterizas del 6 al 15%; y en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), la reducción de las tasas de impuesto sobre automóviles nuevos.

Se amplió la base gravable de tal manera que se obliga a pagar a los contribuyentes de acuerdo a su capital, llevando control de sus ingresos y expidiendo algunos comprobantes; se le dio mayor importancia a la evasión fiscal estableciendo mecanismos de control y simplificación.

A partir de 1991 la tasa general del IVA bajó de 20 y 15 a 10%, el Congreso de la Unión aprobó una reforma que sustituyó las tasas de 6, 15 y 20% del IVA en zonas fronterizas por un impuesto de 10%, de modo que para 1992 sólo quedaban dos, la tasa del 10 y 0%. Hubo un incremento en el número de contribuyentes al pasar de 1.6 millones en 1988 a 2.7 millones para 1992.

El ISR constituyó la principal fuente de ingresos no petroleros. En consecuencia se puede decir, que las reformas tributarias por sí mismas no generaron los recursos necesarios para equilibrar el presupuesto y se tuvieron que generar recursos complementarios para lograr el ajuste de las finanzas públicas, una vía importante fue a través de los ingresos de la venta de empresas públicas al sector privado.

**MÉXICO: INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL**  
(Porcentajes del PIB)

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992 <sup>2</sup>	1993	1994
Ingresos Totales	16.5	17.4	17.4	17.3	17.7	17.3	17.1
Petroleros	5.7	5.5	5.2	4.9	n.d.	2.5	2.5
No petroleros	10.8	11.9	12.2	12.4	17.7	14.8	14.6
Tributarios	9.6	9.7	10.4	10.7	12.2	12.6	12.7
ISR*	5.1	5	5.1	5.1	5.6	6.1	5.7
IVA	2.9	2.8	3.2	3.2	2.9	2.9	3.1
IEPS	0.9	0.9	0.9	0.7	1.7	1.7	2.2
Importación	0.4	0.7	0.9	1.1	1.2	1.1	1
Otros	0.3	0.3	0.3	0.6	0.8	0.8	0.7
No tributarios	1.2	2.2	1.8	1.7 <sup>1</sup>	5.5	4.6	4.3

Fuente: Banco de México, Informe Anual, varios años.

\* Incluye el impuesto al activo de las empresas en 1989 y el impuesto al activo en 1990.

1 Excluye ingresos por desincorporación de bancos, Telmex, y las ganancias por la recompra de deuda externa.

2 Para 1992, el banco de México reportó como ingresos totales los que obtuvo por concepto de ingresos tributarios y no tributarios.

### **1.3 Política de Gasto**

Esta política se encaminó en dos vertientes: la determinación de su nivel y su asignación entre los diferentes sectores y programas. Sus objetivos estaban encaminados en la compatibilidad de los recursos disponibles, basados en el criterio de que a un mayor gasto en alguna, correspondería uno menor en otra. Debería ser acorde con las prioridades del plan de infraestructura social, en la que destacaron los rubros de educación, salud, vivienda, agua potable, abasto de alimentos, seguridad e impartición de justicia, infraestructura económica la cual incluye transporte, abasto de combustible, energía eléctrica, y atención a las necesidades extremas de la población de más bajos ingresos.

En diciembre de 1988 se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como expresión del nuevo enfoque del gasto social para enfrentar la pobreza extrema. En 1980 se destina a educación, salud y bienestar social el 7.2% del PIB y a partir de 1988 cuando el gasto gubernamental se redujo hubo recortes en esos rubros. A partir de 1989 con la recuperación de la economía y la renegociación de la deuda se liberaron recursos para el gasto social, pero fue hasta 1991 cuando su participación en el PIB se recuperó (7.4%).

En 1994 el gasto programable aumentó 11.5% destacando el impulso a los programas de educación, salud, desarrollo rural; el gasto de capital del sector público no financiero (inversión física e inversión financiera) incrementó en 0.5%, lo que se explica por la inversión del sector presupuestal mediante programas de infraestructura básica del PRONASOL y los proyectos de carreteras, petróleo, electricidad, irrigación y agua potable.

### **1.4 Política Monetaria y Financiera**

El financiamiento del sector público se apoyó más en la colocación de valores gubernamentales en el mercado, que en el uso de crédito directo del Banco de México, con el propósito de que el aumento de la base monetaria fuera congruente con el crecimiento de la actividad económica en condiciones de estabilidad.

La política de tasas de interés debía conciliar dos objetivos aparentemente contrapuestos: otorgar rendimientos atractivos al ahorrador y promover tasas reales moderadas. A la satisfacción simultánea de los objetivos señalados contribuirían la consolidación de bajas tasas de inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la disminución de las transferencias al exterior y el mejoramiento de los servicios que prestan las instituciones financieras. Para que existiera un crecimiento sin inflación, los mercados financieros tendrían que proporcionar una generación de retención de ahorro a tono con las demandas de inversión derivadas del propio crecimiento de la actividad económica.

La política monetaria y crediticia desde 1988 se manejó con gran flexibilidad para apoyar la estabilidad económica y de precios sin frenar en la medida de los posibles el ritmo de la actividad económica. A partir de 1990 varios fueron los factores que influyen en la evolución de los mercados financieros, destacando entre ellos la reforma legal para privatizar la banca múltiple, la venta de Telmex, el acuerdo de renegociación de la deuda pública externa.

En 1991 la política monetaria se orientó a evitar que las entradas de capital generaran presiones sobre el sistema financiero y el nivel de precios, para 1992 su objetivo fue desacelerar el ritmo de la inflación. En 1993 buscó lograr la estabilidad de precios y el manejo del crédito interno del Banco de México buscó que la expansión de la oferta de la base monetaria fuera acorde con los cambios de la demanda esperada.

Durante 1994 la política monetaria estuvo condicionada en buena medida por el comportamiento del mercado cambiario. Por su parte la política de tasas de interés se decía, seguiría una política flexible que buscara bajar tanto la tasa de interés nominal como la real.

La liberalización financiera comenzó en 1984 con la Ley Orgánica del Banco de México que limitó el monto de financiamiento que esa institución podía conceder y se limitó el canje aplicado a los comerciales de sus pasivos computables.

La segunda fase de liberalización financiera inició en 1988 con la eliminación de los cajones de crédito y con la eliminación de los requisitos de reserva obligatoria. En abril de 1989 se liberaron las tasas de interés y se eliminó el encaje legal

sustituyéndose por la obligación de mantener un coeficiente de liquidez equivalente al 30%. Se multiplicaron las opciones de ahorro y financiamiento y en consecuencia la gama de operaciones que podían efectuarse en los mercados de dinero y capital. Una de las medidas más importantes del paquete regulatorio fue la aprobación de la Ley de Instituciones de Crédito, así como una serie de leyes relacionadas para permitir la creación de grupos financieros. Según la Ley, los bancos comerciales están constituidos como sociedades anónimas, pues operan con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que permite la inversión extranjera hasta por un 49% del capital de las compañías de seguros, afianzadoras, almacenes de depósito y arrendadoras. Las reformas citadas proporcionaron el marco ideal para emprender la desincorporación de los bancos de propiedad estatal y la formación de grupos financieros.

En 1990 se aprueba la iniciativa de ley que permite realizar la venta de los bancos a particulares.

A finales de 1993 se otorga autonomía al Banco de México con el objetivo de que éste tenga las facultades necesarias para controlar el crecimiento de su crédito y así procurar la estabilidad de precios.

**INGRESOS PROVENIENTES DE LA PRIVATIZACIÓN  
DE LOS BANCOS COMERCIALES**

BANCO	FECHA	TOTAL (mill de dls)
Mercantil	14-Jun-91	611.200
Banpais	21-Jun-91	544.989
Banca Cremi	28-Jun-91	748.291
Banca Confía	09-Ago-91	892.260
De Oriente	16-Ago-91	223.221
Bancrecer	23-Ago-91	425.131
Banamex	30-Ago-91	9,744.982
Bancomer	08-Oct-91	8,564.213
BCH	18-Nov-91	878.360
Total		22,632.647

Fuente: SHCP y Banco de México. Informe anual 1991.

### 1.5 Política Cambiaria

En un entorno de economía de mercado es importante que el tipo de cambio contribuya al fortalecimiento de las exportaciones, la sustitución eficiente de las importaciones y a la evolución satisfactoria de la balanza de pagos, pero sin que esto conlleve a un incremento de la inflación, ni imposición de cargas al consumidor.

La estabilidad del tipo de cambio, que no significa total fijación, sería resultado de la consolidación de la estabilidad de precios, de finanzas públicas equilibradas y del manejo adecuado de las políticas fiscal y monetaria y de diversos elementos del costo.

La política cambiaria de reducir el deslizamiento del tipo de cambio de 1 peso a 80 centavos se inició en enero de 1990, para reducir los precios de los bienes comerciales, apresurando la sobrevaluación del tipo de cambio.

Esta política se profundizó al año siguiente debido a que se produjo nuevamente el deslizamiento del tipo de cambio, ahora de 80 a 40 centavos diarios de tal manera que la devaluación nominal del peso al año sería de 4.34% en 1991, cuando la inflación en ese año fue de 18.8%.

En 1992 se volvió a reducir el deslizamiento en esta ocasión a 20 centavos diarios lo que ocasionó una sobrevaluación del peso de alrededor 31.7%.

La formula no resultó por lo que el esquema de banda se abandonó pasando a un régimen de flotación a partir del 22 de diciembre de 1994; así en 1994 en conjunto el peso mexicano se depreció en 71% con respecto al dólar estadounidense.

La sobrevaluación del peso tuvo algunos efectos: comenzó a distorsionar los precios relativos entre los precios comerciales y no comerciales, los primeros crecían menos que los segundos; también aumentó los ingresos en dólares de las gentes, dirigiendo parte de su demanda hacia bienes importados tanto de consumo como intermedios.

La inflación disminuyó gracias al tipo de cambio sobrevaluado, pero agudizó el déficit de cuenta corriente, a la vez que revirtió el superávit comercial que había en 1987 por un déficit de 1989 en adelante.

### **1.6 Política de Comercio Exterior**

Se llevó a cabo en el contexto de fomento a las exportaciones no petroleras, mayor uniformidad en la protección de las distintas industrias, eliminación de distorsiones de las restricciones no arancelarias al comercio, búsqueda de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y el acceso a los recursos externos, así como la utilización de las negociaciones bilaterales para el mejor acceso a los mercados externos.

La política comercial se caracterizó por el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con los principales socios del país. Se firmó un convenio para iniciar conversaciones globales que facilitarían el comercio y la inversión. Así mismo las tasas arancelarias se fueron disminuyendo, por lo que para 1990 el arancel promedio era de 10.4% aunque para 1993 éste aumentó a 13.1%, para ese mismo año sólo quedaban 101 fracciones arancelarias sujetas a permiso previo que representaban el 5% de las importaciones.

Se suscribieron acuerdos de libre comercio con varios países entre ellos Chile en 1991; Colombia, Venezuela y Costa Rica que entró en vigor en 1995. El de mayor trascendencia fue el establecido con Estados Unidos de América y Canadá denominado Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el cual entró en vigor en enero de 1994.

Este tratado vino a establecer un cambio estructural en la economía, pues establece una ruta en la que la actividad debe estar regida por las condiciones de competencia internacional, que al mismo tiempo brinde acceso al mercado más grande del mundo, Estados Unidos y Canadá, y que simultáneamente abre a la sociedad mexicana a presiones e influencias no sólo económicas, sino también sociales, políticas y culturales.

### **1.7 Política de Deuda Externa**

Los lineamientos de deuda externa serían los de reducir la deuda externa histórica (deuda acumulada), disminuir las transferencias de recursos al exterior, lograr un financiamiento multianual para disminuir la incertidumbre y disminuir la deuda como proporción del PIB.

A fines de 1988 iniciaron las pláticas con los diversos acreedores de México, siendo la deuda externa total en ese año de 100,384 millones de dólares (mdd) de los cuales 81,003 mdd (80.69%) eran deuda del sector público; según cifras de José Ángel Gurría (ver cuadro).

En marzo de 1989, el secretario del Tesoro de Estados Unidos anunció el apoyo de su gobierno para buscar reducir voluntariamente los montos de la deuda de aquellos países con mayores niveles de endeudamiento, a lo cual denominó "Plan Brady".

Este plan tenía como requisito un programa de ajuste que incluía: la eliminación del déficit presupuestal, privatización de empresas estatales, mayores incentivos a la inversión nacional y extranjera, apertura al comercio exterior, liberalización del sistema financiero. Esto sin lugar a dudas se cumplió a pie de la letra.

El objetivo fundamental de este plan y los recursos provenientes del mismo, era lograr el crecimiento económico de las naciones favorecidas por el mismo, dando un financiamiento de 4,135 mdd durante un periodo de tres años.

Con el Banco Mundial se firmó un convenio por medio del cual se recibiría un paquete crediticio por un total de 1,960 mdd acordando que también se darían créditos de 2,000 mdd anuales en promedio.

Con el Club de París se logró un acuerdo multianual de abarcaba 2,600 mdd. En 1990 se firmó un acuerdo entre el gobierno federal y la banca acreedora y en marzo del mismo año se efectuó el canje de la deuda antigua por nuevos instrumentos.

Un aspecto importante de la política de deuda pública externa fue la obtención de recursos mediante la colocación de instrumentos de renta fija en los mercados financieros internacionales por un valor nominal de 2,146 mdd.

#### MÉXICO: DEUDA EXTERNA TOTAL

(millones de dólares)

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994*
Total	100,384	95,075	96,809	98,263	113,378	127,400	136,000
% PIB	59.1	48.6	41.9	37.6	34.1	32.1	29.6
Servicio de la Deuda Pagada	15,472	14,295	12,121	13,507	20,701		32,817

## MÉXICO: ESTRUCTURA DE LA DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PÚBLICO

(millones de dólares)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993*
Total	81,003	76,059	77,757	79,987	75,755	79,382
Organismos Multilaterales	10,420	10,099	14,685	15,187	15,645	16,228
Bilaterales	8,794	8,273	11,702	12,949	15,868	15,676
Bancos comerciales	57,786	53,097	47,088	45,781	38,054	38,820
Bonos públicos, privados, otros	4,003	4,590	4,282	6,071	6,118	8,658

Fuente: José Ángel Gurria, "La política de deuda externa en México, 1982-1990". FCE.

\*Saldo al 30 de septiembre.

Una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994 era tener un crecimiento del 6% del PIB, objetivo que no se cumplió ya que el crecimiento en el periodo se dan entre el 1.3 y 3.6%, la balanza comercial es deficitaria, esto en gran medida a que la política comercial se orientó hacia la apertura, reduciendo las tasas arancelarias lo que permitió la entrada masiva de productos extranjeros a precios más bajos que los nacionales; el objetivo de la reducción de la inflación se cumplió en gran medida pasando de 51.7% en 1988 a 7.1% en 1994 a pesar de esta reducción tampoco se cumplió la meta esperada que era del 5% anual.

En cuanto a la evolución del gasto durante el periodo los rubros de salud, educación y bienestar, representaron el mayor porcentaje de gasto destinado, esto en congruencia a lo propuesto en el Plan y puesto en marcha a través de PRONASOL.

En cuanto a la deuda externa se observa que se siguieron perfectamente los lineamientos establecidos con organismos internacionales de crédito, no se sacrificó este rubro para tener mejoras en otros.

El PIB manufacturero se mantiene a un nivel promedio debido a que por medio de la apertura comercial se genera inversión para este sector, el PIB agrícola no tiene una recuperación favorable a pesar de que existía un programa específico en este sector con el fin de evitar más el deterioro del mismo.

La inversión extranjera se incrementa favorablemente, esto como resultado de la apertura comercial que permite una mayor facilidad para la entrada de dichos capitales. Como efecto de la renegociación de la deuda, ésta representa un porcentaje menor con respecto al PIB pasando de 59.1% en 1988 a 29.6% en 1994.

**MÉXICO: RESUMEN DE LOS PRINCIPALES  
INDICADORES ECONÓMICOS  
1988-1994**

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PIB Total (%)	1.3	3.3	3.9	3.6	2.6	0.7	3.5
PIB Manufacturero (%)	3.2	7.2	5.2	4	1.8	-0.2	4.1
PIB Agrícola (%)	-3.2	-3.1	5.1	1.1	-1.5	2.6	2
Exportaciones totales (mdd)	20,565	22,842	26,950	27,120	46,196	51,895	60,882
Importaciones Totales (mdd)	18,898	25,437	31,090	31,184	62,129	65,366	79,346
Balanza Comercial (mdd)	1,667	-2,595	-4,139	-11,063	-15,993	-13,480	-18,464
Cuenta Corriente (mdd)	-2,922	-6,085	-7,113	-13,282	-22,809	-23,392	-28,875
Cuenta de Capital (mdd)	-1,163	3,175	8,164	179	25,995	30,882	11,548
Reservas Internacionales (mdd)	6,588	6,860	10,274	18,095	19,225	24,537	6,148
Inversión Extranjera Total (mdd)	24,087	27,001	35,473	41,876	50,211	65,828	72,861
Inflación (%)	51.7	19.7	29.9	18.8	11.9	8	7.1
Gasto Público	5.6	6	6.3	7.4	8.2		
Salud, educación y bienestar	5.6	6	6.3	7.4	7.9	8.7	nd
Desarrollo Urbano	0.4	0.3	0.2	0.3	0.4	0.4	nd
Desarrollo Rural	1	1	1	0.8	0.9	0.9	nd
Deuda Externa (mdd)	100,384	95,075	96,809	98,263	113,378	127,400	13,600
Deuda Externa (% PIB)	59.1	48.6	41.9	37.6	34.1	32.1	29.6
Apertura Comercial (%)*	21	18	13	9	10.7		
Ingresos por Privatización**	1,181	nd	nd	22,632	nd	nd	68,891
Tipo de Cambio***	2,298	2,681	2,943	3,075	3,119	3,1916	3,5278
Sector Público ****	412	379	280	239	232	206	215

FUENTE: CÁRDENAS, Enrique. "Estabilización, cambio estructural y colapso, 1988 - 1994, en: La Política Económica de México 1950 - 1994  
FCE - Colmex, 1996.

\*Cobertura de los permisos de importación.

\*\*Miles de millones de pesos. A partir de 1993, millones de nuevos pesos.

\*\*\*Pesos por dólar. A partir de 1993, está en nuevos pesos.

\*\*\*\*Número de empresas propiedad del gobierno federal.

**CAPÍTULO II**  
**POLÍTICA SOCIAL Y PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**  
**1989-1994**

**2.1 POLÍTICA SOCIAL 1989-1994**

La crisis de la década de los ochenta mostró la imposibilidad de mantener el rumbo de las políticas económica, social y política. La política social para la construcción de un Estado de Bienestar estaba sustentada en recursos y supuestos derivados del crecimiento económico y en consensos obtenidos de la vida política; todos tuvieron que transformarse desde su raíz. La economía casi cerrada e intervencionista del Estado quedó profundamente abierta y vulnerada por el peso de la deuda externa.

Durante esta nueva etapa de la política social se distinguen cambios fundamentales respecto a la anterior. Se refieren a la posición de la política social dentro de la acción del Estado y el gobierno. La "Reforma del Estado", el paso del Estado propietario e interventor al Estado rector y comprometido con la justicia y el bienestar, coloca a la política social como el centro y eje de la acción pública, como su razón de ser.

No se trata de una acción asistencial, sino que incide sobre la estructura de la sociedad y de su actividad; no se trata de proteger a las excepciones, sino de sumar a través de la acción estatal, la fuerza del conjunto con las mayorías, con las clases populares.

La política social en este contexto no propone que el Estado preste directamente los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población. Ahora se plantea como primer objetivo de la política social, el acceso de toda la población a un nivel básico de servicios: educación, salud y nutrición, electricidad, agua, drenaje, espacio y apoyo para edificar vivienda.

El énfasis está en garantizar el acceso a través de la acción pública, esto no indica que los servicios se presten directamente por las instituciones públicas ni que en todos casos sean gratuitos. La prestación de los servicios puede darse en muchas modalidades y por diversos agentes sociales o privados, sin descartar a las

instituciones públicas; la tarea del Estado está en garantizar el acceso de toda la población a los mismos.

La política social recupera su origen en la movilización popular y le otorga a la misma la iniciativa, el papel protagónico, el carácter de sujeto y no de objeto de la acción institucional. Las comunidades rurales o urbanas organizadas con libertad en sus propios términos, proponen y promueven el apoyo y el respaldo de las instituciones a su propia iniciativa, a su diagnóstico de lo más urgente y prioritario, a sus propuestas de solución más adecuadas. Respaldan su iniciativa con la aportación de sus recursos y su trabajo, con su capacidad de convocatoria, con su representatividad como interlocutores. El diálogo y la concertación ajustan la capacidad de respuesta de las instituciones con las demandas de la sociedad organizada, definen con precisión el proyecto y su ejecución compartida, concretan la "corresponsabilidad".

### **2.1.1 Educación**

La estructura física con que se disponía en la década de los años 80's era insuficiente para satisfacer la demanda nacional del servicio educativo en los niveles de educación básica. En el ciclo escolar 1988–1989, persistía un rezago de aproximadamente 82 mil espacios educativos, mil de preescolar (7.3%), 58 mil de primaria (70.7%) y 18 mil en secundaria (22%).

Según cifras de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (1994), durante el periodo 1988–1994 existió un cambio significativo en el gasto en educación como proporción del PIB ya que para 1988 representaba sólo el 3.6% y para 1994 según cifras estimadas pasó a 6.1%, lo que representó un incremento desde 1988 de un 100.9%.

En cuanto al analfabetismo una de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo era disminuir el porcentaje, para 1980 el porcentaje de analfabetismo entre la población de más de 15 años era del 17%, para 1995 esta cifra fue de 10.7%. El promedio de escolaridad en el mismo periodo pasó de 3.4 a 6.5 años.

Durante el periodo 1988–1994 la matrícula aumentó en 346,800 alumnos, el número de profesores en 96,256 y el de escuelas en 22,557. Esto nos muestra que el incremento de estos rubros no fue muy significativo y muy probablemente estos

aumentos se debieron al incremento en la población en edad de estudiar o los que pasaban de un nivel a otro.

**MÉXICO: INDICADORES DE GASTO  
EDUCATIVO %**

	1988	1992	1993 <sup>a</sup>	1994 <sup>a</sup>
Gasto Nacional como proporción del PIB (%)	3.6	5.2	5.7	6.1
Gasto Social como proporción de gasto programable total (%)	32	49.4	50.7	53
Gasto Federal en Educación (SEP)				
Como proporción del gasto programable (%)	13.9	20.6	22.4	23.5
Crecimiento nominal desde 1988 (%)		251.5	340.2	429.6
Crecimiento real desde 1988 (%)		54.6	75.6	100.9

FUENTE: SEP. Presupuesto de egresos de la Federación.  
a Estimadas.

**MÉXICO: SERVICIOS EDUCATIVOS**

EDUCACIÓN	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	Evolución 1988-1994
<b>Básica</b>							
Matrícula (miles)	21,680.3	21,423.6	21,325.9	21,349.2	21,487.6	21,791.4	111.1
Maestros	798,378	798,095	810,890	826,216	838,042	863,042	64,664.0
Escuelas	143,072	142,721	148,244	154,041	156,835	163,149	20,077.0
<b>Cap. para el Trabajo</b>							
Matrícula (miles)	440.0	436.2	413.6	407.3	402.6	391.0	-49.0
Maestros	21,303	22,153	22,799	23,499	23,987	23,743	2,440.0
Escuelas	3,055	3,240	3,379	3,583	3,669	3,644	589.0
<b>Media Superior</b>							
Matrícula (miles)	2,070.5	2,091.9	2,100.5	2,136.2	2,177.2	2,244.2	173.7
Maestros	142,061	146,029	145,382	147,667	151,073	157,433	15,372.0
Escuelas	5,832	6,011	6,222	6,548	6,833	7,167	1,335.0
<b>Superior</b>							
Matrícula (miles)	1,257.0	1,258.7	1,252.0	1,316.3	1,306.7	1,368.0	111.0
Maestros	128,481	133,068	134,424	135,444	138,785	142,261	13,780.0
Escuelas	1,999	2,077	2,123	2,296	2,239	2,535	536.0
<b>Total</b>							
Matrícula (miles)	25,447.8	25,210.4	25,092.0	25,209.0	25,374.1	25,794.6	346.8
Maestros	1,090,223	1,099,345	1,113,495	1,132,826	1,151,887	1,186,479	96,256
Escuelas	153,958	154,049	159,968	166,468	169,576	176,495	22,537

FUENTE: Secretaría de Educación Pública.

### 2.1.2 Salud

Según cifras de la Secretaría de Salud (SSA) en los informes presentados para la elaboración de los informes de gobierno, la infraestructura de servicios de salud incrementó en 2,699 unidades incluyendo la construcción de nuevas unidades y hospitales, así como la rehabilitación y ampliación de otras ya existentes, esto incluye unidades médicas de consulta externa, de hospitalización general y de especialidad. El acceso a servicios de atención primaria se amplió hasta cubrir a más de 14 mil localidades en todo el país.

