



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

El Programa Nacional de Solidaridad Como Instrumento de coordinación de la Gestión Pública (1988 – 1991)

Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias
Políticas y Administración Pública que presenta:

DANIEL GONZÁLEZ GONZÁLEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. JAVIER OLIVA POSADA



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.

Este trabajo esta dedicado a mis Padres y hermanos (Eliás, Leticia, Shail, Aloha y Erick), ellos, razón ética y moral de intentar día con día ser mejor. Dentro de todas las personas a las que tengo el honor de llamar maestros, es mi familia de quien he tenido los mejores aprendizajes.

Agradezco profundamente a aquellas personas que en el camino de la vida se han detenido ha enseñarnos y compartir experiencias, conocimientos e inquietudes; a Javier Oliva maestro y amigo; a Mario Luis Fuentes quien llevo su compromiso académico mas allá de las aulas; Juan Maria Alponete por ese derramamiento infatigable de sabiduría; a Cristina Puga ejemplo de inteligencia y disciplina, a Agustín Basave y la capacidad de análisis que otorga la experiencia. A todos ellos gracias.

A lo largo de la vida vamos haciendo amigos de quienes aprendemos y que aprenden de nosotros, a ellos la promesa de un mayor esfuerzo para no decepcionarlos. En especial a los que he tenido la dicha de conocer, tratar y admirar en las zonas rurales de mi País, en sierras, valles, desiertos y costas, su ejemplo es importante.

A dos compañeros y amigos que en realidad son uno solo, Eduardo y Maria, por los tantos caminos compartidos.

ADRIANA:

Hace muchos años que entre sueños y esfuerzo empezamos éste y muchos otros proyectos, algunos se han realizado, otros vendrán en su tiempo. Este trabajo, como todo lo que conforma nuestra forma de pensar y sentir, se desarrollo en un diálogo conjunto, diálogo de admiración y devoción (al menos de mi parte). No podría dedicarte algo que en derecho y esencia es tan tuyo como mío, o quizá más.

Nunca tendré la capacidad de agradecer lo suficiente a Dios la oportunidad de dejarme amar a uno de los seres más hermosos que ha creado. Las palabras sobran, el amor continúa.

A DIOS. alfa y omega.

DANIEL GONZALEZ

Pd. Perdón por el retraso

ÍNDICE

	Pag.
CAPÍTULO I	9
LA NACION EN SU CONTEXTO.....	
LA POBREZA EN MÉXICO. CAUSAS Y EFECTOS.....	11
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.....	16
EL ROL DEL GOBERNANTE.....	20
EL GRUPO SOCIAL COMO ACTOR POLÍTICO.....	24
LA PROBLEMÁTICA RURAL Y LA PROBLEMÁTICA URBANA.....	27
EL ESTADO SOLIDARIO DENTRO DEL LIBERALISMO SOCIAL.....	30
LA RESPUESTA DEL GOBIERNO: EL PRONASOL.....	34
CAPÍTULO II	37
EL PRONASOL: ANTECEDENTES Y BASES.....	37
LA CONSTITUCIÓN.....	39
LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (1976).....	41
LEY DE PLANEACIÓN (1983).....	42
OTRAS DISPOSICIONES LEGALES RELEVANTES.....	46
EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.....	48
EL CONVENIO ÚNICO DE COORDINACIÓN Y EL CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO.....	59
NATURALEZA JURÍDICA DEL CONVENIO.....	62
LOS OCHENTAS: DEL C.U.C. AL C.U.D.....	66
EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1989-1994).....	69
CAPÍTULO III	77
EL PRONASOL: ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.....	77
EL PRONASOL: SU ESTRUCTURA.....	79

	Pag.
SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN	
DEMOCRATICA (88-94).....	79
ACUERDO PARA LA CREACIÓN DEL PROGRAMA	
NACIONAL DE SOLIDARIDAD	81
EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD: SU	
ESTRUCTURA.....	84
RECURSOS.....	87
CONTROL Y VIGILANCIA.....	89
LOS PROGRAMAS.....	90
SALUD.....	90
EDUCACIÓN.....	94
APOYO AL SERVICIO SOCIAL.....	99
ALIMENTACIÓN Y ABASTO.....	100
VIVIENDA.....	102
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.....	104
ELECTRIFICACIÓN RURAL Y URBANA.....	106
INFRAESTRUCTURA CARRETERA	108
PROGRAMA DE APOYO A LAS COMUNIDADES	
INDÍGENAS.....	109
PROYECTOS PRODUCTIVOS.....	115
FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA	
PRODUCCIÓN.....	116
FONDOS MUNICIPALES DE	
SOLIDARIDAD.....	117
MUJERES EN SOLIDARIDAD.....	119
PROGRAMAS REGIONALES.....	121
COMENTARIOS.....	126
CAPÍTULO IV CONCLUSIONES.....	127
BIBLIOGRAFÍA HEMEROGRAFIA Y ANEXOS	137

CAPÍTULO I:
LA NACIÓN EN SU CONTEXTO

LA POBREZA CAUSA Y EFECTOS (EN MÉXICO)

En el momento en que se abordó, como tema de tesis el PRONASOL, surgió, como aspecto central la pobreza; cabe por tanto hacerse una serie de preguntas sobre este problema, como:

- a) ¿Qué es la pobreza?
- b) ¿Cuáles son los parámetros cualitativos y cuantitativos que la definen?
- c) ¿Cómo se origina y evoluciona?
- d) ¿Cuál es su trascendencia, no solamente en el sector que la vive, sino también dentro de la sociedad y el Estado en general?
- e) ¿Existen formas reales de eliminarla y/o combatirla?, y de ser así ¿Son las que se aplican en un programa como PRONASOL?

Con base en estas preguntas, es que se desarrolló el presente capítulo. Nuestra intención no es tanto contestarlas, sino definir algunos de los elementos de análisis que se deben considerar al momento de tratar este tema.

El PRONASOL retoma la definición de pobreza del concepto que emplea el gobierno de la República, y que se encuentra en los libros editados por el periódico "EL NACIONAL", llamados "EL COMBATE A LA POBREZA", y "SOLIDARIDAD A DEBATE"⁽¹⁾, en donde se especifica que pobre es aquella persona o familia que apenas cuenta con lo suficiente para subsistir. En este punto está la primera controversia, debido a que existen muchas concepciones diferentes sobre lo que es subsistir. En primer punto está el aspecto de la alimentación, en donde bien pueden más o menos coincidir criterios, ya que puede ser calculado el alimento promedio en calorías, vitaminas y demás elementos nutricionales que necesita el ser humano para gozar de una salud que no se deteriore, según su edad, sexo, fisiología étnica y otras características.

Para términos de análisis se ha definido la "línea de pobreza", que es el margen metodológico por el cual se puede proponer una conceptualización más clara. Toda aquella persona o familia que se encuentre en esta línea o abajo de ella se debe considerar dentro del rango de pobreza. Esta línea es marcada por una serie de características que tiene el sujeto en cuanto a alimentación, vivienda, salud, servicios, etcétera.

¹Libros editados en México por "EL NACIONAL"

En 1975 los datos que recopiló el COPLAMAR indicaban que "cuarenta millones de personas, el 66.4% de la población (mexicana) no cubría los requerimientos mínimos de 2,082 kilocalorías y 63 gramos de proteínas"¹

Pero no solo es la alimentación el factor que determina la pobreza, también lo es la calidad de la vivienda, ya que si ésta no cuenta con los servicios básicos, se encuentra en circunstancias permanentes de posible colapso, y colabora al decaimiento de la salud e higiene de la persona; denigra la calidad de vida del individuo tanto en lo físico como en lo moral.

La atención de la salud es el otro parámetro importante para definir los niveles de pobreza, esta atención debe ser entendida tanto en lo preventivo como en lo curativo y tanto a nivel personal como en comunidad.

También como pobres deben ser abarcadas aquellas personas cuyas limitantes económicas inhiban la posibilidad de ir mejorando su calidad de vida, ya que la diferencia entre subsistir y vivir, es que en primer caso, la persona "soporta" el proceso o fenómeno de la vida sin crear "expectativas" de mejoramiento, mientras que en el segundo, estas expectativas de mejorar son las que orientan gran parte de su desarrollo.

Es bajo estas circunstancias que el gobierno mexicano reconoce que en 1991 existen 40 millones de nacionales que viven en condiciones de pobreza, y de los cuales 17 millones forman parte de la denominada "pobreza extrema", la cual se presenta cuando no logran satisfacer ni siquiera el 60% de sus necesidades básicas. Esta afirmación invita a tener una duda interesante, ya que nos indica que si pobreza significa no tener arriba del 60% de las condiciones básicas para vivir, esto querría decir, que un pobre extremo tienen una esperanza vida nula, ya que no se puede vivir al 60%; se vive o no, no hay medias vidas. Y cualquier persona que vive es porque cumple las condiciones mínimas (básicas) para esto. Como es notorio, aquí nos adentramos otra vez a la telaraña de las interpretaciones.

Pero también existen otros elementos que deben ser reflexionados muy seriamente. El principal es con respecto al número tan elevado de pobres que existen en México (casi el 50 % de la población total según los datos del INEGI 1990). Lo cual quiere decir que la pobreza se extiende fuera del universo de los desempleados y los empleados "subterráneos" (vendedores ambulantes, lavacoche, etc.), llegando también a un gran número de los trabajadores "formales". Lo anterior nos lleva a reflexionar que en México, la pobreza es una constante aun en los sectores productivos activos, no solo en los actores alejados del sistema

¹ Nexos, EL DESAFÍO MEXICANO, México, ed. Océano, 1985, Pág. 21

económico (desempleados formales), y por lo tanto, el alejamiento del subdesarrollo y la aproximación al "primer mundo" son únicamente parte de un discurso gubernamental optimista. Sin embargo, es necesario ir más allá en el análisis, ya que definitivamente la idea con que nace el derecho de los trabajadores de contar con un salario mínimo oficial no fue la de estandarizar el nivel de pobreza.

Con referencia a esto, se deben observar dos elementos importantes, el primero es revisar para cuantas personas alcanza un salario mínimo manteniéndolos fuera del nivel de pobreza. Esto sobre la base de que el trabajador es padre de familia y con el ingreso que obtiene se subsisten regularmente más de dos personas, y considerando que vivimos en una sociedad en donde el control de la natalidad en los estratos de nivel socioeconómico bajo no es un tema lo suficientemente difundido, es elemento importante de la pauperización del nivel de vida. La cuestión podrá resumirse en que, ¿a cuantas personas puede mantener sobre el nivel de pobreza un salario mínimo?, a una, a dos, a una familia de cuatro o más? el otro elemento que comparte la culpa de incluir dentro del concepto de pobre a trabajadores que obtienen el salario mínimo, es la disminución real del poder adquisitivo de su ingreso, la cual se origina tanto como parte de una reestructuración del proyecto macroeconómico a mediano y largo plazo, como parte de la dinámica de filtro de los efectos de la crisis nacional que perjudica a los grupos más desprotegidos.

Cabe hacer notar que aquella persona que se encuentra por abajo de los parámetros mencionados en cualquiera de los aspectos debería ser considerado dentro del nivel de pobreza. Por lo que, por ejemplo, se debería de considerar como pobre a alguien que tiene una casa habitable, pero mal nutrido y sin educación o servicios de salud.

Durante gran parte de este siglo se tuvo una política poblacionista que promovía el aumento de la población de acuerdo con las teorías imperantes, por lo que hoy día el fenómeno poblacional trae consigo problemas de orden cuantitativo y cualitativo en lo que respecta al bienestar del pueblo, siendo que no se encuentran estos, lo cualitativo y lo cuantitativo, disociados uno del otro.

El incontrolable crecimiento poblacional que repercute en esta época, implica una gran cantidad de personas que buscan incorporarse a la parte productiva del país, que rebasan el número de empleos disponibles. Esto ha provocado dos políticas, la primera se refiere a la búsqueda de aumentar los empleos disponibles, en donde el discurso oficial asegura la intención de crear un millón de empleos más por año; la otra es el promover el descenso en el número de nacimientos que se producen en el país, sobre todo en los grupos de familias tradicionalmente grandes en donde el ingreso familiar no es suficiente para sostener a ese número de

personas, esto a través de campañas de información y apoyo al control de la natalidad que efectúan en México las instituciones del sector salud.

Keith Griffin hace una aportación al concepto de pobreza supeditando el factor fisiológico de la pobreza a su factor sociológico, es decir, para él, la línea de pobreza no se define únicamente conforme a un mínimo standard de necesidades básicas que cumplir, sino que fija ésta conforme a términos comparativos. es así, que a mayor grado de desarrollo de un país, debe de ser alzada la línea sobre ingresos y necesidades básicas, siendo que, obviamente el parámetro básico es el fisiológico.²

La causa de la pobreza es regularmente de índole estructural. Entre los elementos que la forman se pueden considerar:

- a) La crisis de los mercados internos y externos,
- b) El desempleo.
- c) La acumulación capitalista,
- d) La dependencia del exterior,
- e) Los compromisos económicos de gobierno (deuda pública, etc.),
- f) La sobrepoblación, que crea un ejercito de reserva de mano de obra muy grande,
- g) Capacidad técnica inferior a la de otras economías. llegando en ocasiones a ser suficiente únicamente para la producción de subsistencia,
- h) Renta baja que no permite el ahorro, y deteriora el nivel de vida.
- i) La economía petrolarizada en los setenta (sectorizada).

Para Griffin las causas básicas de la pobreza, más que la sobrepoblación son, "la desigualdad de la propiedad de la tierra y otros activos productivos, los mecanismos de asignación que discriminan a favor de los propietarios de la riqueza, y un patrón de inversión y de cambio técnico sesgado en contra de la mano de obra".³

El proyecto regional para la superación de la pobreza, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, define a la pobreza como "la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas". El concepto de necesidades básicas "incluye aquellas necesidades que de manera evidente y directa requieren un esfuerzo productivo para su satisfacción ". Estas necesidades son las siguientes:

² Para mayor detalle de estos aspectos ver a Keith Griffin, DESIGUALDAD INTERNACIONAL Y POBREZA NACIONAL, México, F.C.E.1978

³ ibid., pag. 191

-
- a) Una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales y las pautas culturales. Lo que supone como satisfactores no sólo el agua y los alimentos, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos;
 - b) Mantenimiento de la salud, que supone servicios de salud personales y no personales (salud Pública) y los satisfactores que permitan la higiene del hogar y la personal como prevención, y los medicamentos como curación;
 - c) Una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, y materiales adecuados que aseguren su protección y privacidad, que cuente en su interior con los servicios de agua potable, drenaje (o similar) y energía, así como el equipo y mobiliario básico;
 - d) Educación básica;
 - e) Acceso a servicios básicos de información, recreación y cultura;
 - f) Vestido y calzado;
 - g) Comunicaciones básicas, como el correo y acceso al teléfono.