La población aumentó su promedio de vida a 68.7 años para el hombre y 74.6 para la mujer, la tasa de mortalidad se redujo de 5.2 en 1988 a 4.7 defunciones por mil habitantes. En 1994 el IMSS y el ISSSTE alcanzaron conjuntamente 45.5 millones de derechohabientes, tres millones más en comparación con 1988.

Durante el periodo 1989-1994 el gasto público en salud y seguridad social incrementó en 81% en términos reales representando el 4.1% del PIB.

#### MÉXICO: SERVICIOS DE SALUD

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Evolución 1988-1994
Consultas	115,551,760	119,061,100	121,602,686	123,115,431	125,974,515	133,815,654	139,115,231	23,563,471
Generales	96,607,747	98,498,591	100,351,383	100,937,345	102,862,752	108,842,420	113,023,812	16,416,065
Especializadas	18,944,013	20,562,509	21,251,303	22,178,086	23,111,763	24,973,234	26,091,419	7,147,406
Intervenciones Quirúrgicas	1,566,566	1,650,129	1,759,273	1,877,071	2,009,252	2,084,120	2,174,276	607,710
Asegurados (miles)	8,917.0	9,926.4	10,764.0	11,333.4	11,368.5	11,317.3	11,561.0	2,644
Permanentes	7,764.7	8,801.2	9,528.9	10,049.0	10,104.3	10,048.1	10,293.3	2,529
Eventuales	1,152.3	1,125.2	1,235.1	1,284.4	1,264.2	1,269.2	1,267.7	115
Médicos	90,251	85,557	89,748	96,604	99,086	102,125	106,896	16,645
Enfermeras	123,919	126,910	130,529	139,411	143,182	146,802	152,178	28,259
Unidades Médicas	11,973	12,731	13,195	13,750	14,004	14,216	14,672	2,699
Consulta Externa	11,306	12,054	12,479	13,023	13,268	13,467	13,897	2,591
Hospitalización	667	677	716	727	736	749	775	108
General	558	563	598	602	610	622	640	82
De especialidad	109	114	118	125	126	127	135	26

FUENTE: ZEDILLO Ponce de León Ernesto, "Primer Informe de Gobierno". Anexo. 1995.

### 2.1.3 Salario, Empleo

El salario promedio de cotización del IMSS creció 22% en términos nominales entre diciembre de 1988 y agosto de 1994; los sueldos y salarios en las manufacturas promediaron un crecimiento de 6.3%. Se incrementaron los salarios mínimos conforme a la inflación estimada y a los aumentos de la productividad promedio de la mano de obra.

Se reformaron las leyes del IMSS y del ISSSTE para incrementar gradualmente las cuantías mínimas de las pensiones las cuales pasaron en el IMSS al 95% del salario y en el ISSSTE al 100%.

Con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992 se establecieron las bases para fomentar el ahorro a largo plazo y mejorar la situación económica de los trabajadores al momento de su retiro.

#### MÉXICO: SALARIOS

AÑOS	SMG A FIN DE AÑO (pesos diarios)	% DE INCREMENTO SALARIAL
1988	7,252.00	
1989	9,138.00	26
1990	10,736.00	18
1991	12,170.00	12.8
1992	13,300.00	9.2
1993	N\$ 14.27	7

FUENTE: ORTÍZ Wadwymer, Arturo. "Política económica de México 1982-2000: El Fracaso neoliberal", p. 120120.

### 2.1.4 Vivienda

Cifras de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) indicaban que el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 estimaba en 1,300,000 el número de viviendas requeridas para responder a las demandas derivadas del incremento de la población y más de 1,500,000 las acciones de vivienda necesarias para el mejoramiento del inventario habitacional para evitar el crecimiento del déficit.

La inversión ejercida durante este periodo fue de 96,012 mdp, siendo la Banca la que mayor inversión ejerció representando el 54%, seguida por el Infonavit con el 25.67%

ejerciendo los programas de vivienda terminada, mejoramiento de vivienda y otros créditos (adquisición a terceros, construcción en terreno propio, pago de pasivos y cofinanciamiento). En cuanto a créditos, (éstos se consideran todas aquellas viviendas físicamente construidas a través de los programas antes mencionados), Infonavit representó el 20.53% de los créditos otorgados durante el periodo seguido de la Banca con el 17.26%. El total de créditos otorgados fue de 2,334,663.

**MÉXICO: INVERSIÓN TOTAL EJERCIDA EN VIVIENDA POR LOS PRINCIPALES ORGANISMOS**  
(millones de pesos)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1988-1993
Total	5,158.7	7,230.6	9,721.2	11,338.9	30,527.7	32,034.9	96,012.0
Infonavit	1,751.7	2,237.0	3,372.6	3,884.7	5,304.2	8,092.1	24,642.3
Fovi	447.0	798.5	930.4	1,061.3	1,016.8	1,800.0	6,054.0
Banca	2,090.7	2,869.7	3,368.4	2,949.5	20,991.0	19,700.0	51,969.3
Fovissste	384.2	606.8	744.4	1,324.2	712.4	1,022.5	4,794.5
Fonbapo	260.7	302.9	479.8	430.8	470.7	440.0	2,384.9
Pemex	104.1	49.5	230.0	446.6	565.5		1,395.7
CFE	18.0	33.8	27.7	58.1	83.4	122.8	343.8
Fovimi-Issfam	33.7	30.1	96.7	528.0	233.1	119.0	1,040.6
Fividesu	53.2	51.0	215.9	99.4	276.3	140.1	835.9
Ficapro				1.4	96.7	83.1	181.2
Banobras			24.8	83.8	369.5	156.6	634.7
Prog. de Reconst.	258.3	138.5	30.8	23.4	27.9	34.3	254.9
Inst. Estatales	6.3	105.7	193.9	276.3	296.7		878.9
Otros	9.1	7.1	5.8	171.4	83.5	324.4	601.3

**MÉXICO: CRÉDITOS PARA VIVIENDA POR LOS PRINCIPALES ORGANISMOS**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1988-1993
Total	264,449	273,758	351,626	409,694	411,146	623,990	2,334,663.0
Infonavit	57,504	71,925	89,536	57,338	89,033	113,953	479,289.0
Fovi	24,903	17,121	30,720	30,772	24,638	32,582	160,736.0
Banca	80,000	35,883	41,557	35,056	93,089	117,420	403,005.0
Fovissste	14,923	19,848	24,986	48,178	31,853	3,600	143,388.0
Fonbapo	61,004	42,834	59,506	33,555	39,205	34,800	270,904.0
Pemex	3,147	531	1,393	473	3,189		8,733.0
CFE	1,584	1,912	1,104	1,993	2,583	1,946	11,122.0
Fovimi-Issfam	1,179	451	518	667	4,129	3,000	9,944.0
Fividesu	3,199	38,623	58,323	5,335	4,515	7,371	117,366.0
Ficapro				1,080	2,533	1,633	5,246.0
Banobras			2,820			4,000	6,820.0
Prog. de Reconst.	9,960	3,081	86		96	82	13,305.0
Inst. Estatales	2,087	35,443	39,595	58,987	17,554	50,000	203,666.0
Otros	4,959	6,106	1,482	136,260	101,353	225,156	475,316.0

FUENTE: SEDESOL.

### **2.2.5 Ramo 26 " Desarrollo Regional y Productivo en Regiones de Pobreza"**

Los recursos transferidos de la federación hacia Estados y Municipios han sido de vital importancia en la conformación de las haciendas estatales y municipales. Tradicionalmente las transferencias federales han representado la principal fuente de recursos con que las entidades federativas y municipios cuentan para su desarrollo y financiamiento, asimismo se han convertido en el centro del debate actual sobre el fortalecimiento y la autonomía hacendaria de los municipios.

El ramo 26 dejó de significar una fuente importante de ingresos para los municipios, a partir del Presupuesto de Egresos Federal de 1998 su principal fondo (Fondo de Desarrollo Municipal) se reasigna al ramo 33 (Fondo para la Infraestructura Social Municipal) y sus recursos se orientan a áreas o regiones que la Secretaría de Desarrollo Social define según el grado de pobreza y marginación de cada región a través del fondo para el desarrollo productivo.

Su carácter municipal se ha perdido dentro de la identificación de zonas prioritarias de atención inmediata, y dentro de la nueva distribución y aplicación del ramo no se contempla a todos los Estados (en 1999 excluye: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Morelos, Nayarit, Sonora, Tabasco, Tlaxcala). Sin embargo, hasta 1994, los recursos transferidos por medio del ramo 26 llegaron a significar en promedio más del 40 por ciento de los recursos ejercidos por los municipios y a través de sus fondos se representaban oportunidades de creación y ampliación de infraestructura.

En 1998 el ramo se reestructura y se orienta exclusivamente a regiones en pobreza extrema y los recursos son controlados a través de Sedesol en coordinación con los gobiernos estatales. El ramo, actualmente, concentra recursos destinados a Programas Sociales como: Empleo Temporal, Crédito a la Palabra, Jornaleros Agrícolas, Programa de Mujeres, Empresas Sociales y Cajas de Ahorro; Atención a Zonas Áridas. Asimismo, el ramo se distribuye por cuatro fondos en 1999 (Fondo para el Desarrollo Productivo, Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable; Fondo para Atender a grupos Prioritarios; y Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario).

El 78 por ciento de los recursos que distribuye el ramo se concentran principalmente en el Fondo para el Desarrollo Productivo.

**RAMO 26 1990-1994**  
(Millones de Pesos - precios corrientes)

	1990	1991	1992	1993	1994
Egresos Totales Municipales (promedio Nacional)	12,384,038.6	13,904,273.90	14,966,789.10	16,762,740.40	18,003,301.00
Ramo 26 (Presupuesto Ejercido)	4,975,911,510	6,183,913,220	7,268,532,519	7,722,702,963	8,201,096,000
Ramo 26 como porcentaje de egresos municipales	40.20%	44.50%	48.60%	46.10%	45.60%

FUENTE: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México 1990-1994; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-1994.

## 2.2 PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

### 2.2.1 Antecedentes

El periodo revolucionario impidió la organización de instancias destinadas a la protección social. Una vez que el conflicto armado cesó, el gobierno revolucionario centró su objetivo hacia la reconstrucción del país. Su principal preocupación fue darle una expresión concreta a la vertiente social expresada en la Constitución de 1917. Las demandas sociales se atendieron a través de organismos gubernamentales que se forjaron en los años siguientes. Las masas campesinas, obreras y populares se incorporaron a este proceso.

Con Lázaro Cárdenas los problemas sociales fueron asumidos como una responsabilidad del Estado (Estado Benefactor) se llevaron a cabo reformas económicas y sociales en aspectos industriales, sindicales y educativos en su afán equilibrador de la desigualdad. Se dispuso el reparto agrario como mecanismo redistributivo.

Tal condición desencadenó de 1940 a 1970 la etapa de crecimiento económico en el país. La industrialización sería el medio para abatir la desigualdad social, el crecimiento de las zonas urbanas rezagó las demandas y necesidades de los sectores vulnerables. Para equilibrar las desigualdades se inició la construcción de hospitales, se llevaron a cabo obras de saneamiento urbano y rural introduciendo agua potable y sistemas de desagüe, se realizaron campañas de vacunación, se generalizaron los desayunos escolares y se reguló el mercado de productos básicos. En dicho periodo la población pasó de 20 a cerca de 50 millones de habitantes.

En 1973 se impulsó el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) como una alternativa para mejorar las condiciones de las zonas rurales por medio de la infraestructura económica y social que permitiera la producción y ocupación campesina. La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) inició su operación en 1977 enfocando sus esfuerzos hacia las áreas marginadas tanto urbanas como rurales, este hecho marcó la focalización de las políticas sociales. En 1980 el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) se diseñó como una política de producción – ingreso apoyada y garantizada por el Estado para darle competitividad al campo.

En su origen Solidaridad inició como un programa adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, donde su operación complementaba la planeación social que había sido prioritaria hasta entonces (la que estaba orientada a las ciudades medias y las grandes áreas metropolitanas) que era justamente donde se desarrollaban las grandes obras públicas y esto se suscitaba porque los sindicatos negociaban directamente con el gobierno, sin embargo el programa de Solidaridad da un vuelco a ésta forma de ejercer sus actividades.

El 8 de Diciembre de 1988 se creó la comisión Nacional de Solidaridad presidida por el titular del Poder Ejecutivo como órgano de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones. Solidaridad inicia como un programa de atención inmediata a las necesidades y demandas más urgentes de sectores de la población en situación de pobreza extrema.

En 1989 se inició el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) enfocado a atacar las condiciones de pobreza extrema y tratando de mejorar las condiciones de vida basándose en los postulados básicos del "Liberalismo Social"<sup>1</sup>, en donde se reconoce que no puede existir igualdad si no hay libertad, y que no puede existir democracia si no se construye un Estado fundado en la equidad y la justicia. Busca atenuar el déficit de servicios básicos, enfocándolo a mejorar el nivel de servicios de bienestar como alimentación, educación, salud, vivienda, donde la tendencia es racionalizar sus recursos económicos y estructuras administrativas, reformulándose sus principios de organización y vinculación con la sociedad.

### **2.2.2 Objetivos, Metas, Prioridades y Principios<sup>2</sup>**

- **Objetivos y Metas.**
  - Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonias populares.
  - Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo y los niveles de vida de la población.
  - Incentivar y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y las autoridades locales.

La estrategia del PRONASOL tiene como población-objetivo a la integrada por aquellos grupos poblacionales que no satisfacen los mínimos de bienestar, específicamente los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos, los trabajadores agrícolas migratorios y las colonias urbano-populares.

- **Prioridades.**
  - Creación de las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades.
  - Pleno desarrollo de las capacidades de la población.
  - Apertura de espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades.

<sup>1</sup> En el siglo XIX el término liberalismo social pregonaba la abstención y la no intervención del Estado en la vida de la sociedad. El Estado liberal no debía intervenir en la vida social más allá de mantener el orden político y económico, en lo interno y en lo externo. Traspasar esa barrera significaba dejar de ser liberal y abrazar alguna de las filosofías de moda que proponían la intervención activa del Estado o Iglesia; catolicismo social, evolucionismo spenceriano o socialismo.

<sup>2</sup> Solidaridad. Seis Años de Trabajo. SEDESOL. 1994.

- Principios.
  - *Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades.* El Programa convoca, articula y apoya las demandas e iniciativas de la población, no impone decisiones ni establece clientelismos o condiciones.
  - *Participación y organización plena y efectiva de las comunidades.* Las comunidades participan en el diseño, toma de decisiones, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados. Su participación se expresa con trabajo, recursos económicos, aportación de materiales de la región y a través de la vigilancia que ejercen sobre el destino de los recursos financieros, de tal forma que éstos beneficien a quien más lo necesite. Este control y seguimiento comunitario recibe el nombre de Contraloría Social.
  - *Corresponsabilidad.* Los proyectos desarrollados con el PRONASOL son definidos en los Convenios de Desarrollo Social firmados entre la federación y los estados. En ellos se especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes, se definen también las prioridades locales y nacionales. Las obligaciones aceptadas por las dos esferas de gobierno se realizan sumando recursos y voluntades.
  - *Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos:* Los recursos del PRONASOL son de la Nación, por eso su uso es escrupuloso, honesto, transparente y público. Las comunidades intervienen en su manejo y vigilancia y en la evaluación de los resultados.

### **2.2.3 Estructura y Organización**

El Programa constaba de una Comisión que presidía el ejecutivo federal y en la cual participaban diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal. Esta Comisión contaba con un Consejo Consultivo formado por representantes de la misma Comisión, representantes de grupos indígenas y de los sectores social y privado, así como especialistas en el campo de las ciencias sociales.

El Convenio de Desarrollo Social (CDS) era el documento jurídico-administrativo en el que el PRONASOL sustenta la planeación, programación y presupuestación de sus acciones y donde los gobiernos federal y estatal establecían sus prioridades y convenían la ejecución de proyectos de interés común.

Con la creación del PRONASOL inició la integración de los comités ciudadanos (Comités de Solidaridad) encargados de impulsar las obras, los comités decidían las obras a realizar, las prioridades por atender y vigilar la adecuada aplicación de los recursos; éstos fueron electos en asambleas públicas y tenían por objetivo los de fungir como legítimos interlocutores de sus representados, abrir espacios a la participación directa de las comunidades, atender eficientemente sus necesidades más sentidas y corresponsabilizarse en el mejoramiento de su nivel de vida.

#### **2.2.4 Programas**

El PRONASOL se estructuró en las siguientes líneas de acción con las cuales se aseguró la consecución integral de sus metas:

- **Solidaridad para el Bienestar Social.**

A través de éste se pretendía crear el piso básico para el desarrollo comunitario con acciones y obras en infraestructura de servicios como: agua potable, drenaje, electrificación, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, salud, educación, abasto de productos básicos, construcción de espacios cívicos, deportivos, pavimentación, rehabilitación, construcción y equipamiento de hospitales, centros de salud y escuelas, construcción y reparación de caminos, telefonía, correos y proyectos ecológicos.

- **Solidaridad para la Producción.**

Su objetivo consistió en promover el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las comunidades con apoyo técnico y tecnológico en las actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y de transformación. Incluía los fondos destinados a dar apoyo financiero a productores agrícolas de bajos ingresos en zonas consideradas como de "alta siniestralidad" SARH – Solidaridad que proporcionaba capacitación y asistencia técnica a productores agrícolas, apoyo a empresas campesinas y empresas en Solidaridad que daba apoyo a cafeticultores y a la pequeña minería.

- Solidaridad para el Desarrollo Regional.

Su objetivo fue integrar a las comunidades dispersas a la dinámica de crecimiento de las regiones, dando impulso a las actividades productivas y comerciales y mejorando las vías de comunicación. Sus acciones se orientaron a promover la urbanización y crecimiento ordenado de las ciudades medias, así como el fortalecimiento de la gestión municipal.

#### PROGRAMAS CLASIFICADOS POR VERTIENTE DE ACCIÓN

BIENESTAR SOCIAL	APOYO PRODUCTIVO	DESARROLLO REGIONAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>- abasto de alimentos</li> <li>- agua potable</li> <li>- drenaje</li> <li>Electrificación</li> <li>- rehabilitación, mejoramiento y empedrado de calles</li> <li>- pavimentación y revestimiento de calles y caminos</li> <li>- espacios deportivos</li> <li>- espacios cívicos</li> <li>- proyectos ecológicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fondos de Solidaridad para la producción</li> <li>- fondos regionales de Solidaridad para el desarrollo de los pueblos Indígenas</li> <li>- jornaleros agrícolas</li> <li>- mujeres en Solidaridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- programa Nueva Laguna (Coahuila y Durango)</li> <li>- Istmo de Tehuantepec (Oaxaca y Veracruz)</li> <li>- Costa de Oaxaca</li> <li>- Oriente de Michoacán</li> <li>- Tierra Caliente de Guerrero</li> <li>- Sur del Edo. de México</li> <li>- Regiones Centro y Carbonífera de Coahuila</li> </ul>
PROGRAMAS ESPECIALES		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- escuela digna</li> <li>- niños en Solidaridad</li> <li>- IMSS – Solidaridad</li> <li>- hospital digno</li> <li>- regulación de la tenencia de la tierra</li> <li>- solidaridad obrera</li> <li>- servicio social</li> <li>- jornaleros migrantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cafecultores</li> <li>- explotación forestal</li> <li>- pescadores ribereños</li> <li>- mineros en pequeño</li> <li>- piscicultores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fondo de Solidaridad para el patrimonio cultural de las Comunidades indígenas</li> </ul>

FUENTE: JIMENEZ, Badillo Margarita. "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política". En: El Cotidiano # 49 jul-ago 1992 p.p. 10.

### 2.2.5 Recursos

El método de asignación de recursos fue de la siguiente manera, el gobierno federal a través de la SEDESOL establecía metas globales por vertiente de acción y programas del programa global y asignaba recursos a los estados para que de manera explícita éstos contribuyeran a lograr metas trazadas.

Por otro lado, los ayuntamientos y delegaciones de la SEDESOL recogían demandas de la población y proponían otras en algunos casos acorde con sus planes de desarrollo municipal, conformando así una primera propuesta de inversión.

Las obras a realizar se decidían en el seno de la COPLADE de cada entidad federativa de acuerdo al manual único de operación del PRONASOL y teniendo como reglas el no proponer obras suntuarias, evitar el gasto corriente, el incorporar el máximo número de obras y proyectos propuestos por los ayuntamientos y los Comités de Solidaridad.

Finalmente el gobierno estatal suscribía con la federación un Convenio Único de Desarrollo en el cual se puntualizaban las obras y proyectos a realizar y el monto total de cada una de ellas con participaciones financieras para su logro, divididas en inversión federal, estatal y municipal, créditos y aportaciones de beneficiarios. La suma de los cinco montos de denominó "Gasto Solidaridad".

La inversión federal destinada al PRONASOL en el periodo 1989–1994 totalizó 34,587,530.5 miles de nuevos pesos.

La suma de Gasto Solidaridad (gasto ejercido) durante el periodo mencionado ascendió a 51,818,693.1 miles de nuevos pesos de los cuales el 66% lo aportó la federación y el 33% los estados y municipios.

En total se realizaron alrededor de 523 mil obras dentro de las comunidades denominadas más pobres de país. Los recursos se orientaron prioritariamente hacia los estados en donde se ubican los grupos de población con mayores carencias: indígenas, campesinos y habitantes de colonias urbano – populares.

En el periodo 1989–1994 del gasto total (federal y estatal) de Solidaridad se ejerció en entidades que de acuerdo al Censo de 1990, presentaban mayor grado de marginación: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz, México.

## GASTO POR ENTIDAD FEDERATIVA (1989-1994\*)

(Miles de nuevos pesos)

ESTADOS	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	%
Chiapas	2,232,584.7	941,166.6	3,173,751.3	6.1
Oaxaca	2,204,411.8	763,492.7	2,967,904.5	5.7
Guerrero	1,806,986.0	440,711.2	2,247,697.2	4.3
Michoacán	1,757,457.0	968,022.2	2,725,479.2	5.3
México	1,635,776.2	1,574,644.7	3,210,420.9	6.2
Yucatán	1,546,520.5	390,015.6	1,936,536.1	3.7
Veracruz	1,347,400.2	860,691.9	2,208,092.1	4.3
Sonora	1,257,488.0	865,167.9	2,122,655.9	4.1
Coahuila	1,164,158.7	436,109.5	1,600,268.2	3.1
Hidalgo	1,127,008.1	527,916.8	1,654,924.9	3.2
Chihuahua	1,040,445.6	724,998.4	1,765,444.0	3.4
Nuevo León	1,034,010.4	726,937.1	1,760,947.5	3.4
Puebla	1,009,087.2	853,522.1	1,862,609.3	3.6
Jalisco	1,002,194.2	970,052.1	1,972,246.3	3.8
Guanajuato	869,778.2	708,715.8	1,578,494.0	3.0
Tabasco	801,019.9	476,990.2	1,278,010.1	2.5
Durango	769,810.6	235,242.2	1,005,052.8	1.9
Sinaloa	769,280.4	520,085.0	1,289,365.4	2.5
San Luis Potosí	759,484.9	280,241.8	1,039,726.7	2.0
Zacatecas	752,478.2	290,972.8	1,043,451.0	2.0
Tamaulipas	746,159.5	601,582.1	1,347,741.6	2.6
Campeche	688,382.6	287,249.0	975,631.6	1.9
Baja California	637,689.9	570,984.7	1,208,674.6	2.3
Morelos	605,509.4	270,426.2	875,935.6	1.7
Tlaxcala	599,565.7	287,384.6	886,950.3	1.7
Quintana Roo	535,156.1	163,437.5	698,593.6	1.3
Querétaro	506,800.7	375,431.0	882,231.7	1.7
Nayarit	506,044.8	205,426.1	711,470.9	1.4
Aguascalientes	505,136.8	552,867.3	1,058,004.1	2.0
Colima	408,573.5	182,370.0	590,943.5	1.1
Baja California Sur	363,794.3	91,544.8	455,339.1	0.9
Subtotal	30,990,194.1	17,144,399.9	48,134,594.0	92.9
Nivel Central**	3,304,249.4	81,946.5	3,386,195.9	6.5
Pronass***	176,112.4		176,112.4	0.3
Distrito Federal	116,974.6	4,816.2	121,790.8	0.2
Total	34,587,530.5	17,231,162.6	51,818,693.1	100.0

\*Para 1994, cierre estimado.

\*\*Incluye los recursos destinados a distintas dependencias y organismos federales para apoyar sus programas de inversión.

\*\*\*Programa Nacional de Servicio Social.

FUENTE: Solidaridad. Seis Años de Trabajo. SEDESOL.1994, p. 27.

En este grupo de estados se localizaba el 94% de los municipios con grado de marginación muy alto y 71% con grado alto. En esos mismos estados se concentraba 43.9% de la población rural del país y 65.1% de los habitantes de 5 años y más que hablaban alguna lengua indígena.

Del total de recursos ejercidos en el lapso 1989–1994, la vertiente de bienestar social representó el 52.39%; la vertiente productiva 15.09%; desarrollo regional 20.17% y el restante 12.36% se aplicó a otras acciones de apoyo.

En lo que respecta a la orientación total del gasto en los principales programas de Solidaridad, según su distribución por vertiente destacan:

- Bienestar Social: agua potable y alcantarillado, urbanización, electrificación, infraestructura educativa, niños de Solidaridad, infraestructura de salud, escuela digna, apoyo al servicio social y vivienda en Solidaridad.
- Apoyo a la Producción: fondos de Solidaridad para la producción, empresas de Solidaridad para la producción, empresas de Solidaridad, infraestructura de apoyo productivo, apoyo a cafecultores, fondos regionales indígenas y mujeres en Solidaridad.
- Desarrollo Regional: carreteras y caminos rurales y fondos municipales de Solidaridad.

### **2.2.6 Resultados<sup>3</sup>**

Entre los principales resultados por tipo de programa se presenta la siguiente información:

- ◆ Salud. Se incorporaron 10.5 millones de habitantes a los servicios institucionalizados de salud. Se atendió al 75% de la población que carecía de este servicio.
- ◆ Infraestructura Educativa. Se construyeron 81,350 aulas, laboratorios, talleres y anexos para más de 3.2 millones de estudiantes. Se atendió el 99.2% del rezago.
- ◆ Escuela Digna: Se mejoraron 119, 706 planteles en beneficio de más de 19 millones de alumnos. Se abatió el 100% del rezago existente en 1989.

<sup>3</sup> Secretaría de Desarrollo Social, 1995.

## PRINCIPALES PROGRAMAS (1989-1994\*)

(Miles de nuevos pesos)

PROGRAMA	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	%
<b>BIENESTAR SOCIAL</b>				<b>52.39</b>
Infraestructura Educativa	1,390,109.6	773,201.1	2,163,310.7	4.17
Solidaridad para una Escuela Digna	922,300.1	594,343.2	1,516,643.3	2.93
Programa de Apoyo al Servicio Social	904,767.5	163,253.7	1,068,021.2	2.06
Niños de Solidaridad	1,970,516.1	784,057.2	2,754,573.3	5.32
Hospital Digno	214,379.6	176,903.0	391,339.6	0.76
Infraestructura de Salud <sup>1/</sup>				
Infraestructura Hospitalaria	924,375.8	313,501.4	1,237,877.2	2.39
Centros de Salud	183,468.5	70,891.3	254,359.8	0.49
Unidades Médicas Rurales	138,852.0	57,314.8	196,166.8	0.38
Centros de Bienestar Social	64,556.4	33,829.2	98,385.6	0.19
Enfermeras en Solidaridad	35,169.9	0.0	35,169.9	0.07
Maestros Jubilados y Pensionados	41,557.0	11,712.7	53,269.7	0.10
Jóvenes en Solidaridad	39,154.2	0.0	39,154.2	0.08
Tenencia de la Tierra	84,912.4	7,052.7	91,965.1	0.18
Solidaridad Obrera	51,508.2	9,898.8	61,407.0	0.12
Agua potable				
Rural	1,338,373.3	795,394.5	2,133,767.8	4.12
Urbano	845,465.5	1,218,858.1	2,064,323.6	3.98
Alcantarillado				
Rural	814,537.0	532,668.8	1,347,205.8	2.60
Urbano	814,779.4	853,200.2	1,667,979.6	3.22
Electrificación <sup>2/</sup>	1,456,793.5	869,595.8	2,326,389.3	4.49
Urbanización	3,075,827.1	2,385,566.5	5,461,393.6	10.54
Vivienda	765,244.7	494,936.2	1,260,180.9	2.43
Infraestructura Deportiva <sup>3/</sup>	498,039.0	226,108.6	724,147.6	1.40
Solidaridad Forestal	155,095.9	45,222.2	200,318.1	0.39
Subtotal	16,729,782.7	10,417,567.0	27,147,349.7	52.39
<b>PROYECTOS PRODUCTIVOS</b>				<b>15.09</b>
Fondos para la Producción	2,419,327.8	748,054.2	3,167,382.0	6.11
Empresas de Solidaridad	875,838.7	0.0	875,838.7	1.69
Fondos Regionales Indígenas <sup>4/</sup>	349,224.5	0.0	349,224.5	0.67
Patrimonio Cultural Indígena	29,393.6	0.0	29,393.6	0.06
Mujeres en Solidaridad	182,894.3	86,407.0	269,301.3	0.52
Apoyo a Cafecultores <sup>5/</sup>	341,921.6	0.0	341,921.6	0.66
Jornaleros Agrícolas	42,646.8	18,428.8	61,075.6	0.12
Ecología Productiva	25,578.3	9,921.2	35,499.5	0.07
Infraestructura de Apoyo Productivo	822,468.9	415,141.7	1,237,610.6	2.39
Apoyo a Productores Forestales	45,244.4	0.0	45,244.4	0.09
Otras Acciones Productivas	1,117,648.9	287,466.1	1,405,115.0	2.71
Subtotal	6,252,187.8	1,565,419.0	7,817,606.8	15.09
<b>INFRAESTRUCTURA BÁSICA DE APOYO AL DESARROLLO REGIONAL**</b>				<b>20.17</b>
Fondos Municipales de Solidaridad	2,692,552.0	1,887,020.0	4,579,572.0	8.84
Carreteras y Caminos Rurales	3,935,112.5	1,935,775.2	5,870,887.7	11.33
Subtotal	6,627,664.5	3,822,795.2	10,450,459.7	20.17
Otros Programas	4,977,895.5	1,425,381.4	6,403,276.9	12.36
<b>Total</b>	<b>34,587,530.5</b>	<b>17,231,162.6</b>	<b>51,818,693.1</b>	<b>100.00</b>

\*Para 1994, cierre estimado.

\*\*No incluye los programas 100 ciudades ni los 16 programas de Desarrollo Regional.

1/Incluye gasto en construcción, rehabilitación y equipamiento.

2/Incluye gasto en pavimentación y vialidades urbanas.

3/Incluye gasto en construcción, rehabilitación.

4/No incluye aportaciones comunitarias ni de otras fuentes por 302,331.9 miles de N\$. El gasto global es de 651,556.4 miles de N\$.

5/No incluye recursos federales por 321,023.6 miles de N\$, que se ejercen en los ramos VIII y XX.

FUENTE: Solidaridad. Seis Años de Trabajo. SEDESOL. 1994, pp. 28-29.

- ◆ Niños de Solidaridad. Se otorgaron becas a 1,169,932 niños en educación primaria, 18.2 millones de despensas y más de 4.4 millones de consultas médicas. Se contribuyó a que la media nacional de eficiencia terminada en educación primaria pasara de 55% en el ciclo 87 – 88 a 61.1% en 1993.
- ◆ Servicio Social. Se otorgaron 910,611 becas a estudiantes y profesionistas de nivel técnico y superior. El promedio de becas otorgadas por año fue de 151,768 que fue equivalente a haber atendido a 13.3% de la matrícula de educación profesional, tecnológica y universitaria del ciclo 92 – 93.
- ◆ Maestros Jubilados y Pensionados. Se otorgaron 6,253 estímulos a maestros jubilados de las 32 entidades federativas. Se benefició a 8.6% de los maestros jubilados existentes en el país.
- ◆ Agua Potable y Alcantarillado. Se construyeron, ampliaron y remodelaron más de 4 mil sistemas de alcantarillado beneficiando a 13.7 millones de habitantes. Se construyeron y rehabilitaron 10,449 sistemas de agua potable para 16.3 millones de habitantes. En 1990 no contaban con servicio de alcantarillado 29.5 millones de habitantes, se dotó a 46.4% de la población carente de este servicio; 16.7 millones de habitantes carecían de suministro de agua potable, se logró atender al 97.6% de dicha población.
- ◆ Electrificación. Se electrificaron 5,230 colonias populares y 14,003 comunidades rurales, beneficiando alrededor de 20 millones de habitantes. En 1988 se estimó que 13.7 millones de habitantes no contaban con este servicio. Al final del programa se estimó que el 95% de la población contaba con el servicio.
- ◆ Regularización de la Tenencia de la Tierra. En 1988 existían 1,787,800 predios urbanos de origen ejidal y comunal sin escriturar. Se entregaron 2 millones 500 mil escrituras, abatiendo el rezago y dando inicio a la atención en la demanda de predios irregulares.
- ◆ Vivienda en Solidaridad. Se realizaron 714,294 acciones, de las cuales 525,799 correspondieron a vivienda digna y 188,495 a vivienda progresiva. Se contribuyó a disminuir el 11.7% del déficit que en 1990 se estimó en 6.1 millones de viviendas.
- ◆ Ecología Productiva. Se emprendieron 530 proyectos, destacaron los trabajos en las reservas de la biosfera de la mariposa Monarca, en los estados de México y

Michoacán; de Calakmul en Campeche y Montes Azules en Chiapas; también se realizaron acciones en Tabasco, Hidalgo, Morelos, Veracruz y Puebla.

◆ Fondos Regionales Indígenas. Se establecieron 124 Fondos, en los cuales se registraron 4,917 organizaciones de productores indígenas. Se emprendieron 6,801 proyectos en 1,127 municipios beneficiando directamente a 1,358,851 personas que equivalen al 75% de los productores indígenas que requerían financiamiento en 1989.

◆ Fondos de Solidaridad para la Producción. Accedieron al crédito 51% de los productores de sector social que no lo obtuvieron en el año agrícola 1990, las hectáreas habilitadas representaron alrededor de 44% de la superficie cosechada en temporal con cultivos de maíz y frijol en el ciclo primavera-verano de 1992 en todo el país, beneficiando a más de 1 millón de campesinos en 2.9 millones de hectáreas en 30 estados.

◆ Empresas de Solidaridad. Se crearon y apoyaron 19,905 Empresas, 32.5% con capital de riesgo, 67.5% con fondos de financiamiento y garantía. Con las aportaciones de capital de riesgo se logró la asociación empresarial de más de 32 mil productores del campo y la ciudad, generando alrededor de 84 mil empleos.

◆ Cajas Solidarias. De los 89,814 productores asociados alrededor de 22 mil campesinos solicitaron créditos para sus actividades agrícolas y otros decidieron ahorrar sus recursos en las cajas. Se crearon 120 cajas que agruparon 2,115 cajas locales en 22 estados.

◆ Fondos Municipales de Solidaridad. Los recursos se destinaron a 2,341 municipios 97.9% del total, realizando más de 113 mil obras. De los proyectos realizados el 75% correspondieron a bienestar social, 11.2% a infraestructura, 2.8% a apoyo a productores y 11% a otros.

◆ Infraestructura Carretera. Se atendieron 218,561 km de carreteras alimentadoras y caminos rurales: a) construcción 23,968 (incluye modernización); b) reconstrucción 15,601; c) conservación 178,997. Con los kilómetros construidos se amplió en 10% la red que había en 1988.

◆ Programas de Desarrollo Regional. Se operaron 16 programas que abarcaron a 12 estados y 395 municipios en los que habitaban casi 9.2 millones de personas.

**RESULTADOS POR PROGRAMA**  
1989-1994

PROGRAMA	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	BENEFICIARIOS
<b>BIENESTAR SOCIAL</b>			
Infraestructura Educativa	Espacio Educativo	81,350	3,290,077
Solidaridad para una Escuela Digna	Escuela	119,706	19,395,976
Apoyo al Servicio Social	Beca	910,611	779,806
Niños de Solidaridad	Niño	1,169,932 <sup>1/</sup>	1,169,932 <sup>1/</sup>
Hospital Digno	Hospital	234 <sup>1/</sup>	280,000 <sup>2/</sup>
Infraestructura de Salud <sup>3/</sup>			10,500,000 <sup>4/</sup>
Infraestructura Hospitalaria	Hospital	355	
Centros de Salud	Centro de Salud	4,373	
Unidades Médicas Rurales	Unidad Médica Rural	1,241	
Centros de Bienestar Social	Centro	284	
Enfermeras en Solidaridad	Estímulo	27,931	27,931
	Beca	2,570	
Maestros Jubilados y Pensionados	Maestro	6,253 <sup>1/</sup>	6,253 <sup>1/</sup>
Jóvenes en Solidaridad	Beca	25,267	25,267
Tenencia de la Tierra	Escritura	2,500,000	2,500,000 <sup>5/</sup>
Solidaridad Obrera	Unidad Habitacional	310	641,088
Agua potable	Sistema	10,449	16,300,000 <sup>4/</sup>
Rural	Sistema	8,241	
Urbano	Sistema	2,208	
Alcantarillado	Sistema	4,003	13,700,000 <sup>4/</sup>
Rural	Sistema	3,028	
Urbano	Sistema	975	
Electrificación	Colonia	5,230	20,449,770 <sup>4/</sup>
	Poblado	14,003	
Urbanización**	Colonia	9,652	N.D.
Pavimentación	m <sup>2</sup>	41,353 <sup>6/</sup>	
Vivienda	Acción	714,294	3,122,220
Infraestructura Deportiva <sup>7/</sup>	Cancha	2,138	12,937,866 <sup>8/</sup>
	Unidad Deportiva	442	
	Plantas (millones)	232.7	N.C.
<b>Solidaridad Forestal</b>			
<b>PROYECTOS PRODUCTIVOS</b>			
Fondos para la Producción	Hectárea	2,900,698 <sup>9/</sup>	1,072,182 <sup>9/</sup>
Cajas de Solidaridad <sup>12/</sup>	Caja Local	2,115	89,814
Empresas de Solidaridad	Empresa	19,905	84,598 <sup>10/</sup>
Fondos Regionales Indígenas	Proyecto	6,801	77,605 <sup>11/</sup>
Patrimonio Cultural Indígena	Proyecto	3,688	166,445
Mujeres en Solidaridad	Proyecto	6,273	164,200
Apoyo a Cafecultores	Hectárea	473,012 <sup>9/</sup>	259,736 <sup>9/</sup>
Jornaleros Agrícolas	Obra	14,374	392,240 <sup>9/</sup>
Ecología Productiva	Proyecto	530	16,817 <sup>9/</sup>
Infraestructura de Apoyo Productivo	Hectárea	644,005	860,871
	Obra	15,455	
Apoyo a Productores Forestales	Hectárea	404,763	68,507 <sup>9/</sup>
<b>INFRAESTRUCTURA BÁSICA DE APOYO AL DESARROLLO REGIONAL</b>			
Fondos Municipales de Solidaridad	Obra	113,431	2341 (Municipios)
Carreteras y Caminos Rurales			N.C.
Construcción	Kilómetro	23,963 <sup>13/</sup>	
Reconstrucción	Kilómetro	15,601	
Conservación	Kilómetro	178,997	
100 Ciudades	Obra	N.D. <sup>14/</sup>	26.6 (Millones) <sup>15/</sup>
Programas de Desarrollo Regional	Obra	N.D. <sup>15/</sup>	9.2 (Millones) <sup>16/</sup>

Notas:

\*Para 1994, cifras estimadas.

\*\*Incluye pavimentación y otras acciones.

1/Cifra máxima del periodo.

2/ Población potencial promedio beneficiada por hospital.

3/Incluye las acciones, rehabilitación y equipamiento.

4/Incluye la población beneficiada con las acciones de Solidaridad, más la de los programas normales de las áreas ejecutorias.

5/Número de familias.

6/Miles de metros cuadrados.

7/Incluye construcción y rehabilitación.

8/Incluye sólo 1992, 1993 y 1994.

9/Cifras máximas del periodo.

10/Empleos creados.

11/Empleos permanentes.

12/El patrimonio de las cajas se constituye con recuperaciones de los fondos para la producción.

13/Incluye modernización de carreteras.

14/Múltiples obras de regulación del suelo urbano, reserva territorial, vialidad, transporte y aspectos ambientales.

15/Diversas obras de beneficio social, apoyo a la producción y creación de infraestructura básica.

16/Población potencial.

N.D. No disponible.

N.C. No cuantificable.

FUENTE: Solidaridad. Seis Años de Trabajo. SEDESOL 1994, pp. 30-31.

El "liberalismo social" del presidente Carlos Salinas de Gortari fue contrario al del siglo XIX. A pesar de que su gobierno era neoliberal y no creía en la intervención del Estado en la economía, actuó con un sentido paternalista e interventor en lo que se refería a los programas sociales, como Solidaridad, dentro de lo que el régimen llamó "liberalismo social". No dio a los individuos las herramientas para que buscaran su desarrollo particular y con ello solucionaran el problema de fondo, sino que otorgó subsidios, préstamos, que sólo actuaban como paliativos.

Concebido desde sus inicios como una estrategia política social para tratar los asuntos de poblaciones exigentes y demandantes, rompiendo con el patrón de las políticas paternalistas, Solidaridad pretendió inaugurar una política de aportación civil, involucrando a los necesitados en la solución de sus problemas, propiciando una creciente independencia y autonomía de los grupos sociales. Es en este aspecto en el que el programa recibió sus más acerbas críticas respecto a su carácter clientelar y proselitista hacia el PRI, sobre todo en períodos de elecciones.

El programa fue criticado por el excesivo centralismo e identificación con el estilo personal de hacer política de Salinas, elemento que se revela como fundamental en la decisión sobre su continuidad bajo ese u otro nombre, ya que la falta de seguimiento de los programas considerados como sexenales ha sido un rasgo distintivo del quehacer público en nuestro país.

Otro punto de análisis se refiere a su exclusiva localización para atender a un segmento de la población considerado como de pobreza extrema, en detrimento de otros sectores.

## CAPÍTULO III

### CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE CHALCO

#### 3.1 Reseña Histórica.<sup>1</sup>

##### 3.1.1 Denominación

Chalco.

##### 3.1.2 Toponimia

Chalco cuyo nombre es de origen náhuatl, proviene de Challi "borde de lago" y co "lugar", y significa "en el borde del lago".

##### 3.1.3 Glifo

Está rodeado de cuatro pequeñas cuentas de jade; al centro, un espejo plano de jade que era muy apreciado por los chalcos porque lo consideraban instrumento de trabajo para los sabios; un anillo, que corresponde a la orilla de un espejo cóncavo de cuarzo amarillo que esta cubierto parcialmente con el espejo plano de jade; un espejo rojo cóncavo, del cual sólo se ve la orilla que forma una corona, sobre ésta se encuentran los dos espejos y un anillo florido que está formado por 20 pétalos que significan la integración de la dualidad, la unidad de las fuerzas femeninas y masculinas en la familia y en un barrio.



##### 3.1.4 Historia

La región de Chalco estuvo habitada desde la etapa protoneolítica caracterizada por los cambios de organización social; aparece la domesticación de plantas que permitió el cultivo del maíz, chile, calabaza y frijol, lo que contribuyó a enriquecer su dieta e intercambiar productos.

<sup>1</sup> Monografía Municipal de Chalco. Instituto Mexiquense de Cultura. México 1996.

Las culturas que florecieron en las cercanías de los lagos de Xochimilco y Chalco lograron una gran importancia y por ello esta región fue la mejor poblada a raíz de la agricultura en esta parte del territorio. Mucho antes de que floreciera Tenochtitlán ya había florecido Chalco y los señoríos meridionales relacionados con él.

El lago de Chalco presentó las condiciones propicias para desarrollar su economía, la cual fue agrícola y se complementó con la actividad lacustre, el comercio y la exploración de bosques. El lago les proporcionaba pescado blanco, ranas, ajolotes, acociles, patos, garzas, y tule. Para los cultivos se empleó el sistema de chinampas.

A partir de la colonia, Chalco se convierte en provincia y fue de gran importancia por su suelo fértil, por sus embarcaderos de Ayotzingo y Chalco que se vieron favorecidos por el intenso tráfico y las cercanías con la Ciudad de México. La provincia de Chalco desde la época prehispánica ha sido de las regiones más pobladas hasta la época colonial a pesar de los efectos de la guerra y las epidemias. Chalco se convierte en una temprana jurisdicción de encomienda hacia 1520 y fue área de reclutamiento de mano de obra desde 1550 hasta 1633.

Durante el porfiriato el comercio era muy intenso, se cultivaba maíz, cebada y trigo; se desarrolló una gran actividad económica pues era punto de reunión de los comerciantes de diferentes lugares que iban a vender sus productos; además contaba con un buen número de fábricas de jabón y la laguna le proporcionaba gran variedad de productos.

Entre las fábricas más importantes se encontraban la textilera "Miraflores" y la de aguardiente "La Fundadora"; además el sistema de la hacienda propició que pocas personas se adueñaran de grandes extensiones de tierra siendo la hacienda de "Xico" la de mayor importancia. Durante este periodo inicia el proceso de desecación del lago, desapareciendo los pocos pescadores que había.

Finalizada la revolución y con la firma de la Constitución de 1917, Chalco pasa a formar parte de los distritos judiciales y rentísticos del Estado de México.

Hacia 1950 la excesiva concentración de industrias y población en la Ciudad de México provocó que se hicieran industrias en los municipios vecinos como el de Chalco, para lograr un equilibrio poblacional.

En Chalco se fueron distinguiendo progresivamente dos asentamientos humanos claramente diferenciados: uno el Chalco tradicional y el otro Valle de Chalco, asentamiento de aproximadamente unos veinte años, el cual se caracterizó por un rápido crecimiento demográfico lo que condujo a su constitución como municipio.

El 30 de noviembre de 1994 se creó el municipio No. 122 del Estado de México, nombrado "Valle de Chalco-Solidaridad" con el fin de otorgar mejores condiciones de vida a los habitantes de esa región, permitiendo así que los recursos de beneficio social tuvieran un mejor control.

En mayo de 1988, Carlos Salinas de Gortari en campaña por la presidencia de la república, estableció el reto social contra la marginación y la extrema pobreza introduciendo los servicios básicos al valle de Chalco y proponiendo la creación del llamado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

### 3.2 Medio Físico

#### 3.2.1 Localización

El municipio de Chalco se localiza en la parte oriental del estado de México, entre los meridianos  $90^{\circ} 58' 17''$  y  $98^{\circ} 41' 02''$  de longitud oeste de los paralelos  $19^{\circ} 09' 20''$  y  $19^{\circ} 20' 05''$  de longitud norte.

La altitud media del municipio es de 2,550, metros sobre el nivel del mar.

Su cabecera municipal es la ciudad de Chalco y consta de una superficie de 274.43 kilómetros cuadrados.

Limita al norte con el municipio de Ixtapaluca, al sur con los municipios de Juchitepec y Tlalmanalco y al oeste con el Distrito Federal.



### 3.2.2 Hidrología

El municipio presenta dos formas básicas, en la zona montañosa del Parque Nacional de Zoquiapan que se caracteriza por cauces largos que confluyen en escurrimientos menores y la de tipo radial que se presenta en los cerros localizados al sur y al interior del municipio.

La cuenca de Chalco se encuentra en la subprovincia de los Lagos y Volcanes del este y sur, la Sierra de Santa Catarina al norte y al oeste una pequeña porción de la Sierra del Chichinautzin hacia el sur.

Las corrientes pluviales que bajan de la Sierra Nevada forman dos ríos, el de la Compañía y el Amecameca, que al llegar a la cuenca del antiguo lago son encausados, el primero al río de los Remedios y el segundo al Canal Nacional.

### 3.2.3 Clima

El clima predominante es el templado sub-húmedo con lluvias. En el verano la temperatura promedio máxima alcanza los 31° C., y la mínima promedio es de 8.2° C., sus precipitaciones pluviales oscilan entre 614 y 1000 milímetros.

Las lluvias máximas promedio en 24 horas son de 80.2 milímetros.

El número promedio de heladas es de 57 por año e inician en septiembre y octubre.

### 3.2.4 Orografía

Tiene una orografía con tres formas características de relieve:

- Accidentada: 33% del territorio, localizado al sur del municipio, así como el los cerros de Xico, Tlalpilli, El Papayo, El Pedregal de Teja, El Guajolote, El Desmayo y El Fresno.
- Semiplana: 20% de la superficie ubicándose al oeste de San Martín Cuautlalpan y Santa María Huexoculco, dando origen a la formación de pequeños valles inter montañosos.
- Plana: oeste del municipio, en la ciudad de Chalco de Díaz Covarrubias y los pueblos de San Martín Xico, San Lorenzo Chimalpa, San Mateo Huitzilongo, San Pablo Atlazalpan y Santa Catarina Ayotzingo.

### 3.2.5 Flora y Fauna

Por lo que a vegetación se refiere, cuenta con bosques de follaje abierto, las especies más abundantes son del género *pinus*, y se localizan en las partes altas

arriba de los 3,350 metros sobre el nivel del mar. En las partes medias y bajas se encuentran las especies de *pinus*: Moctezumac, Rudis y Tejocote.

El estrato arbustivo no abunda. El herbáceo es el predominante y está compuesto por gramináceas amacolladas o zacates, en virtud de la adaptación que se ha sucedido por acciones de deforestación.

En la extensión municipal están registradas 57 especies de mamíferos, que equivalen al 73% de las especies de referencia para el Estado de México y al 65% de las especies de referencia para la Cuenca de México. De estas especies 3 roedores de la familia *Muridae* fueron introducidas por el hombre.

Estas 57 especies pertenecen a 8 órdenes, 16 familias y 39 géneros de los cuales 15 especies representan el 28% y 2 géneros equivalentes al 15% son endémicas de México.