Igualmente el ser humano necesita la seguridad de que podrá tener acceso a los satisfactores básicos durante toda su vida para lo cual requiere un empleo o fuente de ingresos que le permita obtenerlo, así como sistemas de seguridad social que tiendan a proporcionar esta seguridad.⁴

Se distinguen dos niveles dentro de la pobreza: el primero es la pobreza como tal que incluye "aquellos hogares que tienen ingreso total suficiente para satisfacer el conjunto de necesidades básicas (y la pobreza extrema) en la que se ubican los hogares que tienen un ingreso total de magnitud tan ínfima, que aún cuando fuera destinado en su totalidad a la alimentación, no les permitiría satisfacer sus requerimientos nutricionales".⁵

⁴ Hernández Laos Enrique "Medición de la intensidad de la pobreza y la pobreza extrema en México": en INVESTIGACION ECONOMICA. Num. 191 enero - marzo 1990, p{ag. 265-6: Facultad de Economía UNAM. (Los puntos A_G obtenidos de: "Documento Técnico y declaración regional sobre la pobreza", proyecto Regional para la Superación de la Pobreza: P. U. N. D.: Bogotá, Colombia, Febrero de 1989, pág. 11)

⁵ ibidem

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

La crisis, la posibilidad de acercarse al conocimiento de la realidad nacional, el conocer otras expectativas y reflexionar las propias, y otros factores similares, provocaron un cambio en la actitud de la sociedad civil, antes pasiva, ante su realidad, lo que trae consigo la necesidad intrínseca de replantearse el quehacer del Estado.

Resulta importante reconocer el poder real de influencia (o presión) que cada grupo social puede ejercer contra el Gobierno, ya que este será uno de sus principales elementos negociadores al momento de buscar satisfacer sus propios intereses.

La participación social y su consecuente agrupación, es determinada por las necesidades (básicas o no) que tienen los seres humanos y en torno a las cuales se concentran. Siendo así, se transforma el concepto de participación social y de política misma, para tener como base fenómenos pragmáticos (de necesidades) y no ideológicos: lo cual se puede ejemplificar con la expresión coloquial que hizo un dirigente chino diciendo que al pueblo no le importa que el gato sea blanco o negro sino que cace ratones.

Se debe reconocer que toda sociedad civil es por sí misma una sociedad política, la cual a fuerza de su dinámica renegocia constantemente el pacto social. Esta transformación se debe a la complejidad que han venido desarrollando las sociedades en donde la participación social se convierte en participación política, sin que esto implique necesariamente que estos grupos busquen la toma del poder.

Mario Moya Palencia reconoce tres clases de participación política: la institucional, que es la que se produce con el voto, plebiscito, etc.; la cotidiana, que no busca la representación popular formal sino influir en quienes detentan los órganos del poder (como lo hacen las asociaciones, sindicatos, etc.); y la revolucionaria, que implica el cambio violento ante un descontento radical.

Moya se hace eco de otros autores al establecer una serie de condiciones necesarias para la participación que son:

“Primero: Información y educación cívicas; el ciudadano, el ente participante al hacerlo, debe estar bien informado, y para informarse debe estar educado, y no solo educado en el sentido más amplio de la palabra, sino tener un mínimo de educación cívica.

Segundo: el ciudadano debe tener voluntad de participación, hay ciudadanos informados, con educación cívica, ... que no tienen voluntad de participación. La integración social, la conjugación de los elementos

colectivos. tienen que darse en el ser humano, y por eso un buen proceso de apertura y democratización de una sociedad, debe no solo formar e informar a los ciudadanos, sino inducirles una voluntad de participación. Tercero: establecer un tamaño conveniente de las unidades de participación. ¿Que son las unidades de participación? Son las sociedades intermedias que vinculan al individuo con la superestructura del poder, con el Estado. Hay unas naturales, hay otras creadas por las necesidades del desarrollo. Tradicionalmente se hablaba que la sociedad intermedia natural, era la familia, pero con el desarrollo, la revolución industrial, el capitalismo y después las nuevas tendencias sociales, con la complejidad de la vida moderna, la tecnología, el intercambio, el comercio, las guerras, etc.. en el último siglo y medio se han venido formando una serie de sociedades intermedias, todos esos grupos en los que descomponen la sociedad, pero que contribuyen a integrarla y a formarla sirviendo de vínculo entre la estructura del poder y el individuo

Cuarto: concurren quienes estudian el fenómeno de la participación en que otra condición para establecerla y fomentarla es la reducción en las distancias sociales

Quinto: la flexibilidad de las relaciones de autoridad (que significa que el Gobierno permite la intromisión de la sociedad en asuntos que tradicionalmente solo a él le correspondían)....

...Sexto: la existencia de fuentes independientes de poder que le permitan escapar (a la sociedad) del dominio mayoritario"⁶

Es importante recalcar que la participación social no ha menguado el poder del Estado. Este ha cedido algunas partes de su influencia pero se ha reforzado en otras, e infiltrado en más. Como ejemplo encontramos el apoderamiento de la pauta cultural e ideológica a través de los medios de comunicación.

Una de las consideraciones más importantes que se hace sobre este tema es de Portantiero, referente a que el "nuevo sistema político resultado de la interpenetración creciente de sociedad y Estado, asumirá rasgos que han sido definidos como de "pluralismo corporativo", según los cuales el consenso se obtiene menos por la aprobación ciudadana que por el regateo entre intereses organizados. El poder se sostiene sobre pactos constitutivos, pero ya no entre voluntades individuales -como quería el contractualismo clásico -, sino entre aquellos grupos que han movilizado recursos suficientes como para ingresar al sistema".⁷

Siendo que "En rigor el Estado capitalista no puede constituir su dominación (coerción - consenso) sin constituirse como un sistema político complejo que interioriza a la lucha de clases, cooptándola desde la sociedad. Por eso mismo, el viejo "Estado Político" del modelo liberal entra en crisis, y la estructura global

⁶ Moya Palencia Mario; DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN; México, U.N.A.M. 1982, pag.33-34

⁷ Portantiero Juan Carlos: "LA PRODUCCION DE UN ORDEN. ENSAYOS SOBRE LA DEMOCRACIA ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD"; de Nueva Visión, Buenos Aires, 1988; pag 114

del Estado se redefine no en su núcleo -como organización gubernamental -, por que no es allí donde habrá de introducirse la lucha social sino en la otra dimensión de "lo estatal", que emerge como salida de la crisis. Aquella que Gramsci (en la tradición hegeliana más que en la marxista) calificara como "sociedad civil".⁸

Cuando comienza una participación social activa, el gobierno (o mejor dicho, la clase gobernante) se enfrenta a dos alternativas, la primera es reconcentrar en sí todo el poder, originando un autoritarismo que controle a la sociedad civil. La otra es crear los instrumentos institucionales de Estado que permitan, e incluso promuevan la participación social dentro de un proyecto de Nación preestablecido por dicha clase.

Para P. Macpherson (LA DEMOCRACIA LIBERAL Y SU EPOCA: ed. alianza, 1981 Madrid) existen cuatro modelos y/o etapas de democracia; la primera es la "democracia como protección" que es la base del utilitarismo; "la democracia como desarrollo" que según el autor es la visión comandada por J Stuart Mill y que permanece hasta la primera guerra mundial; "la democracia como equilibrio" que es un proyecto elitista impulsado por las ideas de Schumpeter, e incluso visible en las ideas poliárquicas; y, el estado actual que es "la democracia como participación" en donde surge el reconocimiento (impuesto o por voluntad propia) de la mayoría de edad de las sociedades por parte de sus gobernantes:

Uno de los principales problemas para que fluya en una proyección real el libre desarrollo de las fuerzas sociales, es la existencia todavía muy arraigada de cacicazgos locales, que sienten agredidos su espacio de poder con el tipo de acercamiento que se esta logrando con la sociedad civil. Estos caciques se pueden encontrar tanto de la manera tradicional, es decir como terratenientes, o como parte de la burocracia local, del sector empresarial, sindical o político formal o informal (partidos o asociaciones).

Conforme se va desarrollando la conciencia democrática de los pueblos, y por tanto la exigencia de ésta, por todos los medios, incluso el de la presión, el problema de la democracia se va transformando de cuantitativo en cualitativo, importando más la calidad de la democracia que su cantidad (la que en una sociedad ideal ya debiera estar satisfecha), la cual implica una mayor participación social en las decisiones de gobierno.

La base primera de la democracia no es el consenso sino el disenso, ya que es este el que obliga a conciliar, es por ello que para Juan Carlos Portaneiro "las bases de una democracia participativa que se monta sobre la conflictualidad de los actores sociales, supone dos principios: 1) que el sistema democrático reposa sobre una autolimitación de los actores; 2) que esa autolimitación que transfiere los enfrentamientos a un escenario

⁸ ibidem

simbólico en el que operan reglas para el diálogo, implica que la resolución de los conflictos no pasa por el discurso de la guerra si no por el de la política”,⁹ es decir la necesaria búsqueda de la negociación sobre la imposición.

Con el nuevo papel de las sociedades abiertas, el concepto de democracia también se amplía, rebasando primero los ámbitos de la elección de los gobernantes, para empezar a tomar decisiones, y, en otra etapa posterior, ser parte de la acción ejecutora de dichas decisiones; es en este amplio concepto, en donde el presente trabajo ubica la idea de “democracia”.

Al PRONASOL sus seguidores le otorgan como sustento legitimador y pragmático el hecho de que a través de él se intenta conjugar la participación social con lo que otrora era la acción única de gobierno, es así que se logran captar en este sentido varios elementos importantes que identifican las características particulares del programa.

Para Arturo Martínez Nateras (“Solidaridad Cambio y permanencia. La Programación Regional, un Caso”) el programa tiene como objetivo político el ser “una respuesta de masas a la inconformidad creciente: debía ser por lo tanto, un movimiento sin prefiguraciones, dotada de elevada dosis de espontaneismo, de cierto mimetismo del aparato estatal al movimiento social y a sus demandas”¹⁰

Así también Denise Dresser (PRONASOL: Los Dilemas de la Gobernabilidad”) opina que “la estrategia del PRONASOL es construir una coalición negando el concepto de clase como un factor organizativo de la vida política. Intenta trascender más allá de las diferencias de clase y formar lazos de solidaridad sobre la base de otras fuentes de identificación colectiva”.¹¹

⁹ ibid. pag. 82

¹⁰ EL COTIDIANO; Universidad Autónoma de México; Num 49, julio-agosto 1992. año-8, pag 29

¹¹ ibid pag 50

EL ROL DEL GOBERNANTE (EL GOBERNANTE Y LA BUROCRACIA ANTE LA SOCIEDAD CIVIL)

Ante los nuevos márgenes que la reforma del Estado le delimita al gobierno, tanto éste como institución, como las personas que trabajan en él, llámese burocracia, o el político que toma decisiones, tienen que readaptarse dentro de una nueva esfera de influencia, y de poder. Este es el tema principal del siguiente apartado: cómo se debe entender la labor de la baja y alta burocracia, y qué cambios presenta.

También en este subcapítulo se enmarca uno de los principales fenómenos institucionales que son base y pilar de la factibilidad del PRONASOL, esto es, haremos un breve recuento de lo que es y significa en las acciones públicas el presidencialismo en México, así como el centralismo en la toma de decisiones.

Uno de los factores que promueven el crecimiento de un gobierno centralista es, para Moreno Toscano el que, "después de la revolución, desde el centro y desde la cúpula, se dictaron y pusieron en obra los proyectos nacionales. Para inducir las metas propuestas se acordó orientar o coaccionar a las fuerzas sociales y se amplió, extendió y complicó el aparato administrativo del gobierno. El gobierno federal se sobrecargó debilitando en medida equivalente al resto de las instancias de poder. El aparato creció de tal manera que generó intereses especiales y acciones competitivas y contradictorias".¹²

Es necesario observar detenidamente la importancia de la descentralización que se intenta ejercer hoy día en el proceso de distribución del poder de Estado, como se reparte entre instituciones (y/o funcionarios) de un mismo orden de gobierno y entre los tres órdenes.

El soberano no tiene el poder "per se", pero al dársele la sociedad y no habiendo modo de delimitarlo (analizando el caso mexicano), éste tiene el poder para sí. Existen dos tipos de representantes sociales: el formal que son el legislativo y el ejecutivo, y el popular o informal que es el líder carismático de las comunidades.

Uno de los fenómenos más importantes para que se pueda desarrollar el PRONASOL es, sin duda alguna, el ser un programa apoyado totalmente en el Presidente de la República, convirtiéndose así, en el "programa del presidente", lo cual nos obliga a tocar el tema del presidencialismo en México como una base histórica y política de la posibilidad del gobierno de crear un instrumento como Solidaridad.

¹² Moreno Toscano, Alejandra; en EL DESAFIO MEXICANO; Nexos, pag 165

En este sentido, debemos observar que "la constitución de 1915, como plano regulador del México contemporáneo, trazo el esquema del presidencialismo revolucionario sobre las siguientes bases:

- 1) Un ejecutivo unitario, electo por votación popular directa mediante sufragio universal.
- 2) No reelección absoluta del Presidente. El mandato del ejecutivo primero fue de cuatro años y después de 6, de tal manera que presidente alguno pudiera prolongarse en ejercicio del poder, y que ninguna persona que hubiese llegado a ese cargo pudiera regresar a él.
- 3) Derecho de iniciativa de leyes y de veto en favor del Presidente para contribuir con la cámara de Diputados y Senadores a la responsabilidad legislativa de la Nación, dentro de un sistema de separación de poderes, del que también forman parte la autonomía legal y real del poder judicial.
- 4) Un conjunto de importantes facultades constitucionales del Presidente, en tanto jefe de la administración Pública de las fianzas Públicas, de las fuerzas armadas, del sector paraestatal, y de la política exterior del Estado mexicano.
- 5) Una serie de facultades, no otorgadas por la "Constitución real" del país, que se han ido integrado paulatinamente"¹³

A grandes rasgos, Moya habla de tres etapas del fortalecimiento del presidencialismo en México. El caudillismo de 1917 a 1928, cuando las figuras principales son Carranza, Obregón y Calles, quienes desarrollan una presidencia personalizada. A esta etapa le sucede la época de la institucionalización de la imagen presidencial, lo que ocurre a partir de 1929 cuando se crea el P.N.R. siendo que desde ese entonces la imagen del Presidente se liga más a la tradición revolucionaria del Partido que a la persona en sí. La tercera etapa es la actual y empieza en 1946, la cual Moya denomina de "civilismo y desarrollo estabilizador" en donde la imagen presidencial ya está consolidada y le proyecta su poder a las demás instituciones de ejecutivo.

Vemos en el desarrollo del presidencialismo en México un facsímil de los tres tipos de poder que menciona Weber, teniendo cada uno su etapa de dominación, pero estando siempre los tres en todas las etapas.

Es curioso que a través de la ejecución del PRONASOL, se pueda observar que un programa de tal magnitud pueda ser llevado a cabo gracias a que tiene como base la fuerza, poder, o dominio de quienes lo ejecutan. Siguiendo la división que hace Weber de los diferentes tipos de dominio, legal, el tradicional, y el carismático; es visible que la fuente idiosincrática que sustenta al programa surge de estas tres vertientes de

¹³ Moya Palencia Mario: DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN: op. Cit., pag 96-7

dominio. El poder legal, que tiene como bases las leyes que originan y se originan del Programa, ya que en México, cuando una ley inhibe una decisión de gobierno, es más común cambiar la ley que la decisión; la tradicional, que surge de la "herencia de la revolución" y que tenía su pilar en el Partido Revolucionario Institucional y sus organizaciones afines (C.N.C., U.N.E., C.T.M., etc.); y, la carismática, que, en el caso particular del PRONASOL, surge de la presencia misma (artificial o real) que el Presidente Salinas de Gortari tiene en el pueblo mexicano.

Raymond Aron nos dice cómo Weber veía que las sociedades modernas se orientan a convertirse en organizaciones cada vez más racionales, anónimas y burocráticas, llegando estas condiciones a un punto tal, en que transformaron negativamente los sistemas de vida, eliminando las posibilidades de la elección personal, la conciencia de la responsabilidad y de acción del individuo como ser social.

"En general, el conjunto de la gestión administrativa de las sociedades modernas... implica un dominio de los hombres sobre otros hombres de tal naturaleza que quienes obedecen se someten a las normas legales o a los interpretes y ejecutores de la legalidad misma, y no a los individuos".¹⁴

En términos generales por burocracia se entiende cualquier forma de macroorganización que se aplica tanto a lo público como a lo privado, es posteriormente que esta idea se transforma para definir a un grupo social relacionado con la función de gobierno.

En todos los Estados en general, pero específicamente en el mexicano, el sector burocrático (alta y baja burocracia) tiene un poder real (que no formal) con el que pueden modificar las decisiones de gobierno, es por ello que en un proceso de reforma del Estado, el análisis de la burocracia es un factor de primer orden.

Lo primero a tratar es conceptualizar lo que se entiende en este trabajo por burocracia. Más allá de la idea weberiana en cuanto a que la burocracia es la forma de racionalizar las acciones (públicas), o que es "la regulación abstracta de las prácticas de autoridad".¹⁵ En esta tesis se utiliza únicamente el concepto de burocracia como el grupo de personas que trabajan para el sector público, distinguiendo en ello dos tipos de burocracias (mejor dicho de burócratas), alta y baja; la primera corresponde a funcionarios de mandos medios y superiores, que son los responsables de la toma de decisiones, y la baja burocracia corresponde al personal operativo.

¹⁴ Aron Raymond: LAS ETAPAS DEL PENSAMIENTO SOCIOLOGICO: Vol. II: siglo XXI, Buenos Aires, 1987: pag. 293

¹⁵ Weber Max: ¿QUE ES LA BUROCRACIA?: B. Aires, ed. Pleyade: pag 74

Es bajo esta estructura que las decisiones y acciones de gobierno se jerarquizan dentro de una amplia gama de los estratos gubernamentales.

El fenómeno o elemento que le proporciona poder a este sector es que en ella (la burocracia) se concentran los recursos materiales y financieros del gobierno, y en tanto eso, se convierte en "la acción del gobierno" o el gobierno en acción".

Con referencia a las fuentes de poder de la burocracia que Michel K. Brown y Steven P. Erie concuerdan con Kenneth Benson en cuanto a que "existen dos clases de recursos que fundamentan el poder burocrático: autoridad, que es la legítima pretensión de desempeñar un conjunto de actividades o resolver cierto tipo de problemas; y dinero, que es obviamente necesario para financiar las actividades y organizaciones".¹⁶

En México la disminución del aparato burocrático ha tenido mucho que ver con este último rubro, el monetario, en primer lugar una política de ahorro público que inhibe el tamaño de burocracia, y también en el caso concreto del PRONASOL, el que la responsabilidad de los recursos financieros tiende a ser compartida con la sociedad civil, con lo cual, la burocracia ya no tiene completamente el control de decisión de las acciones públicas.

Todo este gran poder de la burocracia provocó que la finalidad propia de ésta, que era la transmisión y ejecución de las decisiones, se desviara para efectuar de manera informal la toma de dichas decisiones.

Cabe hacer notar que la burocracia como poderdante sigue manteniendo su nivel de abstracción, esto se observa en que el burócrata (a nivel global) que fomenta el poder de ese estrato en una unidad gubernamental, regularmente es víctima de ese poder en las demás, es decir, la burocracia es un gigante formado por muchos que a nadie pertenece.

¹⁶ Oszlack Oscar (comp); TEORÍA DE LA BUROCRACIA ESTATAL; B. Aires 1984, ed. Paidós, pag. 166

EL GRUPO SOCIAL COMO ACTOR POLÍTICO

La realidad actual mexicana, marca un nuevo tipo de lucha social, en donde el campo tradicional de este conflicto (la lucha de clases), se rebasa por la idea de lucha entre intereses ciudadanos; es así que, el "grupo social" se convierte en el actor trascendental, como célula de intereses comunes, de presencia y gestión ante el Estado. Por grupo social se debe entender la unión de varias personas con base a intereses y necesidades comunes; en donde, dentro de este grupo, cada persona conserva su capacidad de discernir y en su caso, separarse del mismo, así como mantiene también características especiales que lo hacen incluso divergir con miembros del mismo en otras circunstancias que están fuera del ámbito que entrelaza a dicha unión. Es así como un grupo social puede estar compuesto por gente de diversas tendencias partidistas, e incluso clases sociales y condición cultural.

Con referencia al papel de este renovado actor social o renovada forma de acción social Denise Dresser observa que si bien "En la época de los treinta, la movilización de grupos populares fue como una táctica en la rivalidad entre elites en contienda: a los trabajadores y a los campesinos se les enfrentó contra la clase terrateniente. En la década de los noventas esta táctica ha sido resucitada El equipo de Salinas utilizara a los desposeídos y a los movimientos urbanos populares como un peón y un contra peso en una lucha por el poder y el patronazgo entre el ala "modernizadora" del Estado y las facciones tradicionales del PRI. De hecho el país parece estar presenciando una renovada "disputa por la nación" entre solidaridad y el partido oficial".¹⁷ y es por ello que piensa que la "estrategia del PRONASOL es construir una coalición negando el concepto de clases como un factor organizativo de la vida política. Intenta trascender más allá de las diferencias de clase y forjar lazos de solidaridad sobre otras fuentes de identificación colectiva. (Así también) Solidaridad, de manera simultánea, construye la hegemonía de Salinas entre los sectores populares e incorpora a nuevos actores como los movimientos urbanos populares (que nacieron al margen del PRI) al sistema político. A través del "centralismo modernizaste" el contrato social esta siendo renegociado".¹⁸

Esto no quiere decir que se desconozca el conflicto clasista, sino que ha surgido una especie de "especificación de las problemáticas" por lo que la sociedad se reúne conforme a necesidades más detalladas.

¹⁷ Dresser Denise "PRONASOL: Los Dilemas de la Gobernabilidad" en EL COTIDIANO Num. 49, julio-agosto 1992 pag. 53

¹⁸ ibid pag. 50-1

Es ante este desplazamiento de las características clásicas de la lucha de clases que surge el grupo social como el representante del individuo ante el Estado (sociedad y gobierno); la duración, tamaño, e influencia del grupo depende de la necesidad misma a la que corresponde. Es así como el grupo social tiene un nacimiento natural, es decir, su tamaño, organización e incluso dirigentes (aunque no en todos los casos), surgen de manera espontánea. El caso del último rubro (la dirigencia), resulta quizá el más interesante porque esta forma de organización hace propicio el surgimiento de líderes naturales (carismáticos).

Ante una nación en crisis latente, en donde las necesidades vuelven más dinámico al ente social, como un hecho consecuente surge un cambio en las reglas del juego político-social. En México se reconocen algunos grupos de presión tradicionales, unos teniendo una relación amistosa o semisubordinada con el gobierno, los otros participando en un marco áspero con éste: entre los primeros encontramos a todos los organismos satélites del partido en el gobierno, como los pertenecientes al movimiento obrero (encabezados por la Confederación de Trabajadores de México, Confederación Revolucionaria de Obreros de México, Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, etc.); al campesino (con la Confederación Nacional Campesina, el movimiento de los 400 pueblos, etc.); y al popular (que esta formando principalmente por clase media y grupos urbanos); entre los grupos de presión que tienen como táctica el enfrentamiento con el gobierno están el Movimiento popular independiente y la disidencia magisterial, entre otros.

Un nuevo concepto de Estado o un nuevo sistema de Estado debe comprender en primer lugar que las bases del pacto social, y por tanto, del consenso y la paz social, cambian continuamente; y que los grupos sociales no son estáticos, sino que los individuos se desarrollan dentro de ellos. El concepto de grupo social es más dinámico que el de clase, ya que la clase social es definida por la cantidad monetaria o la relación con los medios de producción; mientras que el grupo social esta definido por los intereses comunes de sus participantes, por lo que una persona puede pertenecer a dos grupos sociales diferentes, coincidiendo con otra persona en uno, y divergiendo con la misma en otro.

Cabe recalcar que el gobierno históricamente ha encontrado su más grande apoyo político en el movimiento obrero alineado (en el PRI), sin embargo, y es el mismo Dresser quien opina que "México ha ingresado a una segunda etapa de la reforma, en la cual el objetivo ya no es tanto el mantenimiento del sistema como su transformación. En esta fase, el liderazgo estatal busca remodelar su coalición de apoyo y establecer lazos con nuevos aliados, dejando atrás algunos grupos asociados con el añejo modelo de sustitución de importaciones. La nueva coalición excluye a los viejos miembros (empleados del sector público, ejidatarios, la clase obrera tradicional, empresarios protegidos por la política estatal que producían para el mercado

doméstico) e incorpora a nuevos socios: granjeros con orientación mercantil, empresarios competitivos en el mercado doméstico y más allá de la frontera, segmentos del sector informal y consumidores de todo origen¹⁹.

En cuanto a Solidaridad, la reflexión que provoca después de su operación política es que tuvo como fin apoyar al PRI, o desplazarlo en su acercamiento social, para alejar así a los líderes (personas y sectores) tradicionales del partido y crear otro tipo de relación entre los dirigentes políticos y la sociedad.

En la relación del PRONASOL con los grupos sociales, éste reconoce e institucionaliza a través de los comités de solidaridad a los nuevos actores sociales que se forman a través de necesidades específicas, es así que para cada problema en teoría, debiera surgir un actor social que lo quiera resolver, y que al conjuntarse con la acción pública (del gobierno) formara a un actor de Estado.

Se tiene que reconocer que los grupos sociales tienen muy diferentes necesidades y que éstas tienen un grado de prioridad (tanto para el individuo como para el ente social, es decir, la Nación) distinto. Es así que existen grupos sociales cuyo campo de acción no es tan urgente como en otros casos, en donde es necesario el reducir el lapso de la toma de decisiones.

El campo de acción de estos grupos es tan variado como la problemática nacional, siendo que se desenvuelven en el campo del bienestar comunitario, productivo, cultural, escolar, ambiental, etcétera.

La tendencia es que estos grupos sociales se formen con respecto a necesidades comunes de sus integrantes, dejando en un segundo término (pero no necesariamente disminuyéndolo) las tendencias ideológicas (partidistas), de clase o de cualquier otro tipo que puedan surgir. La relación entre los miembros del grupo no es de un compromiso permanente, es dinámica, por lo que cambia, alejándose o acercándose, según se transforma o resuelve la necesidad que los une; y cada miembro a su vez puede pertenecer a otros grupos en donde se satisfagan sus demás necesidades.

Es en este esquema que el sistema político - social mexicano se enfrenta a un nuevo ámbito del desarrollo social, en donde se aplica lo que podría asimilarse a una teoría de mercado en el ámbito de la gestión pública, en donde al cliente (la sociedad y / o grupo social) demanda y coejecuta junto con el proveedor (el gobierno).

¹⁹ ibid. pag.50

Cuando los grupos menos favorecidos notan que su situación es tan precaria que incluso no tienen nada más que perder con levantamientos violentos, es entonces cuando los grupos proburgueses en su intento de mantención del *status quo* procuran aminorar los males de los pobres extremos evitando así el conflicto social.

LA PROBLEMÁTICA RURAL Y LA PROBLEMÁTICA URBANA

El PRONASOL se aplica en dos campos de acción geográficos, culturales y sociales diferentes. El primero es en la zona rural. En donde los actores sociales a los que se intento beneficiar principalmente son el campesino, jornalero agrícola y comunidades indígenas: todos estos grupos viven una situación de marginación en rubros esenciales, como es la falta de infraestructura, de servicios básicos (salud, agua, vivienda, etc.), discriminación, dependencia de condiciones naturales para subsistir como el clima, fertilidad de la tierra y otras similares (siendo que estas son inconstantes).

Por su parte, el grupo urbano tiene carencias de tipo muy diferente, si bien este sector por su localización geográfica se encuentra inmerso dentro de una infraestructura adecuada para permitir el desarrollo (la de las ciudades, son otros los inhibidores de su potencialidad económica y social).

Para hacer un reflejo más exacto de las comunidades rurales y urbanas marginadas, seguiremos el esquema que formula T. Lyon Smith ²⁰, sobre las características que definen a las zonas rurales y por lo tanto, las diferencian de las urbanas. Cabe aclarar que respetamos las divisiones de las características que hace Smith, sin embargo se buscó aplicarlas a las condiciones de estas comunidades, en México (Smith lo hizo con las comunidades de Estados Unidos), y estas son:

1.- Ocupación .-

En las sociedades rurales las fuentes de mayor ocupación son la agricultura, pastoreo, pesca, explotación de los recursos naturales (tala de árboles, etc.), manufactura de artesanías; mientras que en las zonas urbanas marginadas, la gama de empleos es más amplia, abarcando sobre todo el sector obrero, subempleado (albañil,

²⁰ Lyon Smith T.; SOCIOLOGIA DE LA VIDA RURAL; Buenos Aires: edit. Bibliográfica Argentina, 1960,

plomeros, trabajos eventuales, etc.), gente que se emplea en la economía subterránea (vendedores ambulantes, lava coches), personal domestico, y en general gente que obtiene el salario mínimo o menos.

2.- Tamaño de la comunidad .-

Las comunidades rurales son en general de muy poca población; y las urbanas son en comparación más grandes.