El orden Rodiental (ratones, ardillas, tuzas) representan el 44% de los mamíferos registrados, las órdenes Chiróptera (murciélagos) con el 21%, Carnívora (carnívoros) 20%; Insectívora (musarañas) 8%; Lagomorfa (conejos) y Marsupiala (tlacuaches) 5% y Edentata (armadillos 1%).

### 3.2.6 Uso de Suelo

La transformación sufrida por éste respondió a un elevado crecimiento demográfico, situación que modificó la distribución y el uso de suelo, afectando primordialmente a la superficie destinada a las actividades agropecuarias que fue cambiada por zonas urbanas de crecimiento irregular carentes de servicios básicos.

El deterioro del suelo fue provocado principalmente por el crecimiento de la mancha urbana, que llevó consigo asentamientos irregulares que generalmente son de colonias de bajos recursos y carentes de servicios públicos, como la recolección y disposición de desechos sólidos, lo que provoca que éstos sean tirados en terrenos baldíos o zanjas de origen natural, provocando la volatización de partículas y permitiendo su diseminación por toda la zona, tanto urbana como semirural.

	SUPERFICIE	AGRÍCOLA	PECUARIO	FORESTAL	URBANO	OTROS
hectáreas	27,433	9,539	1,957	7,781	4,545	3,621
%	100	34.76	7.13	28.35	15.56	13.19

FUENTE: INEGI. Cuaderno Estadístico Municipal. Chalco Estado de México. 1995.

### 3.3 Aspectos Demográficos

El municipio de Chalco sufrió un proceso demográfico que ha modificó su estructura, crecimiento y distribución, así como sus relaciones socioeconómicas.

La población creció hasta 1970 en forma constante y natural, sin movimientos migratorios que alteraran su estructura y dinámica. A partir de la década de los setenta el crecimiento social fue mayor que el natural siendo de una tasa promedio anual de 6.5% y para la década de los ochentas se dispara el porcentaje hasta 13.7% promedio anual, siendo inclusive cinco veces superior a la que se registro a nivel estatal.

En las primeras etapas de poblamiento se presentaron altos índices de crecimiento demográfico y bajas tasas de densidad, en tanto que, en etapas posteriores este índice tendía a disminuir, a la par se incrementaba la densidad hasta que la saturación territorial determinó la expansión urbana hacia otras áreas.

El municipio de Chalco se integró a la zona metropolitana de la Ciudad de México en la década de los setenta. Su incorporación al tejido urbano se da por cuatro razones principales:

- a) contigüidad espacial con las delegaciones Tláhuac, Milpa Alta y el municipio de Ixtapaluca, los cuales han experimentado, durante los últimos años una de las dinámicas demográficas más importantes de toda la zona metropolitana;
- b) suelo con pendiente apta para el desarrollo urbano, sobre todo en el llamado Valle de Chalco;
- c) migraciones intrametropolitanas ocurridas en las diferentes etapas del metropolitanismo de la Ciudad de México (empujando hacia la periferia a población vecinada en delegaciones centrales y municipios);
- d) reubicación de un gran número de habitantes afectados por los trabajos de los ejes viales de la Ciudad de México.

Con ello se manifiesta una nueva tendencia migratoria cuyo origen y fin son de carácter urbano: de la metrópoli hacia la periferia, de lo urbano en la capital del país a los predios irregulares en proceso de urbanización del Estado de México.

El municipio de Chalco ha sufrido modificaciones en la composición de su territorio en los últimos años, desde su creación y hasta el año de 1994. De la misma manera,

en cuanto a la composición de la población ésta también ha sufrido diversos cambios; para 1950 el municipio presentaba una población de 22,056 habitantes, presentando un crecimiento constante. Para 1980 el crecimiento de la población se aceleró notablemente, presentando una tasa de crecimiento del 6.35% y una población total de 78,393 habitantes. Asimismo, este incremento poblacional se triplicó para la década de los 90's, con una población total de 282,940 habitantes.

Sin embargo, para el año de 1995, en términos absolutos la población del municipio se reduce considerablemente, presentando una población de 175,521 habitantes y una tasa de crecimiento media anual negativa de -8.10%, situación que no implica que se haya reducido el crecimiento poblacional, sino que debido a la separación de parte del municipio para conformar el de Valle de Chalco Solidaridad, parte de la antigua población de Chalco, ahora forma parte de otro municipio.

Para el año 2000 el municipio cuenta con 217,972 habitantes, y una tasa media anual de crecimiento del orden de 5.19%. Esta tasa se compone con un 2.93 % de crecimiento social y el restante de crecimiento natural.

En lo que respecta a la estructura de la población por grupos quinquenales de edad, se observa que el mayor peso relativo corresponde a los tres primeros grupos de edad, característica particular de poblaciones con altas tasas de crecimiento.

Los grupos de edad central entre 20 y 34 años muestran una tendencia hacia el aumento en la década de los años 90, en especial en los grupos de edad de 25 a 29 años, esto se puede explicar por la influencia de la migración en algunas de las edades activas debido a los cambios presentados en los años recientes.

Respecto a la población adulta, aún cuando actualmente no es representativa, se observa que en un futuro ésta se incrementará notablemente, dada la actual estructura de la pirámide de edades. De igual manera la población entre 45 y 60 años de edad seguirá presentando incrementos, principalmente en la referida a la población femenina. La población urbana representa el 79% de su totalidad y la no urbana el 21%, lo cual nos muestra el carácter urbano del municipio.

Con esto podemos catalogar a Chalco como una de las zonas periféricas a la Ciudad de México en donde reside gran cantidad de habitantes, constituido por numerosos

grupos en edad reproductiva los cuales constituyen la principal forma de crecimiento demográfico del municipio.

### 3.4 Aspectos Económicos

La aportación del municipio al PIB estatal es mínima ya que de 1988 a 1992 su participación no ha superado un punto porcentual, mientras que su aporte al PIB regional se ubica en promedio en 3.5% durante el mismo periodo.

No obstante lo anterior en el ámbito regional y municipal el comportamiento económico es muy dinámico, así lo demuestran los indicadores de personal ocupado y valor agregado de la producción por sector de actividad durante el periodo de 1985-1993, donde se observa una preeminencia del sector comercial por sobre el manufacturero y de servicios.

Respecto al personal ocupado, en 1985 sobresalía el sector comercial con el 44.7%, indicador que aumenta en 1988 al 48.1% y descendiendo ligeramente en 1993 a 44%.

El valor agregado de la producción observa las mismas tendencias, siendo el sector comercial el más productivo en 1985 y 1988 con más del 50% del valor, mientras que en 1993 sobresale el sector manufacturero con indicadores similares.

**CHALCO: PERSONAL OCUPADO Y VALOR AGREGADO POR SECTOR DE ACTIVIDAD 1985 - 1997**

SECTOR	1985		1988		1993		1997	
	Personal Ocupado %	Valor Agregado %						
Manufactura	37.0	36.5	33.5	49.1	34.2	32.7	28.8	24.9
Comercial	44.7	57.3	44.0	28.0	48.1	50.2	38.4	34.9
Servicios	18.3	6.2	22.4	22.8	17.7	17.1	32.8	40.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: INEGI. Censos Económicos. 1986, 1989, 1994, 1998.

Durante el mismo periodo a nivel sectorial, y en el caso del sector industrial, sobresale tanto por personal ocupado como por valor agregado el subsector 38 que se refiere a productos metálicos, maquinaria y equipo (incluyendo instrumentos quirúrgicos y de precisión), subsector considerado como industria moderna debido a

la tecnología empleada en sus procesos. Los indicadores en este caso señalan una participación relativa del subsector de más del 40% en personal ocupado en el periodo analizado, mientras que el rubro de valor agregado presenta una mayor dinámica, pasando de contribuir con el 20.22% en 1985 a 56.43% en 1993.

Respecto al sector comercial, sobresale el subsector 62 que se refiere a comercio al por menor, cuyos indicadores en personal ocupado se ubican en más del 80% en 1985 y hasta cerca del 90% en 1988 y 1993; respecto al valor agregado, se observa una participación importante en 1985 con 89.54% del total, mientras que en los años siguientes del periodo analizado, se observa una ligera disminución hasta llegar a 73.22% en 1993.

En el sector servicios, sobresale el subsector 93 que se refiere a restaurantes y hoteles, cuyos indicadores de personal ocupado señalan una participación relativa que va del 42.47% en 1985 al 28.97% en 1993; por su parte, en el rubro de valor agregado se observa una participación relativa durante el periodo que va del 37.56% en 1985 hasta llegar al 11.37% en 1993.

La disminución observada en la participación relativa del subsector 93 durante el último año analizado en el rubro valor agregado significa que el subsector tiende a ser menos productivo, ya que no obstante que emplea el mayor porcentaje de personal para 1993, el valor agregado generado disminuye drásticamente al compararlo con la dinámica observada en años anteriores.

Durante este año, se observa un despegue importante del subsector 97 que se refiere a servicios relacionados con la agricultura, ganadería, construcción, transportes, financieros y comercio, ya que no obstante que emplea al 3.64% del personal ocupado en 1993, genera el 65.69% del valor de la producción, indicadores que reflejan el amplio nivel productivo de este subsector.

El comportamiento señalado refleja una importante dinámica económica en el municipio caracterizada por una intensa actividad comercial y de servicios que, por sus características, permite suponer un fuerte intercambio a nivel regional, así como un importante papel económico concentrador al considerar el tipo de actividad desarrollada en el municipio.

**CHALCO: PERSONAL OCUPADO Y VALOR AGREGADO POR  
SUBSECTOR DE ACTIVIDAD 1985 - 1997**

SECTOR	1985		1988		1993		1997	
	Personal Ocupado %	Valor Agregado %	Personal Ocupado %	Valor Agregado %	Personal Ocupado %	Valor Agregado %	Personal Ocupado %	Valor Agregado %
38	42.79	20.22	45.05	56.43	46.80	39.50	37.70	40.10
62	81.71	89.54	87.46	73.22	86.52	76.95	78.50	60.00
93	42.47	37.56	28.97	11.32	34.69	35.13	24.60	6.60
97	0.0	0.0	3.64	65.69	2.26	1.81	4.60	76.50

FUENTE: INEGI. Censos Económicos. 1986, 1989, 1994, 1998.

Esta dinámica se observa en los indicadores señalados donde a nivel sector de actividad destaca el comercial, mientras que por subsector, en el industrial se observa una participación importante en actividades que emplean tecnología de punta; en el comercial predomina la actividad de comercio al por menor y finalmente, en el de servicios se observa una participación importante del subsector de hoteles y restaurantes, actividad que durante el último año analizado presenta una disminución relativa en valor agregado, para dar paso al despegue del subsector 97 (servicios relacionados con la agricultura, ganadería, construcción, transportes, financieros y comercio) el cual es particularmente sobresaliente en términos de la actividad e intercambio que genera.

En lo que respecta a la distribución de la PEA por sector de actividad, se tiene que en 1970 el sector secundario registró 4,868 trabajadores, siendo que este sector fue el que mayor porcentaje presentó en ese periodo (48.06%), seguido del sector terciario, que registró un 25.07% del total de la PEA registrada en este año.

Para el siguiente periodo, la distribución por sector no presentó cambios sustantivos, ya que el sector secundario siguió conservando mayor relevancia (35.60%), aunque en términos relativos disminuyó su participación con respecto al periodo anterior.

Para 1990 el sector terciario se consolidó, ya que este aumentó su participación, alcanzando un 45.07% de la PEA ocupada, siguiendo en importancia el secundario con el 44.83%, mientras que el sector primario presentó una tendencia a desaparecer, cubriendo sólo el 3.17% de la PEA.

Finalmente, para el periodo de 2000 la distribución de la PEA por sector de actividad presentó la siguiente estructura: 59.34% el sector terciario, 32.48% el sector secundario y el primario representa sólo el 5.66%. Demostrando que la actividad preponderante del municipio es la referida con el sector de comercio y servicios.

### **3.4.1 Empleo y Salarios**

El municipio está integrado en su mayoría por estratos poblacionales que corresponden a los sectores de subsistencia vinculados a la estructura y funcionamiento de la ciudad.

La incorporación de áreas agrícolas productivas a los usos urbanos implicó el creciente abandono de las actividades agropecuarias, reduciéndose las fuentes de empleo en esta rama. Lo anterior aunado a un incipiente desarrollo del sector industrial ocasionó que la estructura económica del municipio fuera incapaz de generar insuficientes empleos ante una demanda cada vez mayor.

El limitado desarrollo económico relacionado con la reducción de las actividades agropecuarias y el insuficiente crecimiento de la oferta de empleo en los sectores industrial y terciario, en contraste con un alto ritmo de crecimiento de la población, especialmente del grupo en edad para trabajar, determinó una aguda problemática en materia de empleo.

La mayoría de los habitantes se desempeña laboralmente en las actividades terciarias de bajos ingresos existiendo gran cantidad de pequeños comercios de subsistencia. El 58% de la población económicamente activa percibe de 1 a 2 salarios mínimos y el 18% percibe menos de un salario mínimo, situación que manifiesta un bajo nivel de ingresos, ya que el municipio se encuentra en la zona económica "C" donde el salario mínimo es el más bajo.

Resulta importante destacar que la escasez de fuentes de trabajo dio lugar al incremento del subempleo y de la población ocupada en el sector informal.

Bajo estas circunstancias, la generación de empleos dentro del municipio es insuficiente para absorber la demanda de los mismos, por lo que generalmente la clase trabajadora se traslada fuera del municipio para realizar sus actividades laborales, lo cual hace a Chalco una "ciudad dormitorio" por excelencia.

Sin embargo a pesar de esta perspectiva el problema de pobreza en el municipio no es tan agudo como en otros municipios de la entidad.

CONAPO en su estudio de 1990 sobre marginación consideró a Chalco como un municipio de bajo grado de marginación, colocándolo en el lugar 57 dentro del contexto estatal y en el 1,783 en el nacional (2,387 municipios más las 16 delegaciones del D.F.).

### **3.5 Educación**

La información del censo correspondiente al año de 1990 registra las cifras de la población que tiene acceso a las instalaciones y servicios educativos disponibles en el municipio. Del total de población de 5 años y más (241,465) se tiene que 89,531 alumnos asisten a la escuela, 116,749 no asiste y 2,622 no se especifica. En los niveles de educación básica y específicamente en los de primaria y secundaria se revela el hecho de que en 1990 disminuye el porcentaje de no asistencia respecto a 1980 de 24.3% a 9.03%.

En la población de 15 años y más, el analfabetismo se redujo de 14.24% a 10.66% y los que no cuentan con primaria completa disminuyeron de 30.46% a 24.32%.

Existe un aproximado de 277 escuelas, lo que equivale a 2,492 aulas y el personal docente es de 2,935 profesores.

### **3.6 Salud**

Los Censos Generales de Población y Vivienda registran escasa información respecto de la situación de salud de la población en el ámbito municipal. Sin embargo, es posible contar con cifras relativas a la cobertura de los servicios de salud que operan en el municipio, tanto en lo que se refiere a la disponibilidad de unidades para la atención, como de personal médico.

La información que se presenta a continuación corresponde al año de 1993 y no incluye al sector privado.

CHALCO: SERVICIOS DE SALUD		
INSTITUCIÓN	UNIDADES MÉDICAS	PERSONAL MÉDICO
total	27	277
Seguridad Social	6	157
IMSS	2	143
de consulta externa	3	
de hospitalización general	1	
ISSSTE	1	10
de consulta externa	1	
de hospitalización general		
ISSEMYN	1	4
de consulta externa		
de hospitalización general	1	
Asistencia Social	21	120
ISEM	20	118
de consulta externa	18	
de hospitalización general	2	
DIF	1	2
de consulta externa	1	
de hospitalización general		

FUENTE: Cuaderno Estadístico Municipal. Chalco. INEGI 1995.

### 3.7 Vivienda

En cuanto a la tipología de la vivienda, el municipio de Chalco no existe el predominio de algún tipo de vivienda, aún cuando existen claramente zonas homogéneas con tres tipos de vivienda:

Vivienda Popular. Esta comprende dos formas constructivas:

- Vivienda Típica: Esta presenta una combinación de materiales duraderos y semiduraderos, además de que presenta la carencia de algunos de sus servicios. Se presenta principalmente en el centro de la cabecera municipal.
- Vivienda Progresiva: Es la desarrollada por la autoconstrucción. Carece de algunos servicios de infraestructura. Se ubica principalmente en la periferia de la cabecera municipal, así como en algunas zonas de las localidades ubicadas al poniente y sur del municipio.

Vivienda Precaria: En ella predominan materiales de desecho, además de que carecen de servicios básicos de infraestructura. Por las condiciones socioeconómicas de la población, este tipo de vivienda se ubica de manera dispersa en todo el municipio.

Vivienda Residencial: Esta se ubica al centro oriente de la cabecera municipal y de manera dispersa en todo el municipio, es un tipo de vivienda que cuenta con todos los servicios posibles, construida con materiales duraderos.

La información de los censos correspondientes a los años de 1980 y de 1990, registran las cifras relativas a la cobertura de los servicios básicos a la población del municipio de Chalco. En 1980 la proporción de viviendas que no contaban con agua entubada era de 22.50%, para 1990 esta cifra aumentó a 71.42%. El porcentaje de las viviendas sin instalaciones de drenaje se incremento de 61.65% a 76.28% en el decenio, y respecto de las que no tenían suministro de electricidad, su proporción decreció de 13.63% a 5.25% en el mismo período. Los niveles que alcanzan estos tres indicadores para el municipio, son superiores en relación con los que resultan para el Estado.

### **3.8 Infraestructura y Transporte**

El sistema vial del municipio de Chalco, está formado por seis vialidades de carácter regional:

- Carretera Federal México-Puebla (carretera federal 150)
- Autopista de Cuota México-Puebla
- Carretera Federal México-Texcoco (carretera federal 136)
- Carretera Federal México-Cuautla (carretera federal 115)
- Calzada Ignacio Zaragoza
- Calzada Ermita-Iztapalapa

En cuanto a la infraestructura ferroviaria, sobre el municipio cruzan las vías hacia la ciudad de Puebla, mismas que tienen como origen la estación Buenavista, ubicada en el D.F. El sistema de transporte urbano del municipio de Chalco está constituido por diferentes prestadores de servicio que proveen a la población residente de traslados a localidades y municipios del sistema regional especialmente al Distrito Federal, se conforma de 22 rutas ofrecidas por combis, microbuses y autobuses particulares.

En forma adicional a la cobertura de los servicios básicos, un panorama global de la infraestructura del municipio lo proporciona la información relativa a servicio postal,

telefónico y el consumo de energía eléctrica que se detalla en el cuadro siguiente, en el que también se incluyen cifras de transporte, básicamente de vehículos registrados en el municipio de Chalco.

km de carreteras	115
Pavimentadas	80
revestidas y rurales	35

Vehículos	17,398
autos particulares	11,490
autos públicos	1,000
camionetas y camions	4,851
Otros	57

CONCEPTO	TOTAL
hab. X línea telefónica	146.9
habitantes por vehículo	16.3
kwh por habitante	229.8
km de carretera X km <sup>2</sup>	0.4

energía eléctrica	
Usuarios	45,016
miles de kwh por año	65,006

servicio postal	
administradores	1
Sucursales	0
Agencies	13

servicios telefónicos	
Aparatos	3,282
Líneas	1,926

FUENTE: Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993.

La información anterior permite obtener indicadores que reflejan la disponibilidad relativa de infraestructura en el municipio.

El proceso desarrollo y crecimiento del municipio de Chalco, principalmente la zona denominada Valle de Chalco, se caracterizó por la irregularidad en la tenencia de la tierra, así como por las malas condiciones de vida de sus habitantes, debido a la carencia de servicios públicos y la deficiente calidad de la vivienda.

La expansión territorial implicó la ocupación en forma anárquica de terrenos con muy escasa aptitud para el desarrollo urbano, ocasionando severos problemas para la construcción de viviendas y para la dotación de servicios.

## CAPÍTULO IV

### INCIDENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL DEL PRONASOL EN CHALCO

#### 4.1 Problemática Urbana

La situación económica y social del municipio de Chalco se tradujo en una aguda problemática urbana, caracterizada por la proliferación de asentamientos irregulares, donde la población habitaba viviendas precarias, carentes de servicios indispensables como agua, drenaje y energía eléctrica. Hasta 1989 no se tiene conocimiento de que existieran acciones de instituciones en la zona.

Alrededor del 80% de las viviendas se situaban en terrenos ejidales lacustres apropiados en forma ilegal. La incorporación de este tipo de terrenos se dio mediante un proceso en el que intervino la compra - venta fraudulenta, la invasión y la especulación inmobiliaria que generaron cuantiosas ganancias para fraccionadores y espacios de poder para ciertos líderes oportunistas, mediante la explotación de las necesidades de suelo de la población.

Bajo esta perspectiva, la solicitud de escrituración era una de las inquietudes más acusadas de la población, pues sólo contaban con recibos de talonarios comunes en los que se especificaba el lote y la manzana, más no el terrero adquirido. Al término del pago del mismo, sólo les era entregada una constancia sellada por la comisaría ejidal, en donde se hacía mención del costo del lote más no el título de propiedad.

El bajo nivel de ingresos de la mayor parte de la población, así como la escasa capacidad de la oferta inmobiliaria para satisfacer la creciente demanda habitacional, constituyeron los factores determinantes de las malas condiciones de la vivienda del municipio. Las viviendas estaban construidas con materiales de mala calidad, métodos rudimentarios, sin financiamiento ni asesoría técnica.

La carencia de servicios públicos, como agua potable, drenaje y energía eléctrica constituía uno de los más graves problemas que aquejaban al municipio.

La escasez de agua potable, debido a que la demanda superaba a la oferta disponible, se agudizó por la carencia de infraestructura para su distribución. Solamente el 28.58% de la superficie urbana disponía de redes domiciliarias. Las áreas que carecían de red eran atendidas por empresas paramunicipales y

particulares que distribuían el agua mediante pipas, elevándose significativamente el costo del líquido en relación al precio por metro cúbico mediante toma domiciliaria.

De manera similar el drenaje pluvial y sanitario presentaba serias deficiencias, observándose que sólo el 35% de la población contaba con este servicio. Además las características topográficas de la región y la inexistencia de alcantarillado provocaban inundaciones durante la época de lluvias y en consecuencia, la inaccesibilidad a diversas zonas, además de la contaminación generada por el desalojo de las aguas negras a cielo abierto y sin ningún tipo de tratamiento.

En cuanto a infraestructura eléctrica alrededor del 5.25% carecía de este servicio, pero más de la mitad de los habitantes que contaban con el servicio lo recibían de forma clandestina. Asimismo la insuficiente cobertura del alumbrado público provocaba inseguridad para la población.

Los sectores educativo y de salud presentaban importantes deficiencias debido a la limitada cobertura de los servicios y a las precarias condiciones de sus instalaciones y equipo, en tanto que había cada vez una mayor demanda en estos sectores derivada del crecimiento acelerado de la población.

Es necesario destacar que la situación que presentaba el municipio estaba íntimamente relacionada con las condiciones socioeconómicas de la población. El alto grado de deserción escolar estaba relacionado con el bajo nivel de ingresos, lo cual determinaba la necesidad de que la población en edad escolar se incorporara al trabajo remunerado a temprana edad. Por otro lado, las condiciones de insalubridad, la desnutrición y el deterioro del medio ambiente propiciaban una alta propensión a diversas enfermedades.

Existían además otras necesidades de servicios públicos como seguridad, recolección de basura y diversos problemas como contaminación ambiental y delincuencia entre otros, que aún cuando no presentaban el grado de urgencia que los anteriores, los habitantes también demandaban una solución.

La falta de infraestructura urbana dificultaba el abastecimiento directo de los productos, lo que ocasionaba que las mercancías llegaran a los consumidores a precios muy elevados.

Con ello tenemos que la situación demográfica, económica y urbana que presentaba el municipio mostraba una grave problemática derivada de agudas carencias de infraestructura, servicios y de los bajos niveles de vida de sus habitantes, cuya solución implicaba un enorme reto no sólo para los gobiernos municipales y estatal, sino también para las autoridades federales.

El compromiso asumido por la presidencia de la República en 1988 para Chalco fue dimensionar el reto y marcar una estrategia de participación y organización social de respeto, prioridades y valores para acceder a una vida digna.

Esta región se integró como uno de los polos de impulso del PRONASOL, constituyéndose en ejemplo de que el trabajo solidario y participativo es fundamental para alcanzar el desarrollo armónico y equitativo de la sociedad.

Las obras y acciones estaban encaminadas a elevar el nivel de vida de los habitantes y a la promoción y acreditación del PRONASOL como modalidad de gobierno para el apoyo de los sectores de la población de menores ingresos económicos.