3.- Densidad de la población .-

Este es un rubro que está asociado con el anterior, ya que para valorar el hacinamiento de una comunidad es necesario verlo a partir de su tamaño con relación a su densidad (habitantes por kilómetro cuadrado). En este sentido, en las zonas rurales, independientemente de su tamaño, la densidad es poca, ya que las comunidades se encuentran separadas unas de otras, lo que provoca que sea difícil satisfacer los servicios básicos que éstas requieren; en el caso de las zonas urbanas el problema surge de lo contrario, el hacinamiento en las zonas marginadas es muy grande, por lo que las condiciones de vida en estas áreas se deterioran, no llegándose a cumplir la satisfacción de los servicios básicos que la gente requiere.

4.-Ambiente .-

Para desarrollar este rubro, Smith se basó en la tesis de A . L . Bernard (²¹), quien define cuatro tipos de ambientes : el físico o inorgánico; biológico u orgánico; sociales; y, de control derivativo institucionalizado.

Físico > Se refiere a cuestiones como el clima, geografía, control de la naturaleza (infraestructura) y demás condiciones naturales de este tipo, la diferencia entre lo rural y lo urbano es obvia en este sentido.

Biológico > se refiere a la influencia de los seres vivos del orden animal y vegetal en el modo de vida de cada una de las comunidades. En las comunidades rurales es mucha la influencia del reino vegetal animal con las personas, en cambio , en los centros urbanos la relación directa con animales es escasa, y casi siempre se presenta de forma negativa, siendo los animales urbanos fuente de infecciones y enfermedades, así también la relación con el mundo de las plantas es importante, debido a que es menor a la deseable la existencia de éstas en ambiente urbano.

- Social** >
- a) fisiosocial .- Es la relación del hombre con la cultura que ha formado la sociedad.
 - b) biosocial .- Es la relación de los hombres con los demás seres vivos; y en este sentido se relaciona con el punto anterior (biológico).
 - c) psicosocial .- Es el comportamiento y modo de pensar de cada individuo. Reconociendo la influencia que en esto tienen todos los aspectos exteriores a él.

²¹ Bernard, AL.: INTRODUCTION TO SOCIAL PSYCHOLOGY; N. YORK, Henry Holt e Company

Control derivativo institucionalizado > Es el modo en que interactúan en el individuo y la comunidad todos los aspectos anteriormente expresados.

5.- Diferenciación social .-

Las diferencias entre personas en los centros urbanos es mayor que en las comunidades rurales; su modo de pensar, de vivir, expectativas de vida, educación y demás características importantes crean una gama más amplia en las ciudades. Una de las causas es el mayor número de habitantes y que cada uno de estos aspectos se encuentra más diversificado.

6.- Estratificación social .-

La existencia de clases sociales es igual en los dos ámbitos, sin embargo, en las zonas rurales existe un menor número de subclases sociales y los extremos de la pirámide social no se encuentran tan distantes.

7.- Movilidad social .-

En la comunidad urbana las posibilidades de movilidad social (ascender al estrato socioeconómico siguiente) son mayores, tanto porque el individuo crea esas expectativas de "ascenso", y las busca: como por los aspectos educativos y laborales. Así también, los mismos grupos sociales son flexibles para permitir este proceso.

8.- Interacción social .-

La característica que se diferencia en este aspecto es que, en las zonas urbanas las relaciones sociales son diversas, se promueven con muy diversos grupos, mientras que en el mundo rural son más frecuentes pero con un solo grupo.

9.- Solidaridad social .-

El ambiente rural " posee una unidad basada en las similitudes, la unión que resulta de los rasgos comunes, objetivos e igualdad de experiencia En esencia, el mismo se basa en relaciones informales y no contractuales. La solidaridad urbana por el contrario es un tipo de unidad basada en las diferencias y desigualdades que se originan en la división del trabajo... Este tipo de solidaridad en los géneros de relaciones estrictamente formales y contractuales".²²

²² Lyon Smith: SOCIOLOGIA DE LA VIDA RURAL; B. Aires, ed. Bibliográfica Argentina, 1960; pag 31

Es con base en todas estas diferencias y similitudes, que el instrumento que se quiera aplicar para detener los efectos de la pobreza (en este caso el PRONASOL), debe contemplar ser lo suficientemente amplio como para situarse en dos campos tan diferentes; y poder subsanar los problemas particulares de estas formas de vida.

EL ESTADO SOLIDARIO DENTRO DEL LIBERALISMO SOCIAL

El concepto de sistema de Estado que utiliza el gobierno para definir su forma de actuar y de pensar es la del liberalismo social. Ante todo hay que saber qué significa esto, y cuál es su diferencia con otras formas de liberalismo, y concretamente con el neoliberalismo. Se encuentran dos respuestas a lo anterior, una es con base a la definición histórica del liberalismo, y la otra más práctica, es la que entendió en su momento el grupo gobernante.

La primera nos la presenta José Fernández Santillán, para quien "el concepto de liberalismo social fue acuñado por Jesús Reyes Heróles, para designar un tipo específico de liberalismo que se manifiesta por primera vez de manera clara en el congreso constituyente de 1856-1857. Los exponentes más destacados de ese liberalismo fueron Ponciano Arraiga e Ignacio Ramírez lo que hizo a Reyes Heróles hablar de un liberalismo social, fue el hecho de que esos políticos y pensadores no se quedaron en la clásica reivindicación de los derechos individuales y de propiedad privada, sino que visualizaron una concepción social del derecho de propiedad. El liberalismo social no triunfó como línea doctrinaria en ese congreso constituyente, pero dejó una honda huella en el pensamiento progresista que se expresaría de diversas maneras en la revolución mexicana".²³

La otra definición de liberalismo social la presenta el propio presidente Salinas en su discurso pronunciado en la LXIII Asamblea General del Partido Revolucionario Institucional en marzo de 1992, en donde observa diez principios básicos que definen el concepto que actualmente se tiene del liberalismo social y con lo que se quería diferenciar de otros sistemas, principalmente del neoliberalismo y el estatismo. Siendo estos "principios":

²³ Fernández Santillán, José; "¿Qué Liberalismo Social?"; en EL NACIONAL; México, 12 DE MARZO DE 1992

1) La soberanía.-

La que según este discurso, los neoliberales ven como un estorbo para la libre economía de mercado, mientras que los estatistas, que aquí llama nuevos reaccionarios, la ubican dentro de la existencia de una bipolaridad mundial, en la que hay que tomar partido.

Para el liberalismo social "la mayor interrelación económica no incluye, ni permitiremos que incluya, integración política"²⁴, se propone la diversificación de las relaciones internacionales.

2) El estado.-

El neoliberalismo busca un estado con tamaño y responsabilidades mínimas "su papel es exclusivamente proteger del delito sin impartir justicia", es decir, inhibe la ilegalidad pero no necesariamente promueve la justicia (social y/o moral). Por su parte el estatismo observa al Estado como un actor único, grande, burocrático, y para los actuales dirigentes por tanto, ineficiente.

Por su parte, el liberalismo social "promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social, trabajando siempre dentro del régimen de derecho". En lo económico se quiere un estado promotor que regule pero no reprima las fuerzas del mercado.

3) La justicia social.-

En este aspecto el neoliberalismo es individualista, cree que con el crecimiento de la economía "la justicia se resuelve sola". El estatismo piensa en un Estado paternalista que decida qué es lo que debe de dar y a quién dárselo.

En el liberalismo social la justicia social debe implicar la capacidad de la comunidad de decidir por sí misma cuáles son sus prioridades y cómo satisfacerlas.

4) Las libertades.-

Para los neoliberales la libertad los distancia de su responsabilidad social. En el estatismo "las libertades son subordinadas a los proyectos redistribuidos del estado".

²⁴ Las frases entrecomilladas que aparecen en estos principios del liberalismo social, son literales del discurso pronunciado el 4 de marzo de 1992 por el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari en la LXIII Asamblea Nacional del Partido Revolucionario Institucional

Para el liberalismo social, "sin oportunidades, ni bases materiales justas el ejercicio de la libertad está limitado".

5) La democracia. -

El neoliberalismo minimiza la organización social, el proceso electoral es un juego de mercado.

Para el liberalismo social, democracia, aparte de ser respeto al voto es "un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo: ... la democracia empieza en lo electoral pero no se agota ahí".

6) La educación. -

El neoliberalismo no reconoce la responsabilidad del Estado en este rubro, y por el contrario, el estatismo desconoce las responsabilidades y derechos de la sociedad civil en cuanto a las pautas educacionales.

7) El campo. -

Para el neoliberalismo, el campo "es una actividad económica sujeta a las mismas reglas del mercado. Sin historia y sin pueblo. Para los nuevos reaccionarios es reparto permanente aunque sea solo en el papel".

8) Los indígenas. -

En el neoliberalismo "las comunidades indígenas son rémoras del pasado que convendría desaparecer. Para los nuevos reaccionarios, a los indígenas hay que aislarlos, suponiendo que con ello no se contaminan y no pierden identidad".

El liberalismo social les reconoce la oportunidad de decidir "su forma de vida y que cuenten con los medios para alcanzarla".

9) La alimentación, vivienda, salud y calidad de vida. -

En el neoliberalismo son elementos que cada individuo debe satisfacer por sí mismo. El estatismo busca que sea el Estado el único proveedor, sin que la sociedad tenga el aliciente de participar.

El liberalismo social, para sus seguidores, debe promover la participación de la sociedad en la satisfacción de estas necesidades.

10) La ideología del partido. El nacionalismo. -

El liberalismo social rechaza la visión que asocia al "nacionalismo con Estados Excluyentes y opresores".

El análisis de esta declaración de principios ideológicos del liberalismo social muestra que existe un pragmatismo total que guía la ideología conforme a las necesidades nacionales, siendo que la ideología como teoría y proyecto filosófico parece ser desplazada. Así también los ideólogos de este liberalismo social mencionan que no es una teoría ecléctica, ni intenta ser un justo medio entre las dos grandes tendencias políticas, neoliberalismo y estatismo (o capitalismo y socialismo), sin embargo, se puede ver que en muchos aspectos esto es exactamente lo que ocurre.

Para Portantiero la democratización del Estado como un proceso institucional y administrativo plantea que "la democratización del Estado, en las condiciones de sociedades complejas, supone el paso si no a un minimal state - al estilo del neoliberalismo teórico -, sí a un Estado menos imponente de lo imaginado. ¿Qué quiere decir esto?.. en el encuadro propuesto implica privilegiar la dimensión política del pluralismo conflictivo en lugar del rol dirigista atribuido al gobierno por un pluralismo corporativo que, como se ha visto, cumple con una función autoritaria de selección de las demandas."²⁵

Es así que nos encontramos a la democracia participativa como base del Estado solidario. Un aspecto importante de éste es la desburocratización de la función pública, cediendo actividades, en medida de lo posible, a la sociedad civil (como es el caso de los comités de solidaridad).

En el estado solidario se intenta retomar dos tipos de unión social, la que tiene como base la tradición, la costumbre y la convivencia comunal; y la que se forma a través de la relación social de trabajo, vemos así cómo las relaciones forjadas en la ciudad moderna (industrial) se plantean, al menos en el discurso, allegarse características más humanistas.

Dentro de este nuevo esquema de gobierno y de Estado se debe buscar el nacimiento de la "responsabilidad social", ya que si bien se contrae o distribuye la acción de gobierno hacia rublos esenciales (como el combate de la pobreza), es la sociedad civil quien se debe volver responsable y ejecutora de las demás funciones que el gobierno deja.

Si bien se pensó por mucho tiempo que el Estado, a través del gobierno, era el regulador de la dinámica, crecimiento y desarrollo de la sociedad, hoy día la reforma del Estado indica que debe ser la sociedad en su conjunto quien marque el tiempo, sus límites, así como sus rumbos: el gobierno (o mejor dicho los

²⁵ Portantiero Juan Carlos: LA PRODUCCIÓN DE UN ORDEN op cit: pag 84-5

gobernantes) dejan de ser la autoridad moral, legal, que le impone a la sociedad sus creencias, hoy día solo deben interpretar y ejecutar los deseos de los gobernados.

El replanteamiento del pacto social implica que se crean más formas de presión o imposición de las ideas o inquietudes de los distintos grupos sociales, ya no solo es la burguesía con su poder económico, o el político con su manejo de los órganos de gobierno los que imponen sus conveniencias, la sociedad civil tiende a buscar nuevos instrumentos para hacerse oír como son: las agrupaciones, en donde se expresan las inconformidades: luego las marchas y mítines; y como último pero no olvidado recurso, la violencia.

LA RESPUESTA DEL GOBIERNO: EL PRONASOL

Cuando se crea el Programa Nacional de Solidaridad en diciembre de 1988. Surge con un espacio de acción bien definido tanto en sus acciones y fines, como en su papel dentro del proyecto del gobierno que promueven los grupos políticos en el poder. Por tanto, para comprender bien al PRONASOL, hay que enfocarlo dentro del proyecto macroeconómico que ideólogos y teocracia operaron como vía de desarrollo nacional.

Uno de los lemas discursivos en el grupo del gobierno al tratar el tema del Programa fue que con éste se llevó a cabo el "combate a la pobreza", sin embargo, se tiene que especificar que combatirla no significa eliminarla, sino más bien mitigarla, o mejor dicho, mitigar los efectos que la pobreza provoca. Y ese, hay que remarcarlo, es el fin real y para el que fue creado el PRONASOL.

El gobierno salinista desarrollo una serie de instrumentos paralelos que conjuntando sus resultados, fueron (a los ojos del gobierno) los encargados de promover el progreso nacional.

Es bajo este esquema que cada rubro del desarrollo nacional que es necesario dinamizar tiene su propio programa de desarrollo, esto es observable en factores como el del comercio que se eficientó a través del desarrollo comercial internacional dentro del proceso de globalización mundial, con instrumentos como los de tratado de comercio libre con Norte y Sudamérica: también a la par se fomentaron políticas impositivas y promoción de la inversión privada en campos antes reservados al sector público, teniendo todo lo anterior

como finalidad el desarrollar la infraestructura necesaria para acelerar el proceso productivo dentro de un marco capitalista. Por ello, mientras se creaba este "ambiente productivo", que el gobierno fomento, también reconocía la necesidad de ofrecer a la sociedad, en sus sectores más oprimidos, un "colchón social" que apoyara a los grupos marginados, los cuales ante los cambios que se originaron por esta reconvención económica, han agrandado su nivel de miseria, a la vez que también se agranda el número de personas que componen estos grupos.

Se distinguen varios grupos porque son la base del PRONASOL; en esas infinidades se pueden identificar objetivos de tipo operativo - administrativo, político, y social.

En el aspecto administrativo, con el PRONASOL se procuró coordinar la acción pública con base en un proceso de planeación detallado y enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo, y en los Convenios Unicos de Desarrollo que se firman entre el gobierno federal y cada uno de los gobiernos estatales; esto con la idea de concretar acciones comunes de beneficios social, para tratar así que estas sean ejecutadas como parte de un proyecto integral y no como acciones aisladas de las distintas dependencias y ordenes de gobierno.

En el aspecto político el Programa es un instrumento legitimador del grupo gobernante, y más concretamente del Presidente, cabe recordar que cuando el Lic. Salinas De Gortari toma el poder lo hace en un ambiente de incredulidad hacia el sistema. es así que el Programa se convierte en un legitimador, en la praxis de gobierno. Es por esto que se puede pensar que el PRONASOL fue creado como un fondo discrecional con fines políticos para la manutención del grupo gobernante mediante el acercamiento de éste, vía el Programa con los de bajos ingresos del país, particularmente con aquellos grupos marginados en las ciudades que tienen peso electoral.

En este sentido, también cumple con una función de apoyo al partido en el gobierno ya que muchas de las zonas donde se localiza una acentuada pobreza, en los procesos electorales votan a favor de partidos de oposición, ya sea por finalidad ideológica o como "voto de castigo". y es a través de presencia del Programa que en esas regiones se ha negociado el voto a favor del PRI

En aspecto el social, con Solidaridad se instrumentó una forma de redistribución de ingreso nacional a favor de aquellos grupos que en el libre mercado de dinero son los más perjudicados. Es así que el presupuesto de ingresos de la federación utiliza este programa para encausar los fondos de apoyo. Esta es una forma de subsidio de clase que es necesario aplicar en momentos en que un sector no cuenta con las condiciones para enfrentar por sí solo, sin apoyo estatal, el ambiente económico que lo rodea.

Los comités de solidaridad fueron concebidos como organizaciones alternativas que podrían actuar de manera paralela (o incluso reemplazar) como vehículo de incorporación, organización y control, a elementos de la dirigencia política tradicional, como son los sindicatos, asociaciones y demás; fueron diseñados para convertirse en células políticas.

La labor del PRONASOL, que en un principio fue la de mitigar los efectos de la pobreza, en la práctica abarcó también apoyo para eliminar las causas de ésta, es así que incursionó a través de algunos programas como el de "Empresas en Solidaridad" (que por el tiempo en que comienza no se trata en esta tesis) y "Fondos de Solidaridad Para Producción", un aspecto de la economía en el que al principio no estaba contemplado.

CAPÍTULO II:
EL PRONASOL: ANTECEDENTES Y BASES

La Constitución Política es resultado de dos aspectos importantes del desarrollo de una nación. El primero, corresponde a lo que la Constitución representa como el proyecto de nación que se quiere, es decir, la Constitución como el camino del deber ser y hacia donde ir de un País. El segundo aspecto de la constitución, es donde ésta refleja la realidad del País, y organiza a los elementos del Estado para hacerle frente a la problemática cotidiana que se le presenta como Nación. Es con base en esto último, que la constitución mexicana rige a la planeación y fundamenta jurídicamente programas de acción de la función Pública como el PRONASOL, así como su fin mismo a través de lo que estipula en los siguientes artículos:

ARTICULO 3:²⁶

Define a la educación y su impartición en México como democrática, entendiéndose por esto “un sistema de vida fundamentado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Declara también a la educación primaria y secundaria como obligatoria, por lo que compromete al Estado a impartirla de manera gratuita.

ARTICULO 4:

En este se concede a toda persona el derecho a la salud, y faculta a la Ley para establecer la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Así también, declara que “toda familia tiene derecho a gozar de una vivienda digna y decorosa”. Para lo que la ley que se origine definirá los “instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

ARTICULO 25:

Dice que: “ corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución. ... El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

²⁶ Los párrafos entrecomillas así como la esencia de lo aquí escrito se encuentra en la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ed Porrúa, México 1991.

..... (el sector publico) podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo”.

ARTICULO 26:

Se establece que el “Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación, la cual será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formalización, instrumentación control y evaluación del plan y programas de desarrollo. Así mismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los órganos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el congreso de la unión tendrá la intervención que señale la ley”.

Artículo 90:

“ La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley Orgánica que expida el congreso Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

ARTICULO 115:

Con relación al tema que aborda ésta tesis, la fundamentación que el artículo 115 constitucional presenta al respecto se encuentra en los siguientes párrafos. “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

.....Los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, tendrán su cargo con los siguientes servicios públicos:

- a) agua potable y alcantarillado;
- b) alumbrado publico;
- c) Limpia;
- d) Mercados centrales y de abastos;

-
- e) Panteones;
 - f) Rastros;
 - g) Calles, parques y jardines ;
 - h) Seguridad Pública y tránsito, y
 - i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda”.

En términos generales estos son los puntos más importantes en los que se basa constitucionalmente el Programa Nacional de Solidaridad para desarrollar sus funciones.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (1976)

A través de las normas que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.) se delimitan las funciones y aptitudes de las diferentes dependencias del sector público federal, es así que en el marco del desarrollo nacional, y en específico en el área que esta tesis toca, hay varios parámetros que dicha ley marca y que a continuación comentaremos.

A través de esta ley se faculta al presidente de la república para formar comisiones intersecretariales para poder así ejecutar más efectivamente el despacho de acciones que sean injerencia de dos o más dependencias. Estas Comisiones podrán tener carácter transitorio o permanente, y podrán integrarse a ella las entidades paraestatales que su objetivo converja con el de dicha comisión. Será el presidente de la República el encargado de nombrar quien las presida, todo lo anterior con base al Artículo 21.

el Artículo 22, le otorga al Presidente la facultad de concertar convenios al estipular que: “El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los gobernadores de los estados de la federación, satisfaciendo las necesidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la

ejecución de obras o realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas”.²⁷

En lo que respecta a la facultad de los Gobernadores para firmar estos convenios, es la Constitución de cada estado la que le otorga la capacidad de formular convenios ya sea con la federación o con otra entidad, con las limitantes que le marque la misma Constitución local.

El Artículo 32 se especifica las funciones que le correspondieron a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y entre los aspectos más importantes para el tema estudiado se encontraron:

- ◆ “Recabar los datos y elaborar en su caso con la participación de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social. el plan general de gasto publico de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República”.
- ◆ “Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de la regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para mejor aprovechamiento general”.
- ◆ Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal”.
- ◆ “Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados, Municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean lo fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos”.

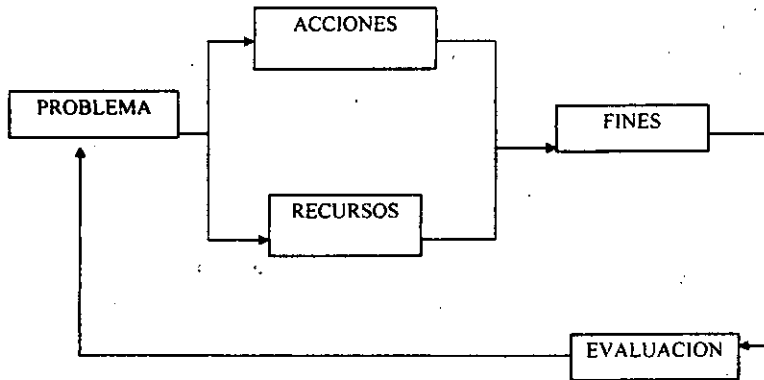
En 1982, se reforma la L.O.A.P.F. con el fin de que se integren con coherencias y funcionalidad las instituciones y dependencias de gobierno y el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

LEY DE PLANEACIÓN DE 1983

Para entender la importancia de esta ley, debe ser clara la idea de lo que es la planeación. En este sentido, la planeación se puede definir como: “el proceso en el cual se ordenan, permanentemente y por anticipado, de

²⁷ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 1991, art. 22

manera racional y sistemática, las acciones que se piensan llevar a cabo para conseguir determinados fines y objetivos, se les asignan los recursos necesarios para ello, se vigila que su ejecución corresponda a dicho orden y que los efectos de la misma vayan en el sentido de los fines perseguidos y, finalmente, se ponderan los resultados obtenidos en plazos preestablecidos, respecto a los objetivos buscados, a fin de retroalimentar el proceso".²⁸



En éste marco, a la planeación en México le corresponde:

- 1) "Proponer un conjunto de relaciones institucionales entre los diferentes actores del proceso: sectores productivos, organizaciones y grupos sociales en general, en las distintas regiones del país;
- 2) La definición de responsabilidades, procedimientos y calendarios en base a las relaciones anteriores;
- 3) La precisión de los cursos para la operación del proceso en su conjunto.

La política de desarrollo es pues síntesis inicial y final de estas tres manifestaciones de la planeación".²⁹

La ley de Planeación de 1983, permite que los diferentes ordenes de gobierno realicen acuerdos de coordinación, mediante los cuales puedan realizar actividades conjuntas; así como también define elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, regionales y especiales. Esta ley tiene como fin establecer las normas y principios que forman la base de la Planeación nacional del desarrollo y por tanto, de las acciones de administración Pública que se desarrollen en el marco del S.N.P.D.

²⁸ PROGRAMA DE DIFUSIÓN Y CAPACITACIÓN DEL S.N.P.D. 1984: SPP pag. 5

²⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto: ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO; México. Porrua 1981 pag 182

En este contexto se entiende la Planeación Nacional del Desarrollo como la Ordenación racional y sistemática de acciones que, con base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen. Mediante la planeación se fijaran objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".³⁰

Así también, dicha ley especifica las responsabilidades del ejecutivo federal como coordinador de planeación nacional; mientras que al legislativo federal le otorga la capacidad de omitir su opinión a cerca de las acciones y resultados que se le tengan en la aplicación de los planes y programas que elabore el ejecutivo. Para que lo anterior se lleve a cabo, se presentará un informe al congreso de la unión por parte del Presidente de la República y de los Secretarios de Estado; dicho informe formará parte del informe general de resultados que cada año el Presidente y los Secretarios presenten al Congreso de la Unión.

Uno de los elementos más importantes para ubicar la jerarquización de la planeación en México, es que, en su Artículo 11 la ley de Planeación faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto como la instancia legal para interpretar y resolver todos aquellos elementos que no estén explícitos en la ley, es el Sistema Nacional de Planeación Democrática; el cual se norma en su organización y funcionamiento a través de, las disposiciones reglamentarias que la ley establece.

Las facultades con que cuenta la Secretaría de Programación y Presupuesto, dentro de la planeación nacional del desarrollo, las establece esta Ley en su Artículo 14 y son:

- I. "Coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo.
- II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración Pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados.
- III. Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponde a los gobiernos estatales y municipales y elaborar los programas especiales que señale el presidente de la República.

³⁰ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN; 5 enero de 1983; pag.9

-
- IV. Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el sistema mantengan congruencia en su elaboración y contenido.
- V. Coordinar las actividades que en materia de investigación y participación para la planeación realicen las dependencias para la administración Pública Federal.
- VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras del sector, y los respectivos gobiernos estatales; y,
- VII. Verificar, periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de diversas dependencias y entidades de la administración Pública Federal. Así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y formar, en su caso, el Plan y los programas respectivos".³¹

En el aspecto de la planeación económica, y de obtención de los ingresos con que contará el gobierno de la República para la ejecución del Plan y los programas, la Ley designa a la Secretaría de Hacienda Pública como la responsable de manejar este rubro.

Así también la otorga a la Secretaría de Contraloría General de la Federación la facultad de establecer los elementos de control y seguimiento de la función que ejecuten los diversos organismos del ejecutivo (Artículo 18).

La dependencia encargada de operar el Plan en forma global, así como los programas regionales y especiales es la Secretaría de Programación y Presupuesto. En el caso de los programas sectoriales, estos serán responsabilidad de la dependencia coordinadora de sector, previa aprobación de la S.P.P.; estos programas serán puestos a consideración del Presidente de la República por parte de la secretaría responsable. Los programas institucionales que son elaborados por alguna entidad paraestatal deberán de ser puestos a la consideración del titular de la Secretaría coordinadora de sector, siendo que en caso de que la entidad no este englobada en sector alguno, a quien se presentará para su aprobación el programa respectivo será a la Secretaría de programación.

Para el adecuado cumplimiento de la planeación para el desarrollo nacional, esta ley prevé la necesidad de formular convenios entre los gobiernos federal y estatales. En estos convenios, se busca generar especial

³¹ IBID, pag.10

énfasis la labor y las necesidades de los municipios. La encargada de elaborar y analizar estos convenios por parte de gobierno federal será la S.P.P. quien se apoya por la Secretaría coordinadora de sector que corresponda conforme a sus atribuciones y a los términos del convenio.

En lo que se refiere a la concertación con los grupos sociales y privados que participen en el proceso de la planeación para el desarrollo, esta Ley, en su artículo 38, especifica que la colaboración de estos grupos con la acción del gobierno tendrá como marco legal y operativo contratos o convenios de carácter obligatorio para las partes que lo celebren, "en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma".³²

El artículo 39, establece que estos convenios y/o contratos se consideran dentro del derecho Público, lo que "las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de los contratos y convenios, serán resueltos por los tribunales federales".³³

Es importante recalcar que la Ley de planeación, define la responsabilidad del sector social y privado, en cuanto al cumplimiento del convenio que establezca con el gobierno, ya sea federal o estatal. En este mismo sentido, el Artículo 44 de dicha ley, faculta al ejecutivo federal para proponer la incursión de los convenios que se firmen entre los diferentes niveles y ordenes de gobierno, de cláusulas que especifiquen algún tipo de sanción en el caso de que alguno de los firmantes no cumpla con los términos del convenio o los acuerdos que del mismo se deriven. En este caso será la suprema corte de justicia de la nación quien, con base en el Artículo 105 constitucional, queda facultada como responsable para conocer y resolver las controversias que surgen entre los estados y entre la federación y uno o más estados.

OTRAS DISPOSICIONES LEGALES RELEVANTES

El marco legal hoy establecido y en el que se basa la operación del Programa Nacional de Solidaridad, es resultado como casi todos los elementos del PRONASOL de un proceso histórico, donde unas leyes, normas o acuerdos son base y fundamento de otras que las sustituyen intentando mejorarlas. Es así que también resulta relevante anotar las siguientes disposiciones que anteceden las creaciones del Programa de Solidaridad.