#### **4.2 Programas del Pronasol Implementados en Chalco<sup>1</sup>.**

- **Solidaridad para el Bienestar Social.**
  - **Solidaridad en Educación.**
    - **Infraestructura Educativa:** su propósito era el de abatir el rezago de espacios educativos existentes y brindar a la población en edad escolar el servicio educativo requerido, fundamentalmente en zonas rurales, indígenas y colonias populares.
    - **Escuela Digna:** su objetivo principal fue el de rescatar la infraestructura educativa física ya existente.
    - **Niños en Solidaridad:** se puso en marcha con el propósito de contribuir al abatimiento de la deserción escolar en educación primaria, al apoyar a las familias de escasos recursos por medio de despensas y consultas médicas.
    - **Apoyo al Servicio Social:** su propósito fue el promover la participación de los egresados de educación técnica y superior a realizar su servicio para poner

<sup>1</sup> Solidaridad. Seis Años de Trabajo. SEDESOL. 1994.

en práctica sus conocimientos y estar en contacto con las comunidades más necesitadas, el apoyo que recibían era por medio de becas.

- Infraestructura Deportiva: su objetivo era mejorar la infraestructura deportiva existente a través de construcción, adaptación y rehabilitación, principalmente en comunidades rurales, indígenas y colonias populares.
- Solidaridad en la Salud.
  - IMSS – Solidaridad: su objetivo fue desarrollar la infraestructura de servicios con énfasis en la atención primaria de la salud de los grupos sociales que más lo requerían, se apoyó en la organización social y áreas desconcentradas del IMSS.
  - Hospital Digno: mejorar el rezago de equipo técnico, la conservación y mantenimiento del mismo, así como atender la demanda creciente del servicio.
  - Atención a la Salud: su operación se dio principalmente en las unidades de salud de primer y segundo nivel a través del mejoramiento en el equipo e instalaciones.
- Solidaridad en los Servicios de Desarrollo Urbano.
  - Agua potable y Alcantarillado: dotar y suministrar de agua potable y alcantarillado a localidades carentes del servicio.
  - Electrificación Rural y Urbana: realizar la introducción del servicio eléctrico a las comunidades rurales y urbano–populares marginadas.
  - Urbanización: dotar a la población carente de los servicios de pavimentación, alumbrado público, parques, jardines, banquetas y guarniciones con el fin de responder a la demanda de estos servicios.
  - Vivienda: operó a través de acciones de autoconstrucción mediante el establecimiento del crédito a la palabra\* en las modalidades de vivienda progresiva y vivienda digna\*\*.

---

\* Créditos individuales de monto limitado, destinados a la adquisición de materiales para la construcción.

\*\* Vivienda progresiva: apoyos otorgados para la construcción de pies de casa, categoría que se da a un módulo básico de vivienda con una superficie mínima de 20m<sup>2</sup>, compuesto por un cuarto, cocina o baño que complemente el funcionamiento de la vivienda.

- **Atención Solidaria a Población Abierta.**
  - **Alimentación y Abasto:** sus acciones estuvieron orientadas a apoyar la disponibilidad de alimentos para cubrir los requerimientos nutricionales básicos por medio de tres modalidades; cocinas populares, tiendas rurales y lecherías.
- **Solidaridad para la Producción.**
  - **Solidaridad con Campesinos y Grupos Urbano – Populares.**
    - **Fondos de Solidaridad para la Producción:** tuvieron como propósito central apoyar a los agricultores de bajos ingresos que producen alimentos básicos en tierras de baja productividad y alto índice de siniestro.
    - **Mujeres en Solidaridad:** el programa financiaba proyectos basados en un autodiagnóstico realizado por las mujeres, éstos deberían tener viabilidad técnica y financiera y que se realizaran con la participación de las interesadas.
- **Solidaridad para el Desarrollo Regional.**
  - **Infraestructura Básica para el Desarrollo Regional.**
    - **Fondos Municipales:** su propósito fue transferir recursos adicionales a los municipios más pobres del país y fortalecer su capacidad de respuesta mediante la ejecución de proyectos sociales productivos.
    - **Infraestructura Carretera y de Caminos Rurales:** su propósito fue construir, rehabilitar, modernizar y dar mantenimiento a los caminos y carreteras necesarios para integrar a las comunidades más dispersas y de menores ingresos, además de impulsar el desarrollo regional.

### **4.3 Incidencia Económica y Social del Pronasol en Chalco.**

#### **4.3.1 Incidencia Económica**

EL Gasto Solidaridad efectuado en Chalco entre 1989 y 1994 ascendió a N\$576,767,923, esta cantidad representó el 15.3% del gasto estatal y el 1.11% del nacional<sup>2</sup>, fue el municipio que más gasto ejerció en el Estado de México y su monto

---

Vivienda digna: asignación de recursos para reparar, reforzar o sustituir materiales de piso, muros y techos o bien para construir un cuarto, cocina o baño.

<sup>2</sup> HERNÁNDEZ, R. Rosaura. Valle de Chalco - Solidaridad. Cuadernos Municipales. Cuaderno No. 6. El Colegio Mexiquense, A.C. 1996.

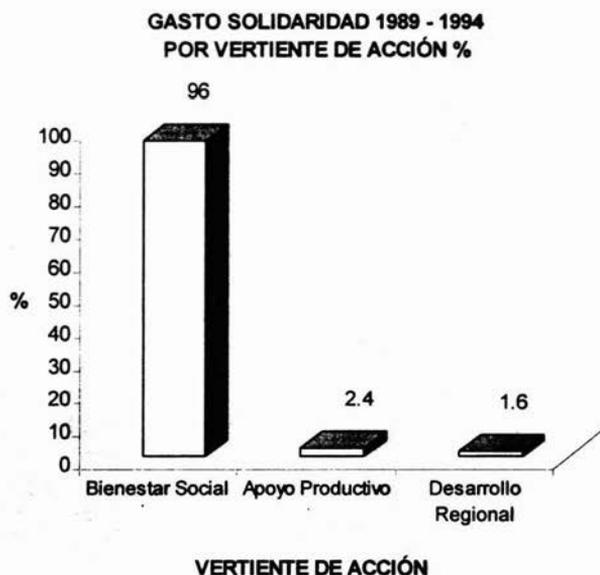
fue 1.6 veces más alto que el segundo municipio más beneficiado (Ecatepec) o equivalente a 80 municipios que recibieron la menor cantidad en este estado.

El número de obras y proyectos fue de 480.

El gasto per cápita por población objetivo para Chalco fue de 10,221 pesos lo que significa que en el municipio este gasto fue 7.8 veces mayor que a nivel estatal y 4.5 superior al nacional.

La distribución del Gasto Solidaridad de Chalco por vertiente de acción se presentó de la siguiente forma:

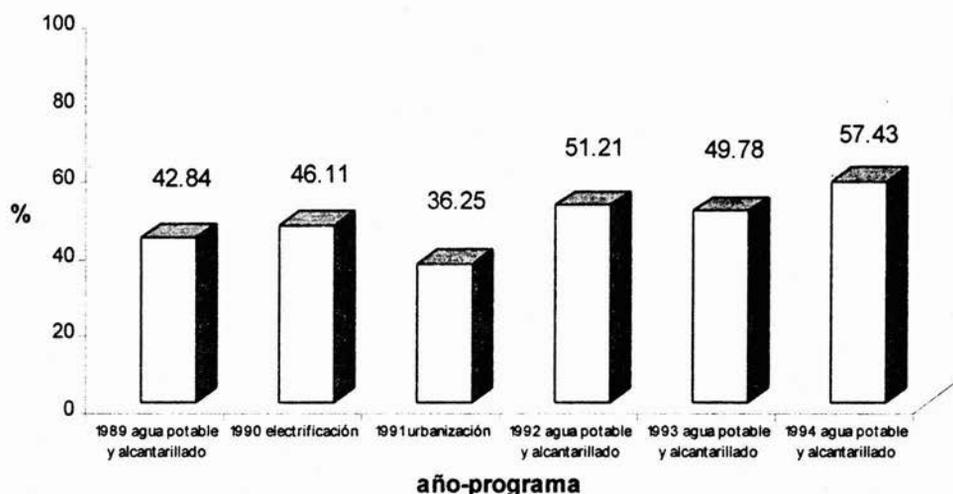
- Bienestar Social: 553,697,206.08
- Apoyo Productivo: 13,842,430.15
- Desarrollo Regional: 9,228,286.77



Se puede observar que prácticamente la totalidad de los recursos se utilizaron para solucionar carencias de satisfactores básicos colectivos. Los programas que recibieron mayor cantidad de recursos fueron los de urbanización, agua potable y

alcantarillado que en conjunto representaron el 77.68%, lo que indica que Solidaridad tuvo como uno de sus principales objetivos consolidar la urbanización en la colonias urbano – populares del municipio.

### PROGRAMAS PRIORITARIOS 1989 - 1994



El programa de agua potable y alcantarillado fue el que mayor prioridad tuvo a lo largo del periodo seguido de electrificación y urbanización, se observa que los programas estaban fundamentalmente enfocados a la creación de infraestructura básica.

La correspondencia entre Gasto de Solidaridad asignado por programa y tipo de necesidad de la población observa la siguiente relación; las mayores carencias del municipio eran las de agua potable, alcantarillado y servicios de salud.

De acuerdo con el gasto ejercido en estos rubros, se cubrió en parte la correspondencia entre gasto efectuado y tipo de necesidad, es decir, la mayor cantidad de recursos se dirigieron a obras relacionadas con la carencia de estos servicios.

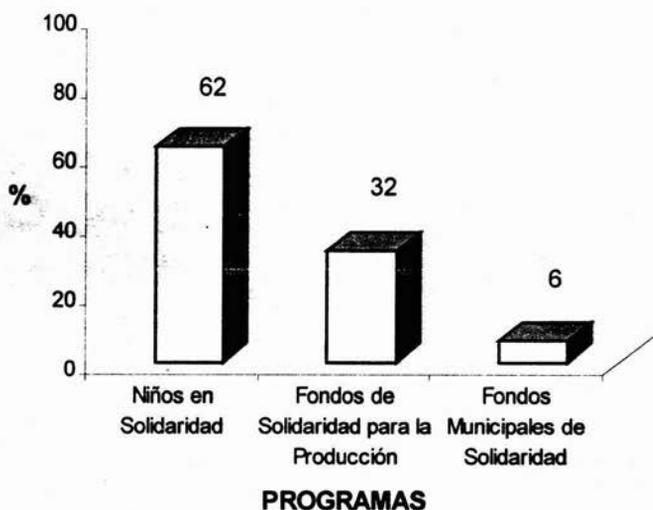
Para el rubro de salud el gasto ejercido fue inferior al reportado en los programas de educación y electrificación, por tanto en esta parte del gasto por programa no correspondió plenamente al tipo de necesidad.

Chalco recibió la mayor cantidad absoluta y per cápita de Gasto Solidaridad en el estado de México, esto no se vio reflejado en la mejora de los niveles de vida de la población, ni en la solución de los problemas y carencias en que se encontraba la población del municipio.

Entre los programas instrumentados por el PRONASOL para el combate a la pobreza fueron tres los que impactaron directamente a la población: Niños en Solidaridad, Fondos de Solidaridad para la Producción y Fondos Municipales de Solidaridad; en conjunto representaron el 3.3% del gasto total ejercido por el programa en el municipio. Esto indica que la atención prioritaria del PRONASOL en Chalco no recayó en el combate a la pobreza.

El impacto de los programas para la solución de la pobreza fue de 3,493 personas, como resultado de ello se pudo reducir un 8.8% de la población que presentaba esta condición.

#### IMPACTO DE LOS PROGRAMAS EN LA SOLUCIÓN DE LA POBREZA



El gasto del programa Fondos de Solidaridad para la Producción ascendió a N\$1,941,084 permitiendo la apertura de 15 microempresas cada una con una ocupación promedio de 10.5 personas, el número de beneficiados totales se estima en 158. Éstas generalmente fueron de tipo familiar y se puede suponer un impacto directo para las familias beneficiadas por el mismo. Del total de familias, el 25.3% presentaba incidencia de pobreza antes de la creación de la empresa, permitiendo con ello disminuir la presencia de pobreza en un 0.5%.

Chalco presentaba para 1989 una problemática muy significativa en cuanto a carencia de satisfactores colectivos; 71.42% de sus viviendas no contaba con agua potable, 76.28% carecía de alcantarillado, 5.25% no disponía de energía eléctrica (los que contaban con este servicio lo obtenían de manera clandestina), 12.4% de los niños de entre 5 y 14 años no asistía a la escuela y 39% de su población no tenía acceso a servicios de salud.

El Gasto Solidaridad para estos cinco rubros ascendió a N\$379,120,939 equivalente al 65.73% del total ejercido por PRONASOL en el municipio. Para el programa de agua potable y alcantarillado se destinaron N\$288,406,939 beneficiando a 14,995 viviendas agua potable reduciendo con ello el índice de carencias de este servicio en un 39.5% y en alcantarillado se beneficiaron 13,227 viviendas con lo que se redujo la carencia en 32.8%.

En el programa de electrificación se ejercieron N\$25,019,244 beneficiando a 1,551 viviendas que no disponían de este servicio y regularizándolo en cerca de 15,000 en aquellos que lo tenían de manera informal. Con ello el déficit en electrificación se abatió en 54.7% logrando regularizar el servicio en un 80% de las viviendas.

El gasto ejercido en el programa de infraestructura educativa fue de N\$4,474,097 permitiendo a 4,978 niños contar con un espacio educativo. Se logró abatir el 47.6% de déficit de aulas escolares en el municipio.

El gasto en infraestructura hospitalaria sumó la cantidad de N\$22,220,109 lo que propició extender la cobertura del servicio médico a 60,549 personas que anteriormente no tenían acceso; el déficit en la cobertura de servicios de salud se redujo en 54.9%.

Las dependencias responsables del programa de escrituración para la regularización de la tenencia de la tierra, fueron las Comisiones Reguladoras de la Tenencia de la Tierra (Corett) y la del Suelo del Estado de México (Cresem).

En cuanto a los costos del trámite de regularización, los precios se determinaron de acuerdo con el valor social o comercial del inmueble, con un pago extra del 15% sobre el valor del lote si éste se encontraba en esquina. El sistema de pago contempló plazos de uno, tres y hasta cinco años sin intereses si se trataba de lotes de uso habitacional.

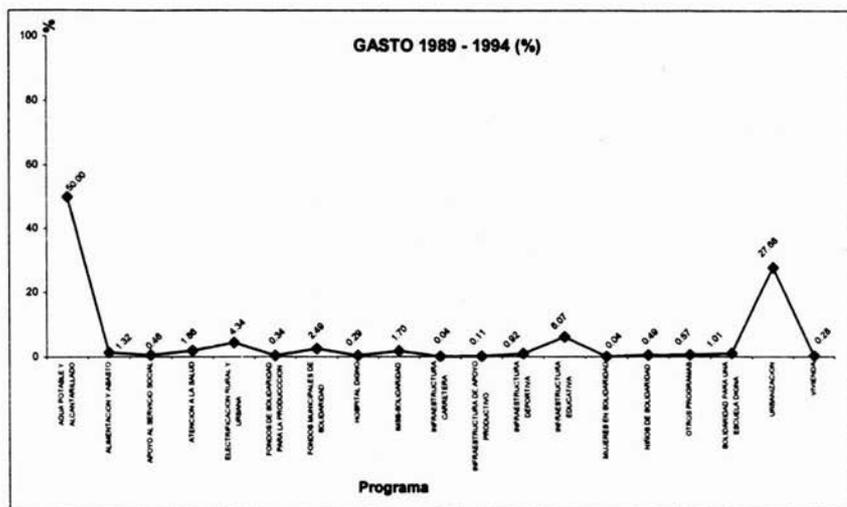
El proceso de escrituración de los predios inició en 1990 cuando se determinó regularizar cerca de 24 mil lotes, durante los siguientes años se mantuvo la tendencia; para 1994 sólo se tenían previstos 7 mil predios. En conjunto durante el periodo 90-94 se entregaron alrededor de 77 mil escrituras.

El programa de alimentación y abasto reporta un gasto de N\$7,594,736 lo que representó sólo el 1.32%. A pesar de la rehabilitación y acondicionamiento de los centros de abasto, la desorganización, la falta de asesoría técnica, los escasos recursos financieros y los intereses de los comerciantes; limitaron las posibilidades de que los víveres se ofrecieran a mejores precios.

La meta alcanzada por PRONASOL durante los seis años de ejercicio permitió dotar de agua potable y alcantarillado a una cantidad de viviendas similar a la lograda por el municipio en toda su historia. Estos programas tuvieron mayor incidencia absoluta. No obstante a los resultados anteriores la calidad de vida en la población de Chalco aún es deficiente.

Sin lugar a dudas el impacto del PRONASOL en los satisfactores colectivos del municipio fue muy importante, pero es indiscutible que es necesario seguir considerando a Chalco en la política social futura, con el propósito de que sus habitantes alcancen un mejor nivel de vida semejante al de los municipios contiguos.

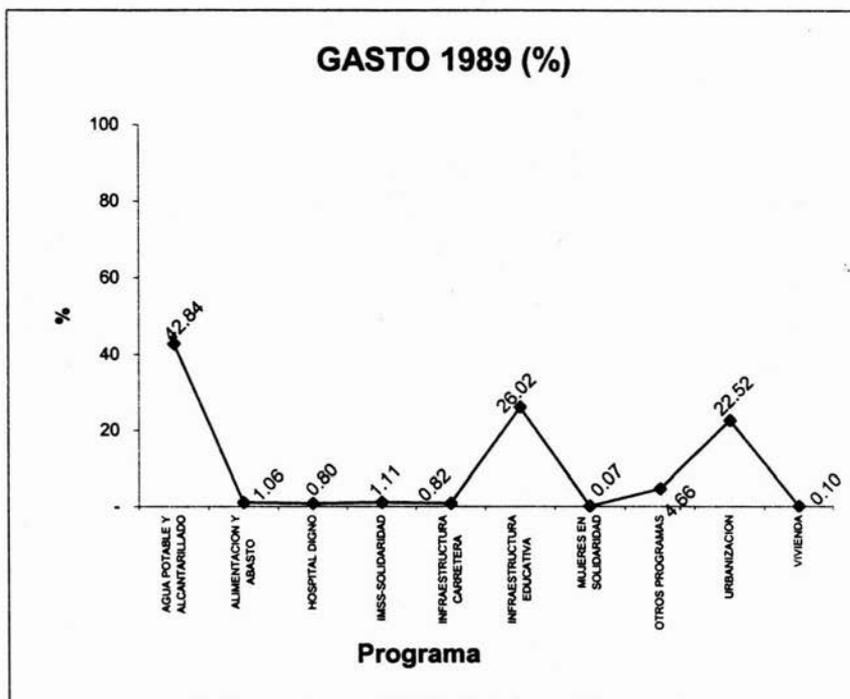
## CHALCO: GASTO PRONASOL 1989 - 1994



PROGRAMA	GASTO (millones N\$)
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	288,406,939.00
ALIMENTACION Y ABASTO	7,594,736.00
APOYO AL SERVICIO SOCIAL	2,629,200.00
ATENCION A LA SALUD	10,716,104.00
ELECTRIFICACION RURAL Y URBANA	25,019,244.00
FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION	1,941,084.00
FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD	14,382,898.00
HOSPITAL DIGNO	1,682,146.00
IMSS-SOLIDARIDAD	9,821,859.00
INFRAESTRUCTURA CARRETERA	242,944.00
INFRAESTRUCTURA DE APOYO PRODUCTIVO	660,845.00
INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA	5,284,480.00
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	35,017,015.00
MUJERES EN SOLIDARIDAD	205,935.00
NIÑOS DE SOLIDARIDAD	2,825,628.00
OTROS PROGRAMAS	3,290,201.00
SOLIDARIDAD PARA UNA ESCUELA DIGNA	5,827,882.00
URBANIZACION	159,624,373.00
VIVIENDA	1,594,410.00
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>576,767,923.00</b>

FUENTE: SEDESOL, 1995.

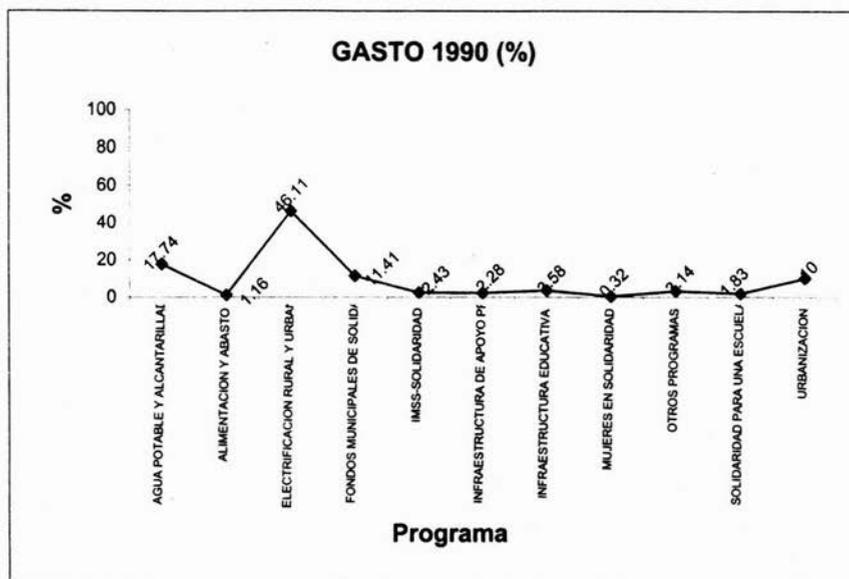
## CHALCO: GASTO PRONASOL 1989



PROGRAMA	GASTO (millones N\$)
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	9,781,329.00
ALIMENTACION Y ABASTO	242,887.00
HOSPITAL DIGNO	182,146.00
IMSS-SOLIDARIDAD	253,526.00
INFRAESTRUCTURA CARRETERA	186,460.00
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	5,941,628.00
MUJERES EN SOLIDARIDAD	15,624.00
OTROS PROGRAMAS	1,064,300.00
URBANIZACION	5,141,782.00
VIVIENDA	22,480.00
<b>TOTAL</b>	<b>22,832,162.00</b>

FUENTE: SEDESOL, 1995.

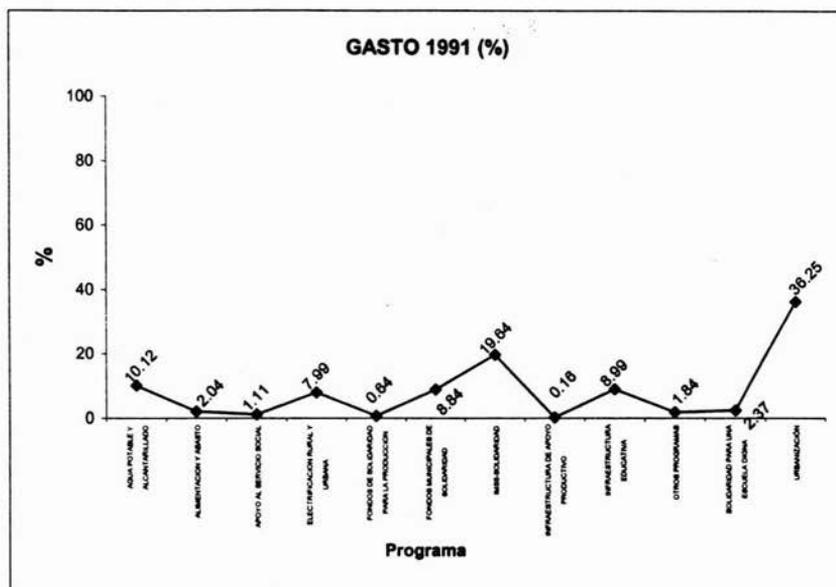
## CHALCO: GASTO PRONASOL 1990



PROGRAMA	GASTO (millones N\$)
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	4,648,505.00
ALIMENTACION Y ABASTO	304,836.00
ELECTRIFICACION RURAL Y URBANA	12,085,000.00
FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD	2,990,080.00
IMSS-SOLIDARIDAD	637,214.00
INFRAESTRUCTURA DE APOYO PRODUCTIVO	598,245.00
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	938,696.00
MUJERES EN SOLIDARIDAD	83,413.00
OTROS PROGRAMAS	822,749.00
SOLIDARIDAD PARA UNA ESCUELA DIGNA	479,755.00
URBANIZACION	2,620,945.00
<b>TOTAL</b>	<b>26,209,438.00</b>

FUENTE: SEDESOL, 1995.