³² IBID, pag 13

³³ ibidem

- ⇒ Acuerdo de las Secretarías y Departamentos de Estado en el cual elaboran planes de acción persiguiendo objetivos definidos y establecen vínculos para realizar programas coordinados entre sí, tendientes al desarrollo económico y social del país; D.O.F.. 2 de agosto de 1961
- ⇒ Acuerdo por el que se constituye la Comisión Intersecretarial integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y crédito Público, con el fin de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo: D.O.F...2 de marzo de 1962.
- ⇒ Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Decentralizados y Empresas de participación Estatal: D.O.F. 11 de marzo de 1971
- ⇒ Acuerdo programación de inversiones federales, por entidad Federativa; D.O.F.. 29 de mayo de 1974
- ⇒ Acuerdo por el que el ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de los dos ordenes de gobierno en las materias que competen de manera concurrente, las que son interés común: D.O.F..6 de Diciembre de 1976
- ⇒ Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal coordinara las acciones que requiera el cumplimiento de los Convenios Unicos de Coordinación.
- ⇒ Decreto por el que se dispone que los promotores del desarrollo socioeconómico establecidos en los Estados de la República son organismos públicos dotados por personalidad jurídica y de patrimonio propio, con fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local con la colaboración de diversos sectores de la comunidad:
- ⇒ D.O.F., 11 de marzo de 1977
- ⇒ Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica: (D.O.F.), 30 De diciembre de 1950
- ⇒ Ley Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- ⇒ Presupuesto de Egresos de la Federación
- ⇒ Reglamento Interior de la Secretaría De Programación y Presupuesto; D.O.F.. 23 de Marzo De 1977
- ⇒ Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación D.O.F., 6 de Noviembre de 1964
- ⇒ Reglamento Interior de la Secretaria de Programación y Presupuesto.. D.O.F. 23 de marzo de 1977, y sus modificaciones, incluyendo las de el 4 de Enero de 1989.

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

En el Plan Global de Desarrollo (1980-1982) se conceptualiza que planear es "concebir una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar propiedades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlas con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de refuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios"³⁴

Dentro de los mismos documentos de gobierno hemos encontrado diferencias en cuanto a las conceptualizaciones de elementos importantes de la administración Pública federal, es así que cuando ya hemos encontrado una definición general de lo que es la idea oficial de planear, vemos en el libro "LA PROGRAMACION EN MÉXICO: HACIA LA PLANEACIÓN GLOBAL DEL DESARROLLO POR MEDIO DE UN SISTEMA NACIONAL DE PLANES DE DESARROLLO ESTATALES (PLADES). Que nos dice que: "el Plan es, consecuentemente, todo el conjunto de actividades de desarrollo consideradas para un año o para un periodo de varios años, en este año, en este sentido, la palabra plan es sinónimo de programa, planeación o programación expresan el mismo concepto y se emplean indistintamente"³⁵. Siendo que en términos formales planear y programar son dos partes distintas del proceso de planeación en la que el orden de los elementos es: Plan-Programa-Proyecto, y, por tanto, así deben ser sus respectivas aplicaciones.

EL SNPD responde a la intención histórica que el gobierno se planteó desde 1930 cuando Ortíz Rubio decreta la "Ley Sobre Planeación General de la República" (12 de julio de 1930), en donde se explica que la planeación en México busca que "toda medida trascendental obedezca a un programa definido basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país en que se vive"³⁶.

A partir de la legislación que rige en 1974 surge "la primera de una serie de comisiones destinadas a organizar y coordinar un conjunto de inversiones Públicas hacia objetivos predeterminados. Así surge en el ámbito de la administración Pública una nueva concepción del proceso de planeación, basada en la necesidad

³⁴ Saenz arroyo, José "Bases Constitucionales de la Planeación En México": en ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO; México: S.P.P. 1981, pág.1

³⁵ op. cit. pág. 16

³⁶ S.P.P., ANTOLOGIA DE LA PLANEACIÓN EN MEXICO (1917-1985), S.P.P., pag.23

de programar atendiendo a criterios sectoriales e integrar conforme a estos un programa de inversión para el desarrollo económico, social, a efecto de lograr una verdadera planeación global".³⁷

EL SNPD es el conjunto de relaciones que se establecen entre las diferentes dependencias y entidades de la administración Pública federal y estatal con base a la coincidencia de sus funciones y responsabilidades, formando parte de este sistema también los diversos organismos sociales y privados que comparten inquietudes sobre algún aspecto de la función de gobierno; buscando así establecer un mecanismo permanente de coordinación entre los elementos activos del Estado (población y gobierno) para eficientar la labor Pública. El máximo documento del SNPD es Plan Nacional de Desarrollo.

La definición formal de S.N.P.D. es la de ser un "conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas a fin de efectuar acciones de común acuerdo. Comprende mecanismos permanentes de participación a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas y formalizan acuerdos, que inciden directamente sobre la Planeación Nacional del Desarrollo".³⁸

El S.N.P.D. se crea con la intención de organizar la acción Pública de manera integral y participativa. Con éste se "intentaba relacionar la división de funciones del gobierno federal con las actividades de planeación, principalmente a partir de una sectorización de la administración Pública. Se establecieron gabinetes específicos, comisiones intersectoriales y mecanismo de programación - presupuestación y de control y evaluación.La adecuación de la estructura administrativas gubernamental y la introducción de la técnica de presupuesto por programas proporcionaron un nuevo marco de acción a las actividades de planeación por niveles (global, sectorial y regional) que además requería de la participación de los grupos organizados de la sociedad. Fue necesario proponer la operación de un Sistema Nacional de planeación que a partir de la actividad del sector público, relaciona también a diversos sectores sociales que intervienen en el proceso de desarrollo".³⁹

³⁷ Villagorda Lozano, José Manuel: "Evolución Histórica de los aspectos Jurídicos de la Planeación en México; en ASPECTOS JURIDICOS ... op. Cit. pág. 26

³⁸ ANTOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN ... "op. Cit. Pág. 107

³⁹ ibid pág. 99

Para Carlos Salinas de Gortari el S.N.P.D. es "el instrumento necesario para definir objetivos, propósitos, medios, instrumentos, recursos y acciones en el tiempo y el espacio con el fin de alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo económico y social".⁴⁰

EL S.N.P.D. se encuentra integrado por:

- ⇒ Las dependencias y Entidades de la administración Pública Federal
- ⇒ Los gabinetes especializados y comisiones intersectoriales
- ⇒ Los COPLADES de cada estado, que funcionan como órganos de coordinación entre los tres ordenes de gobierno
- ⇒ Por organismos de coordinación entre federación, estados y municipios
- ⇒ Representantes de grupos sociales, interesados, etc.

Durante el periodo de 1980-1998, existían varios tipos de planes, aunque dentro de una terminología más adecuada se deberían llamar programas, como los de desarrollo regional, los de desarrollo sectorial (que comprendía planes industriales, de empleo, educación energía desarrollo pesquero, comercio, desarrollo urbano, ciencia y tecnología).

En el S.N.P.D. se concentraron todos los instrumentos institucionales de la planeación que se encontraban en operación. Lo cual fue resultado de un proceso de reforma para unificar las acciones para el desarrollo nacional. Es así que en 1980, el Programa de Inversiones Públicas para el desarrollo Rural" (PIDER), el cual tuvo como objetivo general "promover un proceso de desarrollo auto sostenido en las comunidades rurales mediante la participación organizada de sus habitantes para generar y retener excedentes económicos, canalizarlos hacia inversiones productivas y garantizar su acceso hacia niveles mínimos de bienestar".⁴¹ Con base en el S.N.P.D. se crearon los COPLADE, que forman el vínculo entre la planeación estatal y federal. Así también resultado de este sistema fue el COPLAMAR.

"La instancia coordinadora entre el SNPD y los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, la constituyen los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE). Su función es la de conjuntar a nivel local, los esfuerzos que en materia de planeación realizan los tres ordenes de gobierno, el federal, el estatal y el municipal. Proporcionando la participación de los diversos sectores de la sociedad".⁴²

⁴⁰ Salinas de Gortari, Carlos: "La Inducción en el Sistema Nacional de Planeación en México; en ASPECTOS JURÍDICOS....." op. Cit., Pág. 167

⁴¹ PIDER MEMORIAS, 1977-1984: S.P.P. pag. 14 o antología pág. 89

⁴² PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA; pág. 57-8

El Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo (COPLADES) nace de la modificación jurídica que se le hace a los Comités Promotores de Desarrollo (COPRODES) en 1981. El cual (COPRODES) empezó a funcionar a partir de 1971; y desde sus inicios hasta el 75 se componía únicamente por instituciones de gobierno federal, después de esta fecha, se inicia la participación estatal. Un decreto publicado el 11 de marzo de 1977 en el Diario Oficial de la Federación define a los COPRODES como "organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de diversos sectores de la comunidad".⁴³

Es necesario recordar un proceso político - administrativo importante que ocurre en el periodo en que se empieza a aplicar los instrumentos de planeación mencionados, la desaparición de las Secretarías de la Presidencia y la de Patrimonio Nacional; surgiendo así la Secretaría de Programación y Presupuesto que toma para sí funciones que en el rubro de la planeación, ejercían anteriormente las dos mencionadas.

Eduardo Pesqueira Olea define los COPLADES como: "organismos descentralizados de la administración Pública local, en los que la participación de funcionarios federales y municipales, y de representantes de los sectores social y privado, esta determinada por el objeto de los comités, no por su naturaleza".⁴⁴ Es decir, su relación es con base a su finalidad y no a su origen. Su carácter local lo establece el que son creados por actos legislativos de los estados (decretos del ejecutivo estatal).

EL COPLADES es en cualquier estado de la República presidido por el Gobernador correspondiente, y en todos los casos, el delegado de la S.P.P. fungía como Secretario Técnico.

La importancia de los COPLADES, es debido a que a través de ellos las entidades federativas se insertan en el Sistema Nacional de Planeación. En el cual, como sus procesos o etapas lo indican, no solo se formalizan los planes, también significa llevarlos acabo.

El SNPD es integral porque abarca todos los instrumentos a disposición del Estado: incluyendo a los cuatro de la etapa de instrumentación (obligada, coordinada, Etc.) en sus tres niveles (global, sectorial y estatal) y en sus delimitaciones temporales (corto, mediano y largo plazo).

"Se concibe el Sistema Nacional de Planeación como un todo cuyos elementos básicos (una estructura institucional, un proceso de planeación y una metodología que permita la congruencia de sus acciones)

⁴³ ASPECTOS JURÍDICOS..... op. Cit. pág. 159

⁴⁴ ASPECTOS JURÍDICOSop. cit. pág: 160

operan a través de subsistemas definidos por un ámbito de acción (global, sectorial, regional), desarrollando actividades de un proceso (formulación, instrumentación, control y evaluación), a través de ciertos productos (planes, programas, proyectos), en función de logro de objetivos generales de desarrollo".⁴⁵

Debido a que se comenzaron a instrumentar distintas formas, métodos y más variadas estructuras jurídicas de los sistemas de planeación, quedó atrás la clasificación anterior de estos sistemas, en donde solo cabían dos formas de planeación de acuerdo a su naturaleza: la inductiva y la compulsiva. Con el actual S.N.P.D. se abrió esta gamma llegándose a clasificar la planeación con base a sus distintas "vertientes de instrumentación" que son: obligatoria, coordinada, inducida y concertada.

Obligación.- Se circunscribe al sector público federal. Siendo que son aquellas que tiene obligación de ejecutar la administración de ejecutar la administración Pública Federal, (un ejemplo sería cualquier acción que ejecutarán las instancias de gobierno)

Introducción.- Consiste en el uso de estímulos o desestímulos que origina el gobierno a través de sus acciones e instrumentos, con el fin de lograr una respuesta social. (como ejemplo pondríamos el uso de impuestos para activar o desactivar algunos sectores de la economía, o limitar compras de importación).

Coordinación.- Se busca la efectiva correspondencia entre los diferentes niveles de gobierno. "Abarcan las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la administración Pública Federal y los gobiernos estatales por acuerdo expreso, con el propósito de hacer compatibles tareas comunes entre federación y estados"⁴⁶

Concertación - se acuerdan acciones con los sectores social y privado a través de convenios a los que llegan gobierno y particulares.

Estas vertientes de instrumentación tienen la importancia de recalcar el carácter integral del S.N.P.D. al:

- a) "Organizar la instrumentación de planes y programas mediante la fijación de atribuciones específicas y áreas de acción, con lo cual se constituyen en el fundamento de las tareas de la planeación que suceden inmediatamente a la etapa de formulación.

⁴⁵ Salinas de Gortari, Carlos en ASPECTOS JURÍDICOS..... op. cit. pág. 181-2

⁴⁶ S.P.P. PLANEACION DEMOCRATICA, pág. 52

-
- b) Traducir a términos concretos y operables de corto plazo, los objetivos y metas de mediano y largo alcance temporal contenido en diversos planes.
- c) Sincronizan el proceso general de la planeación en sus tres ámbitos de política o subsistemas: Global, sectorial y regional; es decir, que la existencia de las cuatro vertientes de instrumentación permite definir donde y como se establecen las coherencias necesarias entre los diferentes planes y programas”.⁴⁷

En términos generales el proceso de planeación comprende el conjunto de actividades que tienen como fin formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados del S.N.P.D.

Este proceso cuenta con cuatro etapas, las cuales son: Formulación, Instrumentación, Control y Evaluación.

FORMULACION .-

En esta etapa, se define el problema o finalidad del proceso, se distinguen sus vertientes y, sobre estos datos, se plantean una serie de alternativas a seguir, y se escoge la más viable.

INSTRUMENTACION.-

A través de esta etapa, se aterrizan los lineamientos y estrategias del Plan y los programas de mediano plazo en objetivos y metas a corto plazo. Para ello, estos instrumentos de planeación se transforman en programas operativos anuales con el fin de poder darles un planteamiento real en cuanto a las necesidades de su para su elaboración y sus posibilidades de aplicación.

“La instrumentación se fundamenta en la programación anual, la cual es operativa y presupuestaria: la primera referida a los aspectos normativos y sustantivos, y la segunda a los aspectos financieros de las acciones de planeación”.⁴⁷

Los otros componentes del proceso de planeación, que sin duda alguna son de suma importancia, pero para los fines de este trabajo no adentraremos en ellos son:

CONTROL.-

Que “ se concibe por las actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el plan y los programas.

.....El control se subdivide en normativo y administrativo y en económico y social”.⁴⁸

⁴⁷ Salinas de Gortari, Carlos en ASPECTOS JURIDICOS, op. Cit. Pág. 183

⁴⁷ S. P.P.: PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA ; pág. 52

⁴⁸ ibid: pág. 52-3

EVALUACION.-

Esta se define " como el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan, de los programas y del propio funcionamiento del sistema de planeación, en un periodo determinado, que generalmente es de un año. En el SNPD se diferencian cuatro tipos de evaluación que se llevan a cabo dentro de la administración Pública Federal con distintas finalidades e instrumentos: la programático-presupuestal, la de gestión de la administración Pública Federal, la contable expresada en la cuenta de Hacienda Pública Federal y la Económico-Social que se concentra en la problemática de los sectores productivo y social del país.Este último tipo de evaluación se realiza en los tres niveles de la estructura del Sistema: el institucional, el sectorial y el global".⁴⁹

LOS NIVELES, GLOBAL, SECTORIAL, E INSTITUCIONAL.-

El nivel Global, es aquel en donde se "ubican las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales que no están circunscritos al ámbito de un solo sector administrativo o entidad paraestatal. De acuerdo con la Ley de Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto funge como dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación";⁵⁰ esto considerando también que hay actividades de carácter global que desempeñan otras Secretarías como son las referidas a los aspectos financieros, fiscales y crediticios que están a cargo de la S. H. y C. P.: siendo el más claro instrumento de este nivel los gabinetes especializados (económico, social, etc.).