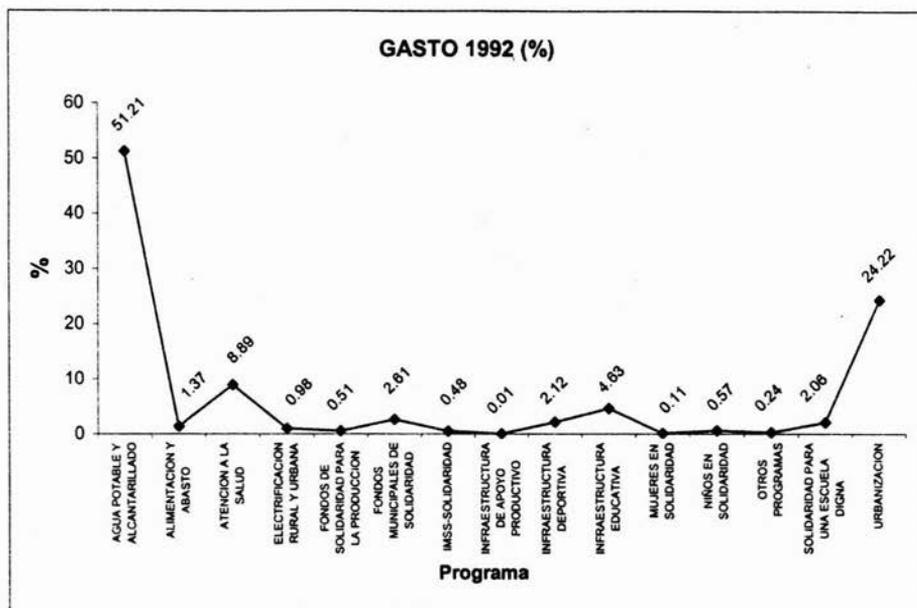
## CHALCO: GASTO PRONASOL 1991



PROGRAMA	GASTO (millones N\$)
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	3,125,043.00
ALIMENTACION Y ABASTO	630,916.00
APOYO AL SERVICIO SOCIAL	342,200.00
ELECTRIFICACION RURAL Y URBANA	2,467,050.00
FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION	197,100.00
FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD	2,731,398.00
IMSS-SOLIDARIDAD	6,065,897.00
INFRAESTRUCTURA DE APOYO PRODUCTIVO	48,600.00
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	2,777,380.00
OTROS PROGRAMAS	569,021.00
SOLIDARIDAD PARA UNA ESCUELA DIGNA	733,310.00
URBANIZACION	11,193,362.00
<b>TOTAL</b>	<b>30,881,277.00</b>

FUENTE: SEDESOL, 1995.

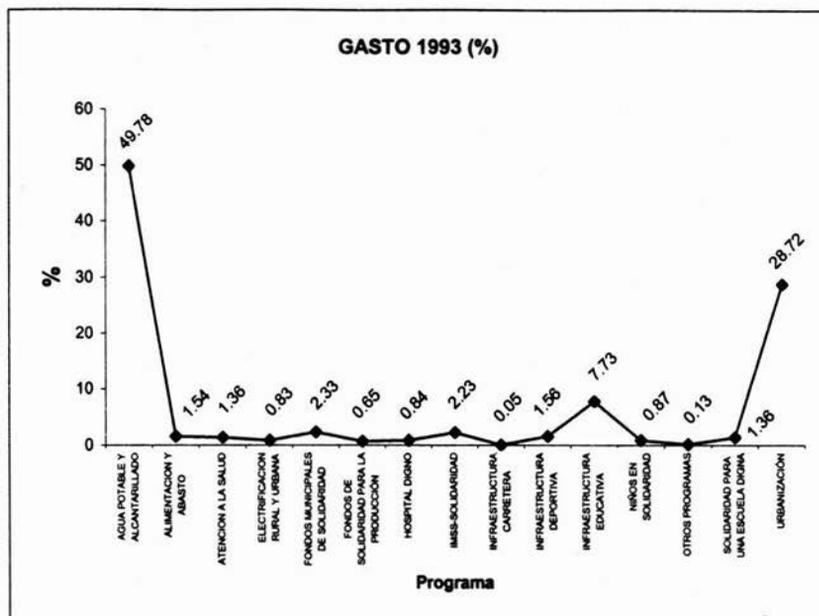
## CHALCO: GASTO PRONASOL 1992



PROGRAMA	GASTO (millones N\$)
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	52,091,012.00
ALIMENTACION Y ABASTO	1,396,377.00
ATENCION A LA SALUD	9,046,928.00
ELECTRIFICACION RURAL Y URBANA	993,700.00
FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION	515,800.00
FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD	2,650,003.00
IMSS-SOLIDARIDAD	483,300.00
INFRAESTRUCTURA DE APOYO PRODUCTIVO	14,000.00
INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA	2,152,911.00
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	4,708,637.00
MUJERES EN SOLIDARIDAD	106,898.00
NIÑOS EN SOLIDARIDAD	580,088.00
OTROS PROGRAMAS	245,039.00
SOLIDARIDAD PARA UNA ESCUELA DIGNA	2,095,089.00
URBANIZACION	24,639,377.00
<b>TOTAL</b>	<b>101,719,159.00</b>

FUENTE: SEDESOL, 1995.

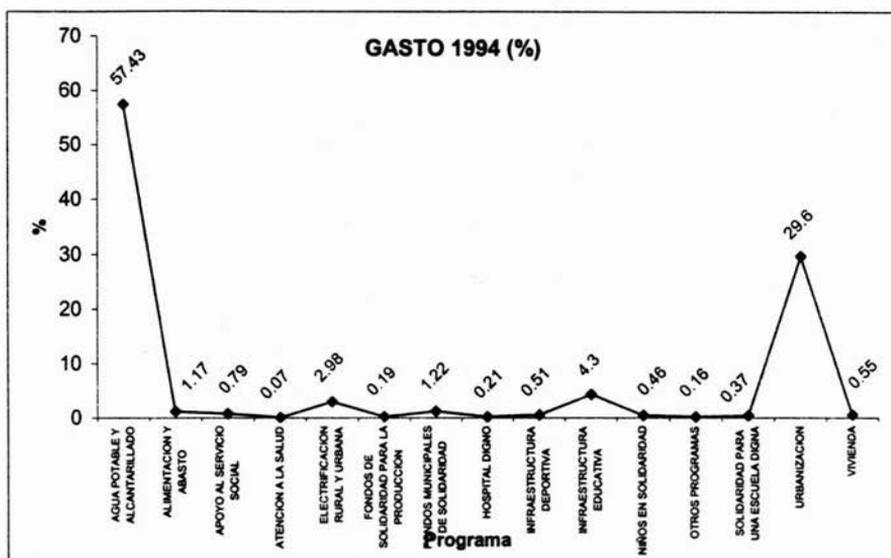
## CHALCO: GASTO PRONASOL 1993



PROGRAMA	GASTO (millones N\$)
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	53,130,155.00
ALIMENTACION Y ABASTO	1,640,351.00
ATENCION A LA SALUD	1,452,875.00
ELECTRIFICACION RURAL Y URBANA	891,081.00
FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD	2,488,476.00
FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION	690,630.00
HOSPITAL DIGNO	900,000.00
IMSS-SOLIDARIDAD	2,381,922.00
INFRAESTRUCTURA CARRETERA	56,484.00
INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA	1,663,335.00
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	8,252,228.00
NIÑOS EN SOLIDARIDAD	927,952.00
OTROS PROGRAMAS	141,573.00
SOLIDARIDAD PARA UNA ESCUELA DIGNA	1,456,001.00
URBANIZACION	30,650,655.00
<b>TOTAL</b>	<b>106,723,718.00</b>

FUENTE: SEDESOL, 1995.

## CHALCO: GASTO PRONASOL 1994



PROGRAMA	GASTO (millones N\$)
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	165,630,895.00
ALIMENTACION Y ABASTO	3,379,369.00
APOYO AL SERVICIO SOCIAL	2,287,000.00
ATENCION A LA SALUD	216,301.00
ELECTRIFICACION RURAL Y URBANA	8,582,413.00
FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION	537,554.00
FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD	3,522,941.00
HOSPITAL DIGNO	600,000.00
INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA	1,468,234.00
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	12,398,446.00
NIÑOS EN SOLIDARIDAD	1,317,588.00
OTROS PROGRAMAS	447,519.00
SOLIDARIDAD PARA UNA ESCUELA DIGNA	1,063,727.00
URBANIZACION	85,378,252.00
VIVIENDA	1,571,930.00
<b>TOTAL</b>	<b>288,402,169.00</b>

FUENTE: SEDESOL, 1995.

### 4.3.2. Incidencia Social

Los programas de agua potable y alcantarillado no lograron disminuir en su totalidad la incidencia de enfermedades gastrointestinales entre la población; debido a que no todas las localidades lograron ser beneficiadas de manera oportuna con la dotación de estos servicios.

En el caso de agua potable, la población no manifestó un ahorro considerable a pesar de que anteriormente obtenían este servicio a través de pipas. Hay que mencionar que la adquisición de agua potable en pipas no descendió en proporción a la satisfacción de las necesidades de agua potable, debido a que en más de la mitad de las viviendas el agua sólo estaba disponible unas horas al día, mientras que en algunas partes no era suficiente la cantidad de agua surtida.

El pago por concepto de servicio de electrificación sí representó un gasto adicional debido a que gran parte de la población beneficiada con este programa, anteriormente obtenía este servicio en forma clandestina.

Las obras de urbanización emprendidas no tuvieron el impacto esperado en el bienestar de la población; no se redujo el tiempo para ir a la escuela o trabajo, los problemas para acceder a los servicios de recolección de basura, gas, agua, correo entre otros siguieron funcionando de manera deficiente como antes de la puesta en marcha de las obras.

Uno de los principales efectos de los programas sociales del PRONASOL fue el de la revalorización de la propiedad a través de la pavimentación, pues con éste se logró conformar la consolidación urbana pudiendo observar construcciones inmobiliarias en proceso o de reciente creación. También creció el número de comercios con los relacionados a infraestructura básica y servicios urbanos.

La puesta en marcha de los programas no abarató la vida ni alentó efectivamente la productividad. Los gastos se elevaron por concepto de pagos de luz, cuotas por obras, escrituras, agua (redes domiciliarias y pipas), no mejoró el precio de los productos en los centros de abasto.

La ausencia de energía trifásica en zonas de nuevo crecimiento cancelaba la posibilidad de crear nuevas industrias como talleres de costura o herrerías.

Obtener empleo dentro de la zona de Valle de Chalco no mejoró sustancialmente, no se crearon fuentes de empleo permanente durante el periodo, los proyectos productivos fueron mínimos y éstos sólo beneficiaron a un sector reducido de la población.<sup>3</sup>

El PRONASOL tuvo impacto prácticamente en todas las colonias urbano – populares del municipio, dejando relegado un tanto a la cabecera municipal y las comunidades rurales dispersas.

Las colonias que en 1988 integraban el Valle de Chalco eran: San Isidro, Independencia, Concepción, Santiago, El Carmen, Alfredo del Mazo, Ampliación Emiliano Zapata, Avándaro, María Isabel, Niños Héroes, Santa Cruz, Jardín, Guadalupana, Providencia, San Miguel Xico (primera, segunda, tercera y cuarta sección), Alfredo Baranda, El Triunfo y Virgen de Guadalupe.

La ininterrumpida inmigración de habitantes hacia el Valle durante el periodo 1989-1994 (que extendió la mancha urbana en dirección sur y este), culminó con la formación de seis colonias más: Xico La Laguna, Cerro del Marqués, Tres Marías, Covadonga, Nueva San Miguel, y Nueva San Isidro.

Las colonias mayormente beneficiadas en cuanto a gasto destinado del PRONASOL en el municipio se encuentran en la zona del Valle de Chalco, éstas conformaron el 70.91% durante el periodo de estudio.

La población se benefició con obras de agua potable, alcantarillado, electrificación, guarniciones, banquetas y en algunos casos pavimentación.

El tipo de obra que más predominó es la relacionada a agua potable, alcantarillado y urbanización, tendencia que se ve reflejada también en cuanto al gasto total destinado por el programa en estos rubros.

---

<sup>3</sup> Esta situación también se pudo observar a nivel nacional; la tendencia limitada del PIB acentuó el rezago en el ofrecimiento de puestos de trabajo, aumentando el desempleo, la tasa de aumento del PIB se colocó por debajo del crecimiento demográfico y en consecuencia disminuyó el producto per cápita.

Los más afectados con la recesión económica y el desempleo fueron los trabajadores ubicados en el sector no maquilador de la industria manufacturera. El nivel de desempleo generado mostró diferencias entre uno y otro sector.

La reducción de la planta laboral fue mayor en las industrias metálicas básicas y sus productos que en otros sectores, el empleo en el sector maquilador aumentó, al tiempo que se registró una recuperación del poder adquisitivo de las percepciones medias del personal ocupado en esa actividad.

Los Censos Económicos de 1994 indicaron que 92% de las empresas en México está constituido por las que ocupan hasta 15 trabajadores.

Durante el sexenio los salarios registraron un complejo proceso. El promedio de los salarios registró un retroceso, esto se caracterizó por una creciente diferenciación salarial que incluyó algunas recuperaciones parciales y los distintos comportamientos entre ramas y subramas de la actividad económica.

OBRAS REALIZADAS EN LAS COLONIAS POR EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN EL MUNICIPIO DE CHALCO 1989-1994

COLONIAS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	GASTO 1989-1994
87388		Reforestación rural					174,775.00
42 Comités						Enfermeras en Solidaridad	2,287,000.00
1a Secc. de Solidaridad						Pavimentación de vialdades secundarias	552,150.00
2da Secc. de Solidaridad					Pavimentación de vialdades secundarias	Pavimentación de vialdades secundarias	1,091,439.00
3a Secc. de Solidaridad						Pavimentación de vialdades secundarias	405,084.00
3a. Y 4a. Secc. de San Miguel Xico				Const. de guarniciones y banquetas (varias calles)			4,457,304.00
4ta. Secc. de Solidaridad					Pavimentación de vialdades secundarias	Pavimentación de vialdades secundarias	1,887,565.00
5ta. Secc. de Solidaridad					Pavimentación de vialdades secundarias	Pavimentación de vialdades secundarias	1,878,654.00
6ta. Secc. de Solidaridad					Pavimentación de vialdades secundarias	Pavimentación de vialdades secundarias	2,067,757.00
7a Secc. de Solidaridad					Pavimentación de vialdades secundarias	Pavimentación de vialdades secundarias	2,416,649.00
Alfredo Baranda Garcia				Centro de Bienestar IMSS-Solidaridad		Guarniciones y banquetas, suministro e instalación de luminarias	549,042.00
Alfredo del Mazo		Const. de lechería	Const. de lechería		Const. de 2 sanitarios adquisición de materia para obra exterior Benito Juárez	Electrificación de colonias populares, rehabilitación de mercado Puente Rojo, guarniciones y banquetas, E.P. Benito Juárez	1,452,263.00
Ampliación					Rehabilitación del mercado 24 de junio		1,517,804.00
Ampliación Emiliano Zapata		Electrificación				Acantariado sanitario, sistema de agua potable	855,000.00
Ancón					Pavimentación de calles		914,017.00
Avándaro	Const. de lechería y Tecali	Const. de Tecali	E.E.E. Ricardo Flores M.	Const. de guarniciones y banquetas, fosa séptica	Rehabilitación del mercado 28 de enero, E.S. Ricardo Flores M.	Acantariado sanitario, cáramo de bombeo, E.P. Benemérito de las Américas (const. de 3 aulas), const. módulo deportivo	3,474,834.00
Avándaro Ampliación		Electrificación					77,000.00
Ayotzingo	E.P. I Zaragoza (const)	E.P. Ignacio Zaragoza		Drenaje sanitario, pozo, Fco. Villa const. de 6 aulas, obra externa	Const. de sistema de agua potable, pavimentación de camino Ayotzingo-Mirador	Sistema de agua potable, E.P. Francisco Villa (terminación de equipamiento)	4,109,602.00
Ayotzingo Mirador							501,090.00
Barrio Santa María		Electrificación					130,000.00
Cabecera Municipal	Const. de Tecali			Electrificación de colonias populares sistema de agua potable, const. de delegación municipal			2,874,240.00

COLONIAS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	GASTO 1989-1994
Casco de San Juan						Const. de módulo deportivo	47,800.00
Cerro del Marqués		Electrificación			Adquisición de material para obra exterior Rubén Jaramillo	Electrificación de colonias populares, E.P. Rubén Jaramillo, suministro e instalación de luminarias, const. de módulo deportivo	1,204,404.00
Concepción	E.P. Justo Sierra (const.)	E.P. Justo Sierra		E.P. Justo Sierra (const. de 2 aulas)	Adquisición de material para obra exterior Justo Sierra, const. y equipamiento José Vasconcelos, adquisición de material para exterior Justo Sierra	Guarniciones y banquetas, E.P. J. Vasconcelos, terminación de aulas, E.P. Justo Sierra terminación de aulas, const. módulo deportivo	1,069,479.00
Covadonga					Red e instalación de toma domiciliarias, E.P. Gabriel García M.	Const. y equipamiento de 4 aulas E.P. Gabriel García M., rehabilitación de mercado 3 de mayo, electrificación, suministro e instalación de luminarias	4,029,133.00
Covadonga Tres Marias						Proyecto ejecutivo de plantas de bombeo	100,000.00
Cuautzingo	E.P. Himno Nacional (const.)						74,012.00
Cuchilla Guadalupeana		Electrificación					55,000.00
Culturas de México	Const. de red de alcantarillado	Electrificación	Centro de Bienestar IMSS Solidaridad	Centro de Bienestar IMSS-Solidaridad, rehabilitación del mercado Lázaro Cárdenas	Módulo deportivo (const. usos múltiples), rehabilitación del mercado Lázaro Cárdenas, E.S. Nueva Creación		3,918,097.00
Chalco				Colector, hospital general, equipamiento del centro de desarrollo comunitario, const. del módulo deportivo, parque II, III, unidad deportiva, const. de aulas preparatoria 54, CECAO, remodelación, Cereso, pavimentación, const. de la delegación de policía		Rehabilitación del mercado municipal de Chalco	15,984,946.00
Chalco Centro						Rehabilitación del mercado Acapulco	151,580.00
Chalco de Díaz Covarrubias	Hospital General Chalco						182,146.00

COLONIAS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	GASTO 1989-1994
Chalco de Diaz Covarrubias-Chalco	Perforación de pozo rural C.S.S. Capacitación Delegación Tutelar rehabilitación de la cabecera municipal señalamiento	Perforación de pozo rural const. de redes de alcantarillado, adquisición de 42 camiones pipa apertura de tienda Pázu estudio y proyecto de centro urbano Solidaridad E.S. Alfonso del Valle Salcedo, const. De Tecali donación de equipo para seguridad pública, becas de capacitación terminación de delegación tutelar, remodelación de Cereso, conservación de calles	Regeneración urbana de la super manzana, apoyo a productores, terminación del hospital, E.P. Carlos Chavez, empresa popular de carpintería, becas de capacitación CECOAO rehabilitación del Cereso const. de la delegación tutelar, remodelación C.P.R.S. pavimentación		Pozo de Ayotzingo, const. del subcolector José Ma. Martínez, const. de alcantarillado, const. de drenaje sanitario, fondos para la producción, const. y equipamiento del hospital general de Chalco, unidad deportiva, preparatoria # 54, E.S. Lus G. Urbina niños de Solidaridad CECOAO Chalco, CECATI # 196, CETIS # 96, escuela digna, pavimentación reconstrucción de vialidades, const. de delegación municipal Polígono III, fondos municipales	Drenaje sanitario, const. y terminación de subcolector, drenaje pluvial, actualización del marco legal, sustitución de tuberías, rehabilitación y reforzamiento de equipo electromecánico, pozo equipo de desazolve electrificación, fabricación de aparatos para rehabilitación, fondos para la producción, fondos municipales, terminación de gradas parque Polígono, const. de unidad deportiva, CBTIS # 96 CECOAO, CECATI # 196 escuela digna, const. macro plaza, const. terminal de bomberos pavimentación	159,563,889.00
Chalco Nuevo	Sistema de agua potable		Sistema de colectores	Drenaje sanitario, receptor Acapul y subcapo, interceptor, plantas de bombeo, red de alcantarillado sanitario y colectores, sistemas de agua potable, const. de parque central y cercado del polígono, interceptor Altamirano	Adquisición de materia para obra exterior José Ma. Morelos, const. de alcantarillado,	Drenaje sanitario	70,159,769.00
Chicolapan	E.S. Leona Vicario						254,130.00
Chimalhuacán	E.S. Adolfo López M						654,114.00
Del Carmen	E.P. Estado de México	E.P. Eds. De México (const.), apertura de tienda Pázu			Rehabilitación del mercado 27 de mayo, const. equipamiento Adolfo López M., adquisición de materia para obra exterior	E.P. Estado de México E.S. No 57 Adolfo López M., const. y equipamiento de taller, guarniciones y banquetas	1,221,280.00
El Carmen	Const. de lechería		E.S. A LM	Const. de canchas de usos múltiples, E.P. Adolfo López Mateos	Const. y equipamiento Estado de México	Const. de drenaje sanitario, terminación de aulas E.S. Adolfo López M., módulo deportivo	18,582,284.00
El Salado					Pavimentación de calles		267,027.00
El Triunfo				Const. de guarniciones y banquetas		Alcantarillado sanitario rehabilitación de mercado guarniciones y banquetas	982,512.00
Emiliano Zapata	E.S. Equip. Escuela General	Electrificación, E.P.F. SN	E.S. 354-104, E.S.F. 15 de mayo	Centro de Salud Rural	Const. y equipamiento de Emiliano Zapata, módulo deportivo (const. usos múltiples)	Sistema de agua potable alcantarillado sanitario, reconstrucción y equipamiento de Cáramo, rehabilitación mercado Hemenegildo Galeana	6,323,887.00
Estación Xico	E.P. Isidro Fabela					Const. y equipamiento de E.P. Tierra y Libertad (4 aulas)	746,878.00
Estado de México				Adaptación de escuelas bibliotecas		E.P. 21 de marzo const. y equipo dirección	102,628.00
Floresta					Pavimentación de calles		648,149.00

COLONIAS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	GASTO 1989-1994
Guadalupeana	E.P. 19 de septiembre E.P. Juana I de la Cruz (const.)			Const. de aulas E.P. Sor Juana Inés	Módulo deportivo (const. usos múltiples), 19 de septiembre (const. y equipamiento), Trunfo Popular (const. (const. (const. (const. adquisición de matena para obra exterior	Rehabilitación de mercado 10 de mayo, E.P. Trunfo Popular, E.P. 19 de septiembre, E.P. Sor Juana Inés, guarderías y banquetas, módulo deportivo pavimentación	5,712,479.00
Guadalupeana Chalco							137,013.00
Guadalupe	E.P. 19 de septiembre	E.P. Sor Juana Inés	E.P. Sor Juana Inés				69,112.00
Huexocáuco	Protección de flora y fauna, taller de instalación y reparación eléctrica	Reforestación rural					58,622.00
Huitzilingo		Const. De Tecalli		Drenaje sanitario		Drenaje sanitario	223,529.00
Independencia				Const. de aulas E.P. Emiliano Zapata guarderías y banquetas	J.N. Lázaro Cárdenas const. de 2 sanitarios const. y equipamiento Hércules de la Independencia, matena para obra exterior	J.N. Lázaro Cárdenas terminación equipamiento, rehabilitación de mercado Independencia, E.S. Hércules de la Reforma terminación de 2 aulas E.P. Emiliano Zapata terminación de equipamiento, guarderías y banquetas	2,716,034.00
Independencia Chalco			E.P. Emiliano Zapata				95,000.00
Jacalones		Electrificación			Módulo deportivo (const. usos múltiples)		579,900.00
Jardín					Const. y equipamiento 15 de septiembre, adquisición de material para obra exterior	Rehabilitación del mercado Jardín, E.P. 15 de septiembre, pavimentación	1,552,395.00
Jardines				Const. de canchas de usos múltiples			47,000.00
Jardines de Chalco	E.S. TV Ignacio Ramirez	Electrificación	Const. de Centro de Salud	Const. de lechería, J.N. Nueva Creación (const. de 2 aulas)	Rehabilitación del mercado Jardines de Chalco módulo deportivo (const. usos múltiples), const. y equipamiento, J.N. Nueva Creación	E.P. Frida Kahlo (6 aulas), J.N. Nueva Creación	10,145,013.00
La Bomba		Electrificación				Acantallado sanitario sistema de agua potable	3,774,800.00
La Candelaria Tlapala	Equip. de panaderías comunitarias, encachado de pisos de cemento y telado						17,282.00
La Covadonga				Const. de 8 aulas sanitarios E.P. Gabriel García M.		E.S. No. 620 Gabriel García M. (3 aulas)	451,232.00
La Laguna						E.S. Carlos Fuentes (2 aulas)	844,486.00
La Loma San Martín Cuautlapan		Electrificación					235,000.00
Loma San Pedro Alta						Cuahutémoc (2 aulas sanitarios)	282,782.00
La Providencia				21 de marzo const. de 6 aulas y obra exterior			96,315.00
Ma. Isabel Conocpción				Const. de guarderías y banquetas, const. de aulas			321,600.00
Maria Isabel	E.P. Ricardo Flores M.				Rehabilitación de mercados 5 de febrero, 24 de mayo adquisición de material para obra exterior Ricardo Flores M.	E.P. Ricardo Flores M. terminación de aulas, equipo, guarderías y banquetas, drenaje sanitario, rehabilitación de mercado 5 de febrero	5,281,805.00