" EL NIVEL SECTORIAL, corresponde a la división actual de la administración Pública Federal para atender aspectos específicos de cada sector de la economía y la sociedad, cuya responsabilidad recae en el titular de cada dependencia. De acuerdo con la Ley de planeación es responsabilidad de las dependencias coordinadoras de sector, entre otros aspectos: contribuir en el ámbito de su competencia a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND); elaborar sus programas de mediano plazo y sus programas anuales; coordinar las actividades de planeación de las entidades paraestatales agrupadas en el sector; asegurar la congruencia entre con los objetivos y prioridades de los estados".⁵¹

⁴⁹ ibid, pág. 53

⁵⁰ ibid; pág. 54

⁵¹ ibidem

El Nivel Institucional se encuentra integrado por las entidades paraestatales de la Administración Pública que implica: organismos descentralizados, empresas gubernamentales, fondos y fideicomisos. "Este nivel se vincula con la planeación global a través de los programas sectoriales. ... En la Ley de Planeación se indica que las entidades de la administración elaboraran programas institucionales de mediano plazo cuando lo determine expresamente el Presidente de la República; es decir, no todas las entidades debían de formular un programa institucional, sino solo aquellas con capacidad técnica y administrativa y en razón de su importancia dentro de la economía nacional; el resto se ajusta a lo previsto en el programa de mediano plazo de su sector y en el correspondiente programa anual. ... En este nivel tienen importancia los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan Nacional (COTEIP) que creados en cada institución constituyen los mecanismos operativos para asegurar la congruencia que debe existir entre el Plan, los Programas de Mediano Plazo, los instrumentos y políticas de corto plazo contenido en los programas estratégicos anuales y los programas operativos para cada dependencia"⁵²

EL SNPD sostiene su funcionamiento y sus propuestas apoyado en el idóneo entendimiento de las necesidades nacionales y de las posibilidades reales que tiene el gobierno. Para poder contar con la adecuada información, y en su caso, promoción de lo anterior; se cuenta con una serie de Subsistemas Nacionales que brinda dicho apoyo al S.N.P.D. estos subsistemas son, los de:

CAPACITACIÓN EN LA PLANEACIÓN ECONÓMICA SOCIAL.-

El cual busca el desarrollo de las aptitudes de los servidores públicos de todos los ordenes de gobierno, y la de la población en general a través de la capacitación técnica, la formación profesional y la investigación.

ESTADÍSTICA GEOGRÁFICA INFORMÁTICA.-

"Que constituye la infraestructura de información generada, y cuyos datos permiten apoyar la planeación nacional del desarrollo y difundir conocimientos y avances nacionales"⁵³.

MODERNIZACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.-

Que busca establecer una "correspondencia funcional entre las estructuras jurídico-administrativas de los componentes del Sistema, como de responder a las exigencias y requerimientos del mismo"⁵⁴.

⁵² ibid: pág. 55

⁵³ ibidem

⁵⁴ ibidem

PROYECTOS.-

Con este subsistema "se da respuesta a las necesidades de información específica sobre la ejecución de proyectos de inversión y sirve de apoyo para ubicar la Formulación y ejecución de los mismos dentro de la política general de desarrollo. La estructura operativa con la que participan las áreas administrativas de las dependencias y entidades de la administración pública responsables de los proyectos de inversión, sirve para vigilar la congruencia de los proyectos interdependientes".(PLANEACION DEMOCRATICA pag 55)

ELEMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRÁTICA

El S.N.P.D. tiene como elementos:

1) Instrumentos Normativos de Mediano Plazo:

a) Plan Nacional de Desarrollo.-

En donde se define los "Propósitos, la estrategia, y las principales políticas de desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deberán elaborarse. Es el marco orientador de todos los demás instrumentos del SNPS. Se elabora a nivel global y tiene una cobertura proyectada a mediano plazo".⁵⁵

b) Programas de Mediano Plazo.-

"Tienen la función de desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del P.N.D., por medio de la definición de objetivos, metas, políticas e instrumentos específicos". Su delimitación temporal es de aproximadamente 6 años, que corresponde a un periodo de gobierno, y también el que abarca el P.N.D. Se dividen en:

Sectoriales.- Comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o de la sociedad.

Especiales.- Referidos a los temas estratégicos o prioritarios del desarrollo integral del país y que son elaboradas y atendidos por dos o más dependencias.

Regionales.- Son los que se desarrollan sobre regiones delimitadas.

Institucionales.- Son los que elaboran las entidades paraestatales.

⁵⁵ PROGRAMA DE DIFUSIÓN Y CAPACITACIÓN S.N.P.D. Y DEL PROCESO DE PLANEACIÓN, 1984. México. S.P.P., pág.8

II) Instrumentos Operativos de Corto Plazo.-

a) Programas Operativos Anuales.-

“Son la expresión de corto plazo de las acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de los recursos, objetivos, estrategia políticas y prioridades del P.N.D. y de los programas de medio plazo. Se elaboran en los niveles global, sectorial e institucional y su cobertura espacial puede ser nacional o regional”. Estos programas pueden ser de tres tipos:

Operativos Anuales Macro.- corresponden al documento “Criterios Generales de Política Económica”, y son el marco general para integración de los demás programas anuales.

Operativos Anuales Preliminares.- son instrumentos técnicos en donde se detallan las acciones a llevarse a cabo para cumplir con las metas y objetivos que se plantean en los programas a mediano plazo: así también sirven de base para los anteproyectos de presupuesto que las dependencias elaboran .

Operativos Anuales Definitivos.- componen los programas de trabajo definitivo de las dependencias y entidades.

b) otros instrumentos.-

Otros instrumentos que apoyan la operación del Sistema en aspectos. como son: la ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, Convenios Únicos de Desarrollo, contratos y convenios de concertación y demás instrumentos administrativos.

III. Instrumentos de control.

Que se llevan a cabo con base en los informes que se elaboran trimestralmente, mensualmente en caso de los gabinetes especializados, de las auditorías de S.P.P.. etc.

IV. Instrumento de evaluación.-

Que son en términos generales, los informes de gobierno, los informes anuales de ejecución del P.N.D. etc.

LAS VARIABLES DE LA PLANEACION

Al momento de elaborar o ejecutar un plan o programa, se deben considerar una serie de variables generales. Por tanto, siendo el sistema de planeación un instrumento que intenta unificar la estructura y forma de realizar la planeación nacional en todos los niveles, es recomendable que también las observe.

Estas variables son:

Las Directivas.-

Se entiende por esto las metas a largo plazo y los medios para alcanzarlas. Las directivas pueden considerar plazos más largos que la propia duración del plan, y así poder servir de referencia al definir los objetivos de planes sucesivos. Las directivas son elementos más cualitativos que cuantitativos (que hay que hacer y no cuanto).

Los Objetivos y Prioridades.-

Objetivos son las metas a alcanzar dentro del periodo que complete el plan. Son más cualitativos que cuantitativos.

La priorización es la ordenación de los objetivos por su trascendencia o necesidad (jerarquizarlos).

Los Medios .-

Son instrumentos con que se cuenta para la consecución de los objetivos; dichos medios pueden ser:

- a) Administrativos.- Públicos o Privados
- b) Informativos
- c) Financieros
- d) Técnicos.- Sistemas de información, estadística, coordinación programación, evaluación.
- e) Promocionales
- f) Ejecutivos.- Comisiones, Secretarías
- g) Jurídicos
- h) Institucionales
- i) Humanos

Coherencia.-

La coherencia debe de ser:

Global.- Entre los objetivos, los medios, y los recursos para alcanzarlos.

Cronológica.- En el desarrollo de las operaciones.

Las previsiones.-

Se busca tener medidas alternas en caso de el escenario ideal en el que se deba desarrollar el plano o programas se modifique.

Flexibilidad.-

En parte, es resultado de la variable anterior y también en el caso de que las variables y directivas cambien.

Significa la capacidad del plan o programa de adecuarse a los nuevos ambientes, que puedan llegar a presentarse durante la aplicación del plan o programa.

" A fin de corregir las deficiencias de plan, es preciso elaborar una serie de indicadores, que permitan desencadenar en su caso, la aplicación de medidas correctivas".⁵⁵

La Duración.-

Es el tiempo en que se espera que el plan o programa logre la consecución de sus metas. Delimita en su espacio temporal la actividad de dicho plan, y por tanto es un marco importante a la hora de analizar su efectividad.

EL CONVENIO UNICO DE COORDINACION Y EL CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO

Varios son los aspectos que se deben recalcar al momento de hacer una revisión del desarrollo de los convenios de coparticipación de los Gobiernos Federal y Estatal. En esta parte de la tesis se intenta mencionar cuales han sido los elementos que han conformado los convenios y cual la dinámica del cambio

⁵⁵ S.P.P., LA PROGRAMACIÓN EN MÉXICO: HACIA LA PLANIFICACIÓN GLOBAL DEL DESARROLLO POR MEDIO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANES DE DESARROLLO POR MEDIO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANES DE DESARROLLO ESTATALES; México; S.P.P.; pág. 74

de planeación, programación y operación de las acciones de la administración Pública. Siendo que dicho proceso de cambio se plasmó en los cambios que sufrió el Convenio Único de Coordinación.

En 1976, por acuerdo presidencial Publicado el 6 de Diciembre de 1976 se crean los Convenios Únicos de Coordinación "como canal para concertar las acciones entre los gobiernos, federal, estatales y municipales, y sobre todo, transferir recursos federales a las administraciones de los estados para impulsar el desarrollo de cada entidad federativa".⁵⁶ Con el propósito de que estos convenios fueran "instrumentados a través de los comités promotores del desarrollo socio-económico, constituidos en los estados, que en 1977 se transformaron en organismos públicos con responsabilidad jurídica y patrimonio propio, a fin de asesorar y coadyuvar a la planeación y programación estatal".⁵⁷

Los C.U.C. eran operados por COPRODE (Comités Promotores de desarrollo) y tenían tres tipos de programas: estatales de inversión, sectoriales concertados y de desarrollo estatal, los cuales se diferencian entre sí por el orden de gobierno que los tiene bajo su responsabilidad, ya sea la entidad federativa por sí sola, o en corresponsabilidad con la federación.

EL COPRODE era un organismo eminentemente federal: el cual es transformado a COPLADE con el fin de traspasar la responsabilidad y control de éste a los respectivos gobiernos estatales, los que son apoyados y asesorados por la federación. EL COPLADE tiene una estructura general idéntica en todas las entidades. Es así que al COPLADE lo preside en todos los casos el gobernador, a la vez la función de Coordinador General recae en el Secretario de Planeación de la entidad, o su equivalente; existe también un Secretario Técnico que es el Delegado de la S.P.P. en el Estado. Las funciones del Comité se encuentra dividida en subcomités sectoriales, regionales y especiales.

En el C.U.C. se especifica que para el desarrollo adecuado del mismo, tanto las Secretarías de estado como las demás dependencias y entidades del gobierno, deberán de coordinarse en lo operativo con los gobiernos de los estados con base en lo estipulado en el convenio que se elabore con la cantidad respectiva.

Así también se nombró a la Secretaría de la Presidencia como encargada de, en el marco de los CUCs, formular los planes nacionales y programas de inversión y gasto del gobierno federal; los cuales deberán ser aprobados por el Presidente de la República. Para lograr la máxima eficiencia de estos convenios se estipuló que las secretarías de Estado, en coordinación con los gobiernos estatales deberían elaborar, en el ramo que

⁵⁶ MÉXICO: DESARROLLO REGIONAL Y DECENTRALIZACIÓN DE LA VIDA NACIONAL. S.P.P., 1988, pág.

22

⁵⁷ ANTOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO, S.P.P. pág. 89

les corresponde, un informe destinado a la Secretaría de la Presidencia, sobre las prioridades nacionales, las medidas correspondientes a combatir las y el requerimiento del presupuesto necesario para esto (el cual se contempla dentro del presupuesto de egresos de la federación).

La federación podía transferir previo acuerdo, la responsabilidad de la ejecución directa al gobierno estatal de las siguientes obras y servicios: Agua potable, alcantarillados rurales; obras en cabeceras municipales; mejoramiento de vivienda y espacio público; construcción y rehabilitación de la vivienda popular cárceles; caminos vecinales; carreteras estatales y urbanas; construcción y reparación de planteles escolares; centros y casas de salud y asistenciales entre otros.

Para que estos programas pudieran ser desarrollados por los estados, se deberían de presentar por parte de la Secretaría responsable de dicha función, al presidente de la república un "plan de transferencia de funciones, fondos presupuestales y recursos técnicos que correspondan a dichos programas, con el fin de que la construcción de las obras y prestación de los servicios públicos quede totalmente a cargo de los gobiernos de los estados".⁵⁸

A su vez, el artículo 7 del decreto que crea los C.U.C., faculta a la Secretaría de la presidencia para establecer, "de común acuerdo con la Secretaría de Estado que corresponda, el mecanismo presupuestal de transferencia de fondos a los gobiernos de los estados de conformidad con el calendario de traspaso con los programas anteriores, que apruebe el Presidente de la República".⁵⁹

Por medio de estos convenios, también se busca transferir a los gobiernos estatales los organismos descentralizados, la participación estatal en empresas estatales y los patronatos creados por actos administrativos que, en razón de sus funciones, su ámbito sea local. Para definir cuales podrían ser estos organismos, se designó a la Secretaría de Patrimonio Nacional. La secretaria de la Presidencia también era la responsable de asesorar a las entidades y municipios en lo referente a la forma administrativa; mientras que la S.H. y C.P. hacia lo mismo en el campo de la coordinación administrativa y fiscal.

También, se estipuló que la Secretaría de la Presidencia debería de recabar los comités promotores del desarrollo socio-económico de los estados, informes trimestrales de evaluación de los Convenios Únicos de Coordinación y rendir un informe al Presidente de la República sobre los resultados.

⁵⁸ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION; Diciembre de 1976. art. 6

⁵⁹ ibidem

NATURALEZA JURÍDICA DEL CONVENIO.

Cabe recordar que en términos legales, el Convenio es un "acuerdo de voluntades que produce efectos jurídicos". Sin embargo, en el caso de estos convenios entre los diferentes ordenes de gobierno, esta definición no es exacta, ya que la producción de efectos jurídicos significa la posibilidad de obligar a la otra parte a cumplir lo convenido y o restituir el daño por incumplimiento en caso de que este se presente; pero como veremos en seguida, estos convenios, en términos reales, no implican una obligación coaccionable para los firmantes.