COLONIAS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	GASTO 1989-1994
Miraflores		Reforestación rural					49,998.00
Miraflores el Molinito			Electrificación				18,200.00
Miraflores II		Electrificación					300,000.00
Miraflores Llano Grande			Electrificación				607,100.00
Miraflores San Mateo			Electrificación				100,100.00
Miraflores Sta. Cruz			Electrificación				65,000.00
Miraflores Vista Hermosa			Electrificación				67,600.00
Niños Héroes	E.P. 15 de abril (const.)	Const. De lechería, E.P. 15 de abril	Const. de lechería, E.P. Niños Héroes	Const. de aulas, guarderías y banquetas	Rehabilitación mercado Niños Héroes, módulo deportivo (const. uso múltiples, E.S. Emiliano Zapata, adquisición de material para obra exterior 15 de abril, Niños Héroes const. de sanitarios	CBTIS const. y equipo. 2 aulas, E.S. Emiliano Zapata terminación de equipo, E.S. Tec. 58 const. de sanitarios, E.P. 15 de abril, E.P. José Ma. Luis Mora, E.P. Niños Héroes terminación de aulas módulo deportivo	3,763,049.00
Nueva San Isidro					Adquisición de materia para obra exterior Estado de México, instalación de tomas domiciliarias perforación de pozo, const. profundo, electrificación y equipamiento José Ma. Mora	Const. de módulo deportivo, José Ma. Luis M. const. y equipamiento perforación de pozo profundo, electrificación, suministro e instalación de luminarias	6,449,227.00
Nueva San Miguel					Instalación de tomas domiciliarias	Rehabilitación de mercado 24 de marzo electrificación de colonias populares	2,398,924.00
Paraje la Estancia		Electrificación					102,000.00
Plutarco Elias Calles						Pavimentación	708,162.00
Polígono-Chalco					Const. de la micro plaza centro urbano Sol, const. de servicios complementarios		450,000.00
Polígono II Chalco					Const. de la estación de bomberos		468,805.00
Populares							2,429,414.00
Providencia	Const. de lechería, E.P. 21 de marzo (const.)	E.P. 21 de marzo	E.P. 21 de marzo	Centro de Bienestar IMSS-Solidaridad, const. de aulas, guarderías y banquetas	Rehabilitación de mercado Paraiso, módulo deportivo (const. usos múltiples)	Drenaje sanitario terminación de drenaje zona IV, rehabilitación de mercado El Paraiso guarderías y banquetas	21,085,174.00
Providencia Chalco				Centro de Bienestar IMSS-Solidaridad			200,000.00
Rancho San Miguel					Adquisición de materia para obra exterior Julián Chávez		31,922.00
San Antonio	Encalchado de pisos y tejado						1,026.00
San Gregorio Cuautzingo			Electrificación	Drenaje sanitario	Alcantarillado		552,316.00
San Isidro	E.P. Narciso Mendoza (const.), E.P. José Ma. Morelos	E.P. Narciso Mendoza (const.)	E.P. Narciso Mendoza	Const. de guarderías y banquetas, const. de canchas de usos múltiples, const. de 4 aulas en la E.P. Narciso Mendoza	Rehabilitación mercado de noviembre, San Isidro const. y equipamiento José Ma. Morelos, Josefita Ortiz adquisición de material para obra exterior	Const. de módulo deportivo, José Ma. Morelos const. y equipamiento guarderías y banquetas, E.S. Josefita Ortiz (taller)	4,414,543.00
San Juan Tezompa	Perforación pozo rural	Pozo profundo					935,250.00
San Juan y San Pedro Tezompa			Pozo profundo			Sistema de agua potable	1,919,625.00

COLONIAS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	GASTO 1989-1994
San Lucas Amalinalco		Const. De lechería capacitación	Const. de lechería electrificación	Drenaje sanitario	Electrificación de colonias populares		2,036,338.00
San Lucas Xoloc						Terminación de administración E.M.S. No. 37	160,694.00
San Marcos Huixtoco		Apertura de tienda		E.S. 354-144 Juan Escutia const. de luminaria	E.S. Juan Escutia	Terminación equipamiento E.S. 354	369,961.00
San Martín Cuautlapan			Electrificación, reforestación rural				629,700.00
San Martín Xico		Capacitación, reforestación rural	Electrificación		Adquisición de materia para obra exterior Cuahutemoc		177,406.00
San Martín Xico Nuevo				Drenaje sanitario			954,407.00
San Mateo Huixtalingo		Electrificación			Alcantarillado, pavimentación		417,188.00
San Mateo Tazoquiapan				Pozo, drenaje sanitario	Agua potable alcantarillado		580,893.00
San Miguel Jacalon						Suministro e instalación de luminarias	68,750.00
San Miguel Xico	E.P. Francisco I. Madero, E.P. Leona Vicario, E.S. Belisario Domínguez, E.S. TV SIN (const.)		Rehabilitación del mercado San Miguel Xico, Centro Urbano Solidaridad estudios y proyectos de Centro Urbano Solidaridad	Rehabilitación del mercado en Chalco, const. de 3 aulas de laboratorio en Quetz # 5	Rehabilitación mercado 12 de junio, E.P. Jesus Reyes H., const y equipamiento Julio Chávez	Alcantarillado sanitario, rehabilitación de mercado 15 de mayo, E.S. Julio Chávez terminación aulas J.N. Federico F. equipamiento aula usos múltiples	11,738,075.00
San Miguel Xico 1a. Secc.	Const. de Tecalli						121,145.00
San Miguel Xico 3a. Secc.			E.P.E. Jesus Reyes H.				244,390.00
San Miguel Xico II					Módulo deportivo (const usos múltiples). E.P. Quetzalcoatl (const y equipamiento)		440,064.00
San Miguel Xico II A					Rehabilitación de mercado: Lazaro Cárdenas		126,770.00

COLONIAS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	GASTO 1989-1994
San Miguel Xico III					Módulo deportivo (const usos múltiples), Laura Méndez (const y equipamiento)		244,752.00
San Miguel Xico IV					Rehabilitación de mecad Guadalajara, E.P. Leona Vicario		277,238.00
San Pablo Atzacapan		E.P.E Tierra y Libertad		Drenaje sanitario	Electrificación de colonias populares		1,336,869.00
Santa Catarina Ayotzingo	E.P. Ignacio Zaragoza				Agua potable y alcantarillado		787,564.00
Santa Cruz			E.S. Héroes de la Independencia	E.P. Héroes de la Independencia (iluminación), guarniciones y banquetas	Rehabilitación mercados Benito Juárez, los Volcanes, módulo deportivo (const usos múltiples)	Rehabilitación de mercado Adelfa, const de módulo deportivo, guarniciones y banquetas, pavimentación Héroes de Reforma (aulas)	3,750,973.00
Santa Cruz Amañalco		Electrificación					12,000.00
Santa Cruz Chalco	E.P. Hermenegildo Galeana						168,798.00
Santa Cruz Independencia						E.S.T. Laura Méndez	551,500.00
Santa Elena Punta la Zarza		Asesoría Jurídica					9,612.00
Santa Ma. Huexocúco	Encachado de pisos de cemento y tejado	Panadería comunitaria, centro de producción artesanal, saneamiento recolección	Electrificación, red de distribución	Electrificación de colonias populares, red de distribución			335,050.00
Santa Ma. Huexocúco II							452,200.00
Santa María Atoyac						E.P. Ignacio Zaragoza (10 aulas const. y equipamiento)	363,630.00
Santa María Huexocúco			Proyecto del Centro Urbano Solidaridad				84,973.00
Santiago	Centro de Salud	Terminación de Centro de Salud	Const. y equipamiento de Centro de Salud	Centro de Salud (reparaciones)	E.P. Belisario Domínguez adquisición de material para obra exterior	E.P. Belisario Domínguez guarniciones y banquetas	2,328,448.00
Santiago Valle de Chalco	E.P. Hermenegildo Galeana, E.P. Hernán Cortés						185,054.00
Tlapala			Electrificación				234,000.00
Torres				Tienda de abasto			106,898.00
Tres Américas						Rehabilitación de mercado 21 de marzo electrificación, Vasco de Quiroga equipamiento aulas, suministro e instalación de luminarias	151,580.00
Tres Marias					Instalación de tomas domiciliarias, E.P. Juan Rufo	Módulo deportivo	3,228,468.00
Unión						Rehabilitación de mercado 12 de diciembre	151,580.00
Unión de Guadalupe	Const de Tecali, E.P. 16 de septiembre (const.), E.P. Guadalupe Victoria (const) E.S.TV Sor Juana (const)	E.P. Sor Juana Inés (const), E.P. Guadalupe Victoria, E.P. 16 de septiembre			Const de guarniciones y banquetas	Alcantarillado sanitario, estudio y proyecto de alcantarillado sanitario, módulo deportivo, electrificación, EST No. 104 (taller), suministro e instalación de luminarias	3,249,494.00

COLONIAS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	GASTO 1989-1994
Valle de Chalco		Reforestación rural, empresa popular de rebanadores de verdura	E.P. 16 de septiembre, Av. López Mateos	Banquetas, demolición de bodega y barda perimetral	Const. de alcantarillado en zonas urbanas, const. de delegación de policía, delegación municipal, const. de servicios administrativos, const. de vialidades secundarias, pavimentación tramo autopista México-Pachuca	Pavimentación, drenaje sanitario, alcantarillado sanitario, Revolución (aulas), E.M.S. No. 54 (terminación equipamiento) pavimentación	95,310,776.00
Valle de México						Plantas de bombeo	2,000,000.00
Varies Localidades	Adquisición de 15 camiones, const. de sistema de agua potable, terrazas en el Valle de Chalco, E.P. equipamiento de escuelas en Chalco, dotación de equipo para seguridad pública, adquisición de luminarias para alumbrado público	Const. de sistema de agua potable, const. de canchas, escuela digna (reparación de escuelas), arreglo de calles, const. de tubería	Niños de Solidaridad, fondos municipales, escuela digna	Consolidación media proyecto de sistemas de agua potable para 8 pueblos, proyecto de sistema de alcantarillado para 8 pueblos, fondos para la producción, fondos municipales, empresas populares, escuela digna, adquisición de cemento, arreglo de calles, pego de flejes, niños de Solidaridad	Const. de drenaje sanitario, alcantarillado	Guarniciones y banquetas, autoconstrucción de viviendas urbanas en zonas deprimidas	34,835,251.00
Xico	E.P. Niño Artillero	E.P. Ignacio Allamirano		Const. de guarniciones y banquetas		E.P. Niño Artillero (aulas), módulo deportivo)	1,000,676.00
Xico II					Adquisición de material para mano de obra Quetzalcóatl	Const. de drenaje pluvial, E.S. Quetzalcóatl (aulas), pavimentación	3,933,862.00
Xico III			Centro de Bienestar IMSS- Solidaridad		Laura Méndez adquisición de material para obra exterior	E.P. Laura Méndez	346,860.00
Xico IV						Pavimentación, módulo deportivo	312,379.00
Xico I y II						Terminación de drenaje pluvial	1,518,951.00
Xico Laguna					E.P. Cushtúlmoc	Módulo deportivo	362,669.00
Xico Nuevo La Laguna		Electrificación				E.P. Cushtúlmoc	260,000.00
N.D.							71,816.00

FUENTE: SEDESOL 1996.

El programa de electrificación regularizó el servicio a los que contaban con él pero de forma clandestina y dotó a los que no lo tenían ni en esa modalidad.

En los programas de tipo social (educación, salud, alimentación y abasto, vivienda), las obras realizadas principalmente fueron de remodelación, equipamiento, ampliación y reconstrucción de la infraestructura ya existente (escuelas, hospitales, campos deportivos, mercados).

El rubro de alimentación y abasto consideró la construcción lecherías para dotar de este servicio a la población.

El programa de empresas en Solidaridad se caracterizó principalmente por el apoyo a empresas de tipo familiar, sin que éstas tuvieran un impacto importante en el grueso de la población.

Se observa que los programas implementados en el municipio, no estuvieron enfocados a la creación de infraestructura de tipo productivo, ni para incrementar la de los servicios básicos.

La zona mayor beneficiada fue la denominada Valle de Chalco que hasta octubre de 1994 aún formaba parte del municipio del Chalco, esto nos permite entender el por qué a finales de noviembre del mismo año se toma la decisión de crear el municipio No. 122 del estado de México denominado "Valle de Chalco-Solidaridad".

A largo plazo las características que muestra el municipio no son reflejo de la cantidad de recursos gastados, ya que se puede observar un serio deterioro de las obras realizadas (campos deportivos, escuelas, hospitales, mercados, pavimentación, etc.). Muestra de ello se manifiesta en la época de lluvias cuando debido a las mismas se desborda el canal de aguas negras cercano a la zona, el cual ocasiona serias inundaciones en las colonias cercanas.

Esto es consecuencia de que el PRONASOL para Chalco / Valle de Chalco, fue un programa de tipo coyuntural.

No obstante, durante la ejecución del programa se revirtió en parte la imagen de "ciudad perdida" que el municipio presentaba.

**El impacto más importante de Solidaridad en Chalco no se registró en el ingreso de la población, sino en un acceso a los satisfactores colectivos.**

#### **4.4 Organización Social y Comités de Solidaridad**

La organización comunitaria precedente a la puesta en marcha del PRONASOL en Chalco se reducía a la incipiente integración de pequeños grupos de vecinos abocados a gestionar la solución de carencias de satisfactores colectivos.

Sobre la presencia e influencia de alguna organización social solo existía una con actividad importante Antorcha Popular, seguida por la iglesia católica y protestante. Los métodos de lucha de Antorcha Popular se caracterizan por ser violentos con repercusiones negativas para la paz social, no obstante debe resaltarse que bajo este método regularmente obtiene buenos resultados para la solución a sus demandas. Se puede suponer que este tipo de organizaciones son un mal necesario o un termómetro que señala el alcance que pueden tener las demandas, también se pueden identificar por ser la izquierda más radical de algunos partidos políticos.

Entre 1990 y 1994 el desarrollo de esta organización fue muy reducido y en muy pocos casos se incorporó a las tareas de Solidaridad.

Se crearon 825 Comités de Solidaridad en Chalco, en ellos participaron 4,726 personas. La idea de fomentar el Comité surgió por los promotores del programa y las autoridades municipales otros se formaron a partir de grupos ya existentes que representaban a sus colonias y necesidades.

A pesar de la escasa organización comunitaria existente en Chalco, el proceso de elección de directivos fue democrático y participativo, esto como producto del mejor conocimiento que tenía la población sobre la filosofía de Solidaridad, como consecuencia de un trabajo más intenso por parte de los promotores del programa.

Los Comités de Solidaridad en Chalco se caracterizaron por una mayor cantidad de integrantes, presencia de población y frecuencia de reuniones y organización de asambleas. Más de la mitad de los Comités tenían una reunión semanal de su mesa directiva, mientras que en las asambleas asistían en promedio 75% de las familias beneficiadas.

Algunos de los obstáculos encontrados por los Comités en la organización social fueron:

1. Negación de algunos vecinos para participar en los trabajos: Debido a que no les interesaba involucrarse con instituciones de gobierno, rehuían a

responsabilidades cívicas, desconocimiento de lo qué es un Comité, sus objetivos, dónde acudir, cómo se forman y las ventajas que se derivan para los vecinos que forman parte de él.

2. Desacuerdo o imposibilidad de algunos vecinos para sufragar aportaciones: Dado que el nivel de ingresos promedio de la población oscilaba entre 1 y 2 salarios mínimos, lo cual imposibilitaba a la mayoría a hacer cualquier otro tipo de gasto.

3. Desconfianza de la población hacia el programa: Porque a pesar de la difusión muchos pobladores no conocían cuáles eran los objetivos principales del programa y de qué manera iban a ser beneficiados.

4. Divisionismo entre vecinos: Pues consideraban que sus necesidades tenían mayor prioridad que las de los otros y porque las obras no iniciaron al mismo tiempo en cada una de las colonias.

En cuanto a las actividades administrativas de los comités la mayoría de ellos contaban con un programa de trabajo con fechas de las actividades a realizar. Sin embargo el retraso en la ejecución de obras se debió al incumplimiento de las autoridades en la administración de recursos y provisión de materiales, no se contaba con una adecuada asesoría técnica y algunas obras en especial las de alcantarillado y pavimentación tenían un proceso de elaboración más complicado. Otro problema al que se enfrentaron fue el hecho de que a pesar de la existencia de un vocal de control y vigilancia en el seno de cada comité, esto no fue suficiente para garantizar honestidad y transparencia en el manejo de recursos, al parecer mientras más obras ejecutara, la probabilidad de desvío de fondos era mayor.

La introducción de servicios a través de PRONASOL tuvo como consecuencia transformaciones, tanto en la composición de los liderazgos, como en las formas tradicionales de canalización de las demandas populares por las administraciones regionales.

#### **4.5 Impacto Político del Pronasol en Chalco**

Para el PRI y ciertos sectores del gobierno, el PRONASOL se convirtió en un instrumento privilegiado de captación de una clientela política y de un electorado no cautivo. Se llegó a suponer que los comités de Solidaridad en un momento dado

podían sustituir o constituir el elemento base de la estructura territorial del partido oficial.

Sin embargo la gran mayoría de los beneficiarios casi nunca había participado en algún sindicato, organización, partido político, asociación civil o cualquier otro tipo de organización. Esto permite hablar de la constitución de una red alternativa a los partidos políticos, un novedoso espacio de liderazgo y representatividad donde los comités de Solidaridad habrían incorporado a nuevos miembros y capas de dirigentes que las organizaciones políticas tradicionales no habrían alcanzado a influir.

En este sentido quizá se podría hablar no tanto de una nueva cultura política, sino más bien de una fórmula de incorporación de militantes y cuadros de dirigentes al sistema socio – político de la nación.

Para entender la importancia geopolítica de Chalco es necesario recordar que en la zona oriente del Estado de México se concentra casi la cuarta parte de su población.

En 1984, 1987, 1990 y 1993 las elecciones que se efectuaron fueron municipales; en 1988 y 1994 para presidente de la República y en 1991 para diputados federales.

Se pudieron observar entre dichos procesos electorales cuatro tipos de comportamiento electoral en relación al gasto del programa de Solidaridad:

- 1) Municipios que con más gasto tuvieron más votos a favor del PRI  
(+ gasto = + votos)
- 2) Municipios que con más gastos tuvieron menos votos para el PRI  
(+ gasto = - votos)
- 3) Municipios que con menos gastos tuvieron más votos a favor del PRI  
(- gasto = + votos)
- 4) Municipios que con menos gasto tuvieron menos votos parra el PRI  
(- gastos = - votos)

**PORCENTAJE DE VOTACIÓN PARA  
EL PRI EN CHALCO**

AÑO	1984	1987	1988	1990	1991	1993	1994
%	68.1	84.7	29.0	61.6	61.4	69.3	56.6

FUENTE: Colegio Estatal Electoral.

En 1990 el partido oficial recuperó la región oriente, Chalco que en 1988 representaba el 29% de votación pasó a 61.6% en 1990, los 20,000 votos a su favor en 1988 se convirtieron en 80,000 en el paso de dos años.

El número de votos del PRI tiende a aumentar sensiblemente en las votaciones federales de 1991 y 1994, este aumento significativo de votos parece operar luego de dos o tres años de inversión del PRONASOL.

Sin embargo se puede observar que la preferencia de voto que aumentó significativamente fue la relacionada a la elección para presidente de la república en 1994 (56.6%), esto puede ser como consecuencia de que la mayoría de la población identificaba al programa directamente con el presidente de la república.

También se observan los efectos estructurales sobre el sistema político, pues tanto la imagen como presencia del gobernador del estado y la del presidente municipal se vieron seriamente afectadas, la confianza de la población en el poder de decisión y resolución de estos dos niveles de gobierno fue casi inexistente. Muestra de ello es que los periodos electorales para votaciones a nivel municipal tuvieron una tendencia negativa en cuanto a preferencia de voto para el PRI.

Chalco aparece entonces como uno de los municipios claves que permiten examinar una posible correspondencia entre el Gasto Solidaridad y el voto a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La recuperación del PRI en esta región pudo deberse a las inversiones del programa, pero no existe una correlación directa entre el monto de inversiones y número de votos.

#### **4.6 Chalco... después de Solidaridad.**

Los municipios de Chalco y Valle de Chalco Solidaridad siguen presentando las características típicas de las zonas conurbadas a la Ciudad de México. Entre ellas se encuentran el incremento de la población originada principalmente por su crecimiento natural, la región sigue siendo un polo de atracción para la población migrante principalmente de bajos ingresos misma que genera una gran demanda de vivienda. Esto ha originado que la infraestructura existente dentro de estos municipios sea insuficiente presentando rezagos importantes.

En lo que se refiere a la dotación de servicios al interior de las viviendas, el rezago más importante es representado por el drenaje (16.17%), seguido del de agua potable (12.08%) y de energía eléctrica (1.66%).

Considerando la proporción que representa la población en edad de acceder a educación, con respecto a la capacidad real de las instalaciones existentes, se presenta un déficit general del 30.37%, lo cual demuestra la insuficiencia del equipamiento existente en los municipios, esto obedece a un patrón de crecimiento no planeado, ya que no se previeron las áreas para éste tipo de equipamientos.

Respecto a la cobertura de servicios de salud alrededor del 65% de la población accede a instituciones de asistencia social, principalmente los denominados Centros de Salud. La principal deficiencia en este sector radica en las condiciones materiales de los edificios y locales en donde se presta el servicio, ya que, o son muy pequeños, o en su defecto no cuentan con el mantenimiento y equipo necesario para hacer frente a la demanda de la población. Esto se presenta básicamente en las unidades médicas del ISEM. A esto se agrega el hecho de que éstas no se encuentran distribuidas de manera equilibrada y uniforme dentro del área urbana, lo que implica que la población tenga que realizar largos recorridos.

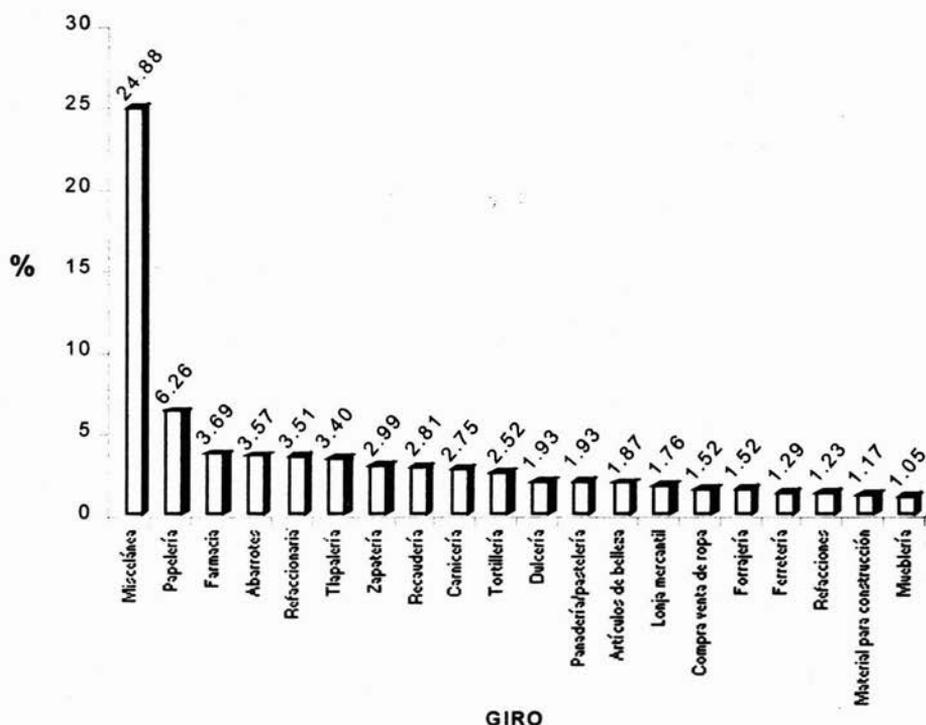
El equipamiento para el abasto-comercio existente, presenta problemas en lo que se refiere a la distribución y las condiciones físicas de las unidades. El servicio de comercio es reflejo del bajo nivel de los ingresos de un gran porcentaje de la población, además de que el comercio a detalle se lleva a cabo de manera informal.

Se sigue observando que la principal problemática en materia de desarrollo económico consiste en la falta de fuentes de empleo en el municipio, pues la mayor parte de la población económicamente activa tiene que trasladarse a otros lugares para trabajar, y por otro lado, el problema lo conforman también los bajos salarios y falta de apoyo e infraestructura para impulsar las actividades productivas.

El Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM), tiene registro de 1,708 empresas de un total de 1,871 que existen en el municipio de Chalco.

En la gráfica se muestra el porcentaje de empresas según su giro de actividad.

## CHALCO: EMPRESAS POR GIRO



FUENTE: Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM).  
<http://www.siem.gob.mx/portalsiem/mapa/empxmun.asp?edo=15&mpio=25&var=1708>

Los datos muestran que el tipo de empresa que predomina es el familiar, mismo que no requiere contratar personas ajenas; por tanto estas empresas no son generadoras de empleo. Esto permite entender por qué el municipio sigue siendo considerado como "dormitorio". De esta forma el sector industrial presenta un desarrollo poco significativo debido a las condiciones de infraestructura básica que resultan insuficientes y a la ausencia de inversionistas. Los datos de la SIEM tienen registro de 9 fábricas cuyo giro de actividad es el de cartón y papel (2), cuchillos y tijeras (2), herramientas para carpintero (1), ropa (2), carrocías (2). Bajo estas condiciones es poco probable que se pueda dar a futuro un cambio significativo en el sector.

Entre los problemas desarrollo urbano que se siguen presentando están: calles y carreteras en mal estado físico; embotellamientos, falta de estacionamientos;

alumbrado público, y en general una deficiente planeación urbana a nivel municipal. En materia de seguridad pública se siguen presentando, robos de ganado, a casa-habitación, autos, homicidios, violaciones y delincuencia juvenil (grafiteros, peleas callejeras) los cuales se ven agravados por la falta de capacitación, número insuficiente de elementos, así como por el equipo inadecuado con que se cuenta y la falta de coordinación con otros cuerpos de seguridad.

Lo anterior es consecuencia de la falta de capacitación de los servidores públicos, personal insuficiente, equipo obsoleto, carencia de manuales y reglamentos, deficiencias en la atención al público (burocratismo), comunicación social, así como corrupción o manejos inadecuados de las atribuciones que corresponden a los servidores públicos.

Las necesidades sociales por atender son básicamente los requerimientos de servicios e infraestructura, derivados del proceso natural de desarrollo, mismos que exigen esfuerzo de inversión que en ocasiones no es posible alcanzar de manera autónoma, por lo que se debe incentivar al sector privado para que invierta en actividades productivas relacionadas con la potencialidad estos municipios.

Con el transcurso de los años muchos de los habitantes sujetos del Pronasol por tener ingresos generalmente iguales o inferiores a dos salarios mínimos, se han visto en la necesidad de vender sus propiedades a familias con mayores recursos debido a que sus gastos de vieron seriamente incrementados por el pago de servicios como impuesto predial, luz, agua y otros, esto ha originado que nuevamente ocupen las orillas como invasores

Los habitantes de estas zonas no tuvieron la posibilidad de adaptarse a las nuevas condiciones de vida que representaba el poder acceder a servicios de infraestructura colectiva, el nivel de ingresos permaneció en los mismos niveles, difícilmente pudieron resolver el costo que implica el tener acceso a dichos servicios.

La sobreexplotación de los mantos acuíferos de la región, la falta de desasolve y reforzamiento oportuno de los bordos de contención del río "La Compañía", hace que las aguas negras que éste lleva terminen por salirse de su cauce inundando las partes bajas de la zona en época de lluvias, a consecuencia de ello desaparecen bajo las aguas negras los "beneficios" que trajo a Chalco el Pronasol.

Esto es reflejo de que destinar recursos a una región o localidad durante un periodo determinado, no resuelve de manera determinante los problemas de dicha región; es necesario tener una continuidad para que el paso del tiempo no afecte las obras creadas y con ello resulten obsoletas e insuficientes para resolver las necesidades apremiantes de la sociedad.

En los últimos procesos electorales que se han efectuado en el municipio de Chalco posteriores al programa, existe preferencia electoral a nivel municipal por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), siendo los últimos presidentes municipales de ese partido.

El siguiente cuadro presenta datos básicos de Chalco para el año 2000, éstos muestran la situación referente a población, educación, vivienda, salud, servicios de infraestructura básica y financieros-económicos.

**CHALCO: DATOS BÁSICOS 2000**

DATOS	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	DATOS	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD
POBLACIÓN			LONGITUD DE CARRETERAS <sup>2/</sup>		
Hombres	Persona	107,500	Longitud	km	89
Mujeres	Persona	110,472	ECONÓMICOS		
SUPERFICIE			Valor de la producción	Pesos	271,000
Superficie	km <sup>2</sup>	235	ABASTO SOCIAL		
EDUCACIÓN*			Tiendas	Establecimiento	11
Alumnos	Alumno	79,811	TURISMO		
Maestros	Maestro	2,783	Establecimientos	Establecimiento	4
Escuelas	Escuela	253	FINANZAS PÚBLICAS		
SALUD			Inversión pública ejercida <sup>2/</sup>	Pesos	63,942,777.60
Unidades médicas	Unidad	22	GEOGRÁFICOS		
Médicos <sup>1/</sup>	Médico	258	Densidad de población	hab X km <sup>2</sup>	929
Enfermeras	Enfermera	514	Ocupantes por vivienda		4.6
Camas censables	Cama	129	DEMOGRÁFICOS		
VIVIENDA			Pob. alfabeta de 15 años y +	%	93.1
Viviendas		43,051	P.E.A.	%	48.8
Ocupantes	Persona	199,938	ASENTAMIENTOS HUMANOS		
SERVICIOS PÚBLICOS EN LA VIVIENDA			Población urbana	%	57
Con agua	Vivienda	39,848	Población no urbana	%	43
Con drenaje	Vivienda	36,521	ECONÓMICOS		
Con energía eléctrica	Vivienda	42,336	Inv. Pub. ejercida per cápita	Pesos X hab.	293

\* ciclo escolar 1999 - 2000.

<sup>1/</sup>: Incluye odontólogos.

<sup>2/</sup>: Cifras preliminares.

FUENTE: IGECEM (Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Gobierno del Estado de México).

Se observa que de los servicios con que cuenta el municipio, el sector salud es el que presenta mayores rezagos, a cada unidad médica le corresponde en promedio 9,907 habitantes y 884 pacientes por doctor, esto suponiendo que el total de los habitantes no cuente con servicios de salud como el IMMS y el ISSSTE (dadas las características del tipo de trabajo en que laboran los habitantes de municipio se puede pensar que un alto porcentaje se encuentra carente de este tipo de prestaciones).

La relación que existe entre número de alumnos, profesores y escuelas es la siguiente: corresponde en promedio 315 alumnos por escuela y 28 alumnos por maestro, aquí no se presenta un rezago tan marcado como en el sector salud, pero si la tendencia de crecimiento demográfico se sigue presentando como hasta ahora, en el futuro el municipio requerirá de servicios educativos de niveles medio superior y superior para poder estar acorde a las necesidades de la población.

De los servicios públicos, el de agua potable cubre el 92% de las viviendas, drenaje 84% y energía eléctrica 98%. Cabe mencionar que la tendencia del municipio va encaminada a ocupar las orillas por parte de invasores y personas que no pudieron sostener el nuevo nivel de vida, lo que puede ocasionar que en algunos años el déficit en estos servicios se presente nuevamente.

La inversión pública es muestra de que este tipo de municipios carecen de oportunidades para resolver sus carencias por esta vía, si sumamos a esto la ineficiencia que existe en las autoridades para el manejo de recursos, se puede suponer que difícilmente se podrán resolver los problemas de fondo y seguirán persistiendo y acentuándose día con día.

## CONCLUSIONES

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se da un avance decisivo en la consolidación de la vía neoliberal (tendencias internacionales de la globalización del mercado y el desmantelamiento del llamado "Estado Benefactor"). La lógica de la política mexicana empezó a girar alrededor de un objetivo nuevo y relativamente claro; dejar en manos de las fuerzas del mercado la asignación de prioridades y de recursos económicos, disminuyendo el papel económico del gobierno al máximo compatible con el mantenimiento de la cohesión social. Para ello se negoció primero el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT) en agosto de 1986 y finalmente la firma en 1993 del TLCAN. La vieja protección industrial nacional prácticamente desapareció y numerosas empresas cerraron sus puertas, el crecimiento casi se estancó y el desempleo se convirtió en un grave problema social. Para apoyar la revolución económica, la vieja coalición de grupos sociales enmarcados en un partido de corporaciones y casi único, dio paso a una estrecha red de relación e intereses entre la presidencia, la burocracia tecnócrata, el gran capital internacional y nacional, más la Iglesia e inclusive con la oposición de la derecha. Mucho de esto se debe en parte a las reformas constitucionales que se llevaron a cabo durante dicho periodo (artículos: 3°, 5°, 24, 27, 37 y 130). La base social masiva de esta alianza se construyó a través del PRONASOL. A todo ello se le denominó "Liberalismo Social".

En los instrumentos de política económica sexenal se privilegio, internamente, la contención monetaria y salarial, la restricción del gasto y las inversiones gubernamentales, las privatizaciones de empresas y la autonomía del la banca central, casi todas encaminadas a disminuir las tasas inflacionarias; en lo externo, en búsqueda de reinsertar al país de los circuitos económicos mundiales, se puso especial interés en los acuerdos y tratados comerciales, en la remoción de las trabas financieras y mercantiles para el intercambio con el exterior, en el fomento indiscriminado de la inversión transnacional, incluida la realizada en el mercado de valores, en la administración del tipo de cambio y el la reactivación del proceso de endeudamiento externo.

El capital extranjero, en cualquiera de las formas que asume, la inversión extranjera directa, el financiamiento en todas sus modalidades (colocación de bonos y acciones, créditos de organismos multilaterales) o la captación en el mercado de valores, se convirtió -o pretendió convertirse- en el complemento del ahorro.

El crecimiento económico del PIB a precios constantes fue tímido, alrededor de 16%, con un promedio anual cercano al 2.7%, muy por debajo de las metas y compromisos establecidos en el PND.

Si bien es cierto que en algunos sectores de la economía (industria manufacturera) se registró una leve recuperación de los salarios, en términos globales hubo una caída de la masa salarial. La mayor parte de los trabajadores vieron una pérdida en el poder adquisitivo pues la recuperación que experimentó su salario no compensó el que pudieran alcanzar un mejor nivel de vida.

La polarización social aumentó y como consecuencia la tensión social, al iniciarse 1994 estalló una rebelión indígena en el sur mexicano organizada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). En ese ambiente se llevó a cabo una competida contienda electoral que se vio complicada por la lucha interna y los problemas derivados de los asesinatos del Coloso y Ruiz Massieu.

La devaluación de 1994 obedeció al detonante de la deuda externa, además también se pudo observar una severa especulación, dolarización de la economía, fuga de capitales y agotamiento de la reserva monetaria. De las reservas existentes hasta octubre de 1994 alrededor del 80% se utilizó para hacer pagos al exterior; en intereses sobre pasivos contratados con inversionistas extranjeros que especularon en la BMV, la compra de Cetes y posteriormente en Tesobonos indizados en dólares; en sostener un tipo de cambio sobrevaluado y en mantener la abundancia de dólares en el mercado cambiario. El dólar barato y la indiscriminada apertura comercial trajeron como resultado un déficit en la balanza comercial y un desequilibrio en la cuenta corriente, estos déficits mostraban una tendencia inmanejable, le restaron solidez al peso frente al dólar y todo terminó en el escenario económico de diciembre de 1994.

Esta devaluación rompió con la idea de los beneficios de la apertura comercial pues sólo aumento el nivel de importaciones que compitieron deslealmente con la industria

nacional principalmente con la pequeña y mediana, vinieron a agudizar los problemas del desempleo, la inseguridad y el comercio ambulante.

A la reforma del Estado no correspondió una reforma de gobierno. Las instituciones públicas con su carga de inercias, ineficiencias, intereses y compromisos no respondieron de manera uniforme ni efectiva al planteamiento y propósitos de la política social, de manera reiterada impusieron sus viejos hábitos sobre la nueva definición.

El PRONASOL sirvió como instrumento político en el gobierno de Salinas de Gortari, no obstante, es necesario considerar que el PRONASOL tuvo impacto en la cultura política, al fomentar una mayor participación en la gestión de los recursos al contribuir a la reducción del abstencionismo e incorporar nuevos miembros y dirigentes a la actividad socio-política del país. Si por otra parte se considera que esta situación no siempre se tradujo en votos a favor del PRI, se tiene que admitir también que el impacto político de Solidaridad no fue tan lineal y simple como se pudiera suponer. Esto significa que la transformación de la cultura política no siempre benefició (y beneficia) al PRI, sino que en ocasiones también ha repercutido en mayores votos para la oposición.

Entre las carencias que podemos encontrar en el PRONASOL está la falta de coherencia entre el objetivo general de combate a la pobreza y el resto de los objetivos, así como las estrategias realizadas para el cumplimiento de los objetivos. Se centraron los esfuerzos en aquellas situaciones que no estaban directamente relacionadas en el combate a la pobreza.

Se caracterizó por fortalecer al municipio como parte fundamental para la ejecución de los programas, sin embargo presentaba diferentes carencias para manejar este tipo de responsabilidades: falta de preparación de las autoridades; incipiente participación; finanzas públicas deficientes; escasa planeación y coordinación; incapacidad de cubrir la demanda de servicios. Estas carencias dificultaron el cumplimiento de los objetivos trazados en cada uno de los programas, propició que autoridades estatales decidieran asignar los recursos a dependencias estatales o a la creación de estructuras paralelas al gobierno municipal. El calendario de las actividades a realizar por los municipios estaba sujeta a tiempo y decisión de

SEDESOL o del COPLADE, pues éstos determinaban cuándo, cómo y en dónde integrar los Comités, el tipo de obra a realizar, etc., es decir, las autoridades municipales en vez de planificar conjuntamente las obras a realizar con su población, sólo recibían instrucciones.

Otro problema fue el proceso que llevaba la autorización de los recursos para los municipios por la excesiva burocracia, procedimientos ineficientes, escasa capacidad técnica y económica de los ayuntamientos, entre otros, entorpeciendo de manera significativa el cumplimiento de lo programado.

Durante la ejecución del PRONASOL se realizaron sistemas de evaluación por parte de las autoridades correspondientes, en donde se establecían los programas e inversiones realizadas durante determinados periodos (1989-1992, 1993, sexenal). Estas evaluaciones sólo fueron la consignación de los resultados alcanzados y su comparación con lo presupuestado, nunca una evaluación de sus limitantes e ineficiencias o propuestas para mejorar el alcance de los recursos.

Siendo el objetivo la erradicación de la pobreza extrema, una de las grandes carencias de PRONASOL fue la falta de una metodología que pudiera identificar a la población objetivo y en consecuencia dar seguimiento a su situación en general (salud, nutrición, educación, etc.).

El destino de la inversión no cumplió su objetivo, se utilizó para reducir la carencia de servicios públicos, no a la creación de proyectos productivos que generaran empleos y con ello ingresos para mejorar el nivel de vida, de orientó básicamente a reducir el rezago en materia de obras y servicios públicos sobre todo a nivel municipal.

El municipio de Chalco es muestra de cómo trabajó PRONASOL a lo largo de sus seis años de actividad. Éste carecía de satisfactores colectivos y sus medidas rudimentarias para su solución (pozas, fosas sépticas, escurrimientos de aguas negras, "diablitos", etc.) lo hacían la "ciudad perdida" por excelencia de la zona metropolitana de la Ciudad de México y claro ejemplo del proceso de urbanización precaria típica de los barrios pobres de cualquier ciudad latinoamericana.

El mayor problema que enfrentaba Chalco era la necesidad de satisfactores colectivos y no de satisfactores privados. El hecho de que haya sido en este municipio en donde se puso en marcha el PRONASOL y haya sido el municipio en

donde más recursos se gastaron a nivel nacional indujo a la concepción en la población de que "Chalco era Solidaridad".

Para la población de Chalco el propósito del PRONASOL fue fundamentalmente ayudar a la comunidad y mejorar la infraestructura, tenían claro que el programa estaba dirigido a la medida de las necesidades del municipio, es decir, no a mejorar su nivel de vida, sino a la solución de satisfactores de consumo colectivo.

Si bien el impacto en la solución de carencia de satisfactores colectivos fue relevante para el municipio, los impactos cualitativos no correspondieron directamente a mejorar su nivel de vida, pues en algunos casos incrementó su gasto por concepto de pago de los nuevos servicios.

La imagen urbana mejoró, pero ciertas partes en el municipio en cuanto a pavimentación y otros servicios quedaron rezagados, inconclusos y en los que se realizaron a la fecha se encuentran obsoletos o en mal estado. No existe por tanto una continuidad.

En cuanto a la ejecución de los subprogramas, inversiones y obras que llevó a cabo el PRONASOL sobresalieron tres problemas principales: 1) el de las formas de representación e integración de la comunidad a través de los comités; 2) el de las formas de interrelación de los comités, líderes, presidentes municipales y delegados del PRONASOL en su afán por el control de los recursos.; 3) lo administrativo en lo referente a la entrega oportuna de los recursos por parte del presidente municipal

El Gasto Solidaridad en Chalco fue muy importante, pero desgraciadamente no suficiente para revertir la imagen del municipio por lo que se percibe una sensación de olvido y marginación después de que el programa terminó.

La estrategia operativa del PRONASOL en Chalco desde el punto de vista financiero fue altamente improductivo, es por ello que es necesario enfocar la atención hacia una mayor asesoría técnica y mejor supervisión en el desarrollo de los trabajos, sobre todo en aquellos que demandan mayor vigilancia por lo complejo de su ejecución.

A finales de 1994 Chalco es dividido y se crea el municipio de Valle de Chalco-Solidaridad, dando con ello énfasis a las obras realizadas por dicho programa, por esta razón resulta complicado a nivel estadístico hacer un análisis comparativo de

1989 con respecto a 1994 que es cuando culminan las obras realizadas por el programa.

No sólo es necesario destinar recursos a un municipio o localidad determinados para que existan verdaderos resultados en la puesta en marcha de un programa de combate a la pobreza y marginación, es necesario hacer estudios minuciosos en cuanto a las características geográficas, demográficas y económicas.

Para obtener resultados se deberá aspirar a constituir un cuerpo integral y coherente de acciones que operen en el corto, mediano y largo plazos, más allá de un sexenio evidentemente. Es ilógico que a cada cambio de sexenio se implante un nuevo programa de política social cuando no existen evaluaciones rigurosas de los alcances y límites de los programas anteriores.

Los programas de política social deberían de ser consistentes con otro tipo de políticas tales como las financieras, las comerciales, las laborales, las monetarias, las industriales, etc., con el fin de que dichos programas sean contemplados como proyectos nacionales y no solamente como promesas de campaña que al final de cuentas sólo quedan en eso, en promesas.

Se debe involucrar a más actores en la supervisión y evaluación de los programas, para que éstos analicen su diseño, operación y resultados sin que tengan que estar siempre de acuerdo con el proyecto.

Es importante incluir a los pobladores de las localidades que se beneficiarán con el proyecto a fin de que participen y tomen opinión de las necesidades y posibles soluciones a éstas. Es de vital importancia su participación y evaluación de los programas y sus recursos económico – financieros.

Destinar recursos por el sólo hecho de hacerlo sin un estudio técnico adecuado, sólo ocasiona obras inútiles y poco funcionales, pues con el paso del tiempo se vuelven obsoletas, debido a que no fueron planeadas debidamente a las características de la zona y no se proyecta el impacto que a lo largo del tiempo estas obras pudieran generar para la zona destinada.

En el caso de Chalco con el transcurso de los años se ha venido observado el incremento de la población en la zona, pues al tener un mejor servicio de satisfactores colectivos resultó ser más atractivo buscar un lugar en dicha zona pues

suponía tener una mejor calidad de vida en cuanto a niveles de educación, salud, medios de comunicación, etc.

No olvidemos que este municipio como otros conurbanos al Distrito Federal son "dormitorios", lo que indica que el PRONASOL no creó fuentes de trabajo dentro del municipio, es decir, no creó infraestructura productiva como centros de trabajo para que los habitantes de la zona no se tuvieran que trasladar hacia otros municipios o el Distrito Federal.

En Chalco no mejoró el nivel de vida de la población debido a que los recursos se enfocaron principalmente a la creación de satisfactores colectivos y no a la generación de infraestructura productiva para generar empleos permanentes e inversiones que permitieran lograr lo que en teoría era el objetivo del programa.

Es evidente que al paso de los años muchos de los problemas que existían en Chalco antes de Solidaridad, hoy se presentan nuevamente. Esto como consecuencia de que no ha existido un proceso de continuidad y la infraestructura que se creó y mejoró con el programa se ve seriamente deteriorada y rebasada por el número de personas que requieren de servicios educativos, de salud, de abasto, comunicaciones, etc.

Si bien el mayor grado de concentración de la población lo ha presentado el municipio de Valle de Chalco, también es cierto que este municipio no cuenta con la infraestructura suficiente para cubrir las demandas prioritarias de la población, lo que ha originado que la población tenga que desplazarse hacia Chalco para cubrir estas carencias y con ello agravar la situación que existe en el municipio.

La creación y mejoramiento de la infraestructura en esta zona generó un incremento del gasto por concepto de pago de servicios, esto para la mayoría de los habitantes de la zona con el paso del tiempo ha sido complicado mantener debido a que el ingreso promedio de la población no mejoró significativamente y se ha mantenido entre 1 y 2 salarios mínimos.

Esto originó que algunos beneficiados del programa tuvieran que vender sus propiedades y se integraran a los nuevos cinturones de población que se han ido creando alrededor del municipio los cuales como es lógico carecen de servicios básicos. Y de nuevo para ellos la historia se repite.

**BIBLIOGRAFÍA**

1. ANDA Gutiérrez, Cuahutémoc. "El Programa Nacional de Solidaridad. Debates y Opiniones 1993-1994". México 1994.
2. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. "El Combate a la Pobreza. Lineamientos programáticos". Ed. El Nacional. México 1990.
3. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. "El Programa Nacional de Solidaridad". FCE. México 1993.
4. Chalco. Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993. Secretaría de Finanzas y Planeación. 1991.
5. HERNÁNDEZ Rosaura. "Valle de Chalco-Solidaridad". El Colegio Mexiquense. Cuadernos Municipales, número 4. México 1996.
6. HIERNAUX Nicolás Daniel. "Nueva periferia, nueva metrópoli: El Valle de Chalco, Ciudad de México". UAM-X. 1995.
7. HIERNAUX Nicolás Daniel. "Valle de Chalco, su proceso de poblamiento, una aproximación sociodemográfica y económica". Consejo Estatal de Población. Toluca, México. 1991.
8. Marco de Referencia para los Estudios de la Política Social en México. Sedesol. México 1998.
9. ORTÍZ Wadgyamar, Arturo. "Política Económica de México 1982-2000. El Fracaso Neoliberal". 6ª edición. Editorial. Nuestro Tiempo. S.A. México 1998.
10. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. S.P.P. Poder Ejecutivo Federal. México 1989.
11. Programa Especial para el Valle de Chalco. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Toluca, México 1989.
12. Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1º de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994. Ed. Porrúa. 1994.
13. Programa Nacional de Solidaridad. Valle de Chalco. Análisis socioeconómico y político. Sedesol. 1990.
14. SOBRINO Jaime y GARROCHO Carlos. "Pobreza, Política Social y Participación Ciudadana". El Colegio Mexiquense, A.C. Sedesol. 1995.
15. Solidaridad. Programa para el Oriente del Estado de México. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Pública. Toluca, México 1989.
16. Solidaridad Seis Años de Trabajo. Sedesol. 1994.
17. Valle de Chalco. Crónica de una transformación en marcha. Sedesol. 1994.
18. Zedillo, Ernesto. Primer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. 1995.

## HEMEROGRAFÍA

1. Anuario Estadístico del Estado de México. INEGI. México. 1993.
2. BERNAL M. "Solidaridad: hacia una Nueva Cultura". En: Revista Examen, número 52, 1993.
3. BERTRANOU J. "PRONASOL ¿un nuevo o un viejo modelo de política pública?". En: Revista Mexicana de Sociología, año LV, número 3, julio-septiembre, 1993.
4. BRACHET-Márquez, Viviane. "La miseria del modelo". En: El Universal, Bucareli, suplemento dominical. Domingo 10 de enero de 1999.
5. Cuaderno Estadístico Municipal. Chalco. INEGI. México 1990.
6. DRESSER Denise. "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad". En: Revista El Cotidiano, número 49, julio-agosto, 1992.
7. ECHEVERRÍA Rodolfo. "El Programa Nacional de Solidaridad: resultados y perspectivas". En: El Cotidiano, número 49, julio-agosto, 1992.
8. Estadísticas de Gasto Ejercido en el Municipio de Chalco por el PRONASOL. Sedesol. 1995.
9. FABRE, Prudena Luis. "El rezago social, la factura más cara de las crisis sexenales". En: El Financiero. Sábado 31 de octubre de 1998.
10. Gaceta de Solidaridad. Coordinación General del Programa de Solidaridad, número especial agosto. México 1990.
11. GORDON Sara. "La política Social y el Programa Nacional de Solidaridad". En: Revista Mexicana de Sociología. IIS-UNAM, año LV, número 2, abril-junio. México 1993.
12. JIMÉNEZ Margarita. "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política". En: Revista El Cotidiano, número 49, julio-agosto, 1992.
13. MACIAS, Marissa. "Neoliberalismo, golpe bajo a ingresos medios y bajos". En: El Financiero. Lunes 18 de enero de 1999.
14. MEDELLÍN, Jorge A. "Boltvinik: desde 1983 sólo crece la pobreza". En: El Universal, Bucareli, suplemento dominical. Domingo 10 de enero de 1999.
15. MEDELLÍN, Jorge A. "La tajada grande para la minoría". En: El Universal, Bucareli, suplemento dominical. Domingo 10 de enero de 1999.
16. Monografía Municipal de Chalco. Instituto Mexiquense de Cultura. México 1996.
17. ROJAS Carlos. "Avances del Pronasol". En: Revista de Comercio Exterior, volumen 41, número 5. 1991.
18. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Manual único de operación". Programa Nacional de Solidaridad. SPP. México. 1991.