Francisco Ruiz Mássieu nos dice en el libro "ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PLANEACIÓN EN MEXICO" que "el Convenio Único de Coordinación no es un ordenamiento público o protocolario; sino que es una norma jurídica y cuya condición jurídica hace que se les pueda sancionar por incumplimiento".⁶⁰ Ruiz Mássieu coincide en términos generales con Gustavo Martínez Cabañas, que también es uno de los autores de este libro; dando a entender que hay "hoyos legales" en el planteamiento de los Convenios, pues no se les observa en verdadera naturaleza jurídica, sino que son utilizados a nivel de acuerdos administrativos, sin tomar en cuenta que, por su esencia le crean a sus firmantes responsabilidades diferentes a las de un simple acuerdo. Siendo que el Convenio no ejerce elementos reales de coacción ante un incumplimiento por alguna de sus partes, ya que estipulaba que si alguna de ellas no cumplía, eso liberaba a la otra del compromiso respectivo. Pero no señalaba ninguna sanción.

El 5 de febrero de 1981 con el fin de consolidar la vertiente regional del Sistema Nacional de planeación los Ejecutivos Federal y Estatal establecen el Comité Estatal de Planeación Para el Desarrollo. Con esto, el 13 de febrero se abrogan las disposiciones que crearon y modificaron a los comités promotores del desarrollo económico, por lo que, de esa fecha en adelante las Dependencias y Entidades de la administración Pública Federal participaran en el desarrollo regional a través de los Comités Estatales de Planeación. Para el desarrollo.

La estructura básica que debían tener los Convenios Únicos de Coordinación, se estableció en el "Modelo de Convenio Único de Coordinación" en el que se delimitaba el esqueleto de estos.

En este modelo, se hablan de las cláusulas del convenio: la primera se refiere a los objetivos del mismo y que en este trabajo ya hemos mencionado. También se refiere en el capítulo 2 al "Proceso Integral de Planeación

⁶⁰ ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO. S.P.P., 1981, pág. 152, para mayor entendimiento de las limitaciones que esto producía ver cláusula 49 y 50 de los C.U.C.

a Nivel Regional", en el que especifica la necesidad de consolidar el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) como el instrumento que coordinara la acción de los tres ordenes de gobierno en los programas y proyectos que se deban ejecutar. Las dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal deben participar en el COPLADE a solicitud de éste, así como en los subcomités y grupos de trabajo que de él dependan, donde se solicite su presencia, ya sea ésta de manera activa o a nivel de asesoría.

El Gobierno Estatal, por su parte, formulará, en el marco de los COPLADES el programa de acción estatal que ejecute los requerimientos del Plan de Desarrollo Estatal, buscando la armonía con las acciones que realizara la federación.

En cada C.U.C. se tiene que establecer una serie de lineamientos que los COPLADES deben seguir a la hora de revisar las propuestas estatales de inversión que son:

1. -"Cumplimiento de los objetivos y metas de planes global y estatal de desarrollo.
2. -Integralidad de los planteamientos entre sí y su interrelación con las demás acciones que se llevan a cabo para promover el desarrollo de cada entidad federativa.
3. -Priorización de las obras en proceso.
4. -Racionalización del gasto en obra nueva, dando preferencia a:
 - Inversiones directamente productivas
 - Las que se destinen a crear infraestructura de apoyo a la producción de rendimiento a corto plazo
 - Las que permitan satisfacer mínimos de bienestar a la población marginada
 - La que tienda a proveer empleo permanente y productivo
 - La que evite dispersión de los frentes de acción
- 5.-La exclusión de las obras de carácter suntuario.
- 6.-Fomento a la capacidad de ejecución de los gobiernos de los estados"⁶¹.

El capítulo III de este modelo se refiere a los "Programas de desarrollo Socioeconómico", los cuales se clasifican de la siguiente forma:

1."Programas Estatales de Inversión (PEI). Son programas federales de inversión, descentralizados a los ejecutivos Estatales, bajo las normas establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto y las dependencias y entidades federales originalmente responsables de los mismos, e integran acciones de los dos ordenes de gobierno.Estos programas se formularán anualmente.

2.-Programas Sociales Concertados (PROSEC). Son programas federales que se conciertan para efectos de coordinación; integran acciones de los dos ordenes de gobierno previéndose la participación de los ayuntamientos y de los grupos social y privado; incluyendo compromisos específicos ..., pudiendo comprender operaciones en uno o varios sectores; y se formalizan bajo la figura de acuerdos de coordinación.

3.-Programas de Desarrollo Estatal (PRODES). Son programas que, con el objeto de impulsar productos, regiones y sectores que el Ejecutivo del estado considere estratégicos para el Desarrollo de la Entidad, integran acciones de ambos ordenes de gobierno, para la realización de proyectos prioritarios, previéndose la participación de los ayuntamientos y de los sectores social y privado, y se conciertan bajo la figura de acuerdos de coordinación".⁶²

Los primeros (PEI), son programas federales de inversión descentralizados a los gobiernos de los Estados. Cuando empezó este programa tenía el nombre de "Programas Especificos de Desarrollo". Y con ellos, "se inicio la operación del convenio [C.U.C] en 1977, transfiriendo recursos de la Federación a los Estados para su administración y ejecución".⁶³

En 1978, se les transforma el nombre a PEI; enfocándose a áreas prioritarias como educación primaria y media básica, salud y agua potable en el medio rural, vivienda popular, transportes y comunicaciones. Dentro de los PROSEC se encontraban los programas de materia fiscal, de planeación e información, comercio, laboral, agropecuarios, pesqueros, de desarrollo urbano, rural, salud, educación superior. Por lo que respecta a lo PRODES, es dentro de estos en donde más se llevaron a cabo los programas de desarrollo socio-económicos.

Estas modalidades deben ser promovidas en el marco del COPLADE, teniendo prioridad aquellas cuya incidencia sea en el, aspecto productivo, las que busquen crear a corto plazo infraestructura de apoyo a la producción, las que provean a la población de empleo permanente y minimos de bienestar, y las que se realicen por casos de situaciones extraordinarias.

⁶¹ EL C.U.C. CONVENIO PARA DESARROLLO. Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y la S.P.P., S.P.P. 1981, pág. 18

⁶² MODELO DE CONVENIO UNICO DE COORDINACION, op. cit. pág. 405

Promoción.-

El Capítulo IV se refiere a la "promoción y apoyo al convenio". En este sentido el Gobierno Federal, de acuerdo con el Estatal buscarán la descentralización, hacia este último, de programas según la viabilidad y conveniencia del caso. La encargada de elaborar los análisis de estas posibilidades, será la Secretaria de Programación y presupuesto en coordinación con las dependencias y entidades relacionadas. Estos análisis de descentralización que elaboran la S.P.P. serán puestos a consideración del Presidente de la República. En congruencia con el "Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal" los Ejecutivos Federal y Estatal, se comprometen a motivar la participación de los Municipios en el proceso de planeación, así como asesorar y apoyar a su capacidad administrativa, técnica y financiera. Por lo anterior, en el marco del COPLADE se creará un subcomite de fortalecimiento Municipal, asimismo dentro del COPLADE También se establecerá el subcomite de servicio social.

Los ejecutivos Federal y Estatal apoyarán los programas y acciones en materia de: medicina preventiva, nutrición, educación, desarrollo a la comunidad, alimentación familiar y asistencia jurídica. Los cuales son responsabilidad del sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de la familia y de los Sistemas Estatales e Instituciones afines en cada entidad. Así también, el Gobierno Federal puede apoyar financieramente a los gobiernos de las entidades y/o sus municipios transfiriendo por conducto de la S.P.P., recursos financieros a estos dos ordenes de gobierno (Estatal y Municipal). También, en caso de ser necesario u óptimo, se puede hacer transferencia de recursos humanos de las dependencias y entidades federales al gobierno estatal. La misma circunstancias se puede dar en el caso de los recursos materiales, siendo aquí la S.P.P. la encargada de ejecutar la transferencia.

Financiamiento.-

El Capítulo V de este modelo, se refiere al "Financiamiento de los Programas", en donde nos dice que las acciones resultantes de la ejecución del Convenio podrán realizarse con fondos provenientes del presupuesto de egresos de la Federación o del Estado, así como por "empréstitos que otorguen las Instituciones Nacionales de Crédito, bancos mixtos y fondos permanentes de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal; y con las aportaciones que en efectivo o en especie hagan los sectores social y privado. La estructura financiera de cada programa será tomando en consideración su naturaleza y objetivos específicos".⁶⁴

⁶³ EL C.U.C., CONVENIO PARA EL DESARROLLO, op. cit., pág. 12

⁶⁴ MODELO DE C.U.C., op. cit., pág. 408

El ejecutivo federal a través de la S.P.P. transfiere fondos al gobierno estatal para que ejecute los Programas Estatales de Inversión (PEI). En lo referente a los programas Sectoriales Concertados y de Desarrollo Estatal, los mecanismos de financiamiento serán negociados por los ejecutivos Federal y Estatal según las conveniencias y necesidades particulares.

“El financiamiento de los programas materia de este convenio, que se efectúe total o parcialmente con fondos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, podrá instrumentarse bajo cualquiera de las formas que se indican a continuación:

- 1) Con las transferencias de fondos al Gobierno del Estado que acuerde el ejecutivo federal;
- 2) Por encargo del Gobierno Federal, en cuyo caso los proyectos estarán contenidos en los programas de las dependencias y entidades de la administración Pública Federal que correspondan, con el señalamiento expreso de las modalidades que, para su realización, se convenga con el Ejecutivo Estatal;
- 3) Mediante la aplicación directa de fondos que el Gobierno Federal realice con cargos a los recursos previstos en sus programas”.⁶⁵

Dos elementos finales de entre lo que consideramos más trascendente para esta tesis del Modelo de Convenio Único de Coordinación al que hemos hecho referencia, es lo que respecta al modo de evaluación del Convenio, siendo esta a través de los lineamientos que marque la “Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación” que ejecutarán gobierno federal y estatal. Por último como una de las disposiciones finales del Convenio se establece que en caso de incumplimiento de cualquiera de las partes de alguna de las obligaciones aquí estipuladas, la otra queda liberada de la obligación correlativa.

LOS OCHENTA; DEL C.U.C. AL C.U.D.

Al principio de la década de los ochenta se integran a la estructura de los CUC, el Programa Integral del Desarrollo Rural (PIDER) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). El 25 de junio de 1982, se firma el acuerdo por el que el Ejecutivo Federal coordinará las acciones que se desarrollen en el marco de la ejecución de los Convenios Únicos de Coordinación celebrados con los Ejecutivos Estatales. En éste, se estipula que los CUCs “tendrán por objeto la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos y favorecer el desarrollo económico y social de las Entidades Federativas. Tales propósitos se realizan a través

⁶⁵ ibidem

de programas Estatales de Inversión. Programas Sectoriales Concertados y Programas de Desarrollo Estatal o cualquiera otra forma que en lo sucesivo se defina, dentro del marco de los Convenios Únicos de Coordinación, promoviendo en dichas acciones la participación que corresponda por parte de los municipios y de los sectores social y privado".⁶⁶

También obliga a las Dependencias y Entidades de la administración Pública Federal a considerar dentro de sus planes y programas su participación en los CUCs dentro del ámbito que les corresponda. Deja encargada a la S.P.P. de coordinar las acciones de gobierno Federal de alcance regional "así como las que éste (el Ejecutivo Federal) convenga realizar con los gobiernos estatales, promoviendo en todo caso su compatibilidad y congruencia con las prioridades establecidas en la estrategia general del desarrollo del país."⁶⁷

En 1983 el C.U.C. se transforma en Convenio Unico de Desarrollo, con el propósito de "contar con un instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que permitiera llevar a la práctica la política de descentralización, al hacer converger en el marco de las prioridades de las entidades federativas los esfuerzos realizados por la federación, los estados y los municipios".⁶⁸

Los Convenios Únicos de Desarrollo surgen como un instrumento promotor del desarrollo regional, es a través de ellos que se establece la coordinación entre las inversiones federales y estatales.

En 1983, a través de los CUDs se coordinaban:

- >El Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)
- >Los Programas Estatales de Inversión (PEI)
- >Los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES)
- >Los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC). y,
- >Los Programas de Atención a Zonas Marginadas (COPLAMAR)

Es importante observar que "aunque integrados al Convenio, cada uno de estos programas se administraba separadamente, lo que complicaba la coordinación de acciones, su programación única y la evaluación conjunta de las inversiones federales dirigidas hacia las entidades. ... Con la función administrativa de

⁶⁶ S.P.P. LEGISLACION Y DOCUMENTOS BASICOS, 1976-1982, pág. 397.

⁶⁷ ibid, pág. 398

⁶⁸ PLANEACION DEMOCRATICA, op. cit. pág. 125

programas para el proceso de presupuestación de 1984 (agosto del 83) se establecieron criterios uniformes para la programación de las obras que se realizarían en los estados con recursos del gobierno federal".⁶⁹

En 1984, se modifica la estructura del CUD, en especial los capítulos que dan prioridades al desarrollo estatal y se introducen los "programas de desarrollo regional como modalidad programática básica.(con lo que) se busca establecer una mayor congruencia entre las prioridades estatales, regionales y nacionales y fortalecer una participación activa de los gobiernos estatales".⁷⁰

En esta búsqueda por incrementar la eficiencia de los recursos que el gobierno federal destina a las entidades federativas, este mismo año, a través de los programas de promoción regional, se crea como elemento auxiliar de los Convenios Unicos de Desarrollo el Programa de Desarrollo Regional (P.D.R.), el cual concentra una parte importante de la ejecución del Desarrollo Regional. Siendo en el marco del C.U.D. que se establecen los compromisos, acciones y obras a realizar en cada entidad.

Desde aquí podemos ver lo que podría ser un primer bosquejo de un programa global como el PRONASOL ya que se consideraba que: "la modificación programática y administrativa del Convenio, unificó las modalidades de asignación de recursos destinados al desarrollo regional, lo que se tradujo en la creación de los programas de desarrollo regional (P.D.R.) que incluyeron a los programas productivos (de producción y transformación agrícola, industrialización pesquera, conservación del suelo y el agua, entre otros); a los programas de infraestructura básica de apoyo (camino, electrificación rural y abasto); a los programas de infraestructura para el desarrollo social (agua potable, vivienda) y a los programas prioritarios de los estados que requieren de coordinación especial entre los sectores de la administración Federal. Además, los recursos de emergencia designados a la protección del empleo, en 1983 se incorporaron al convenio con la modalidad de programas regionales de empleo".⁷¹

Con el cambio en los Convenios estos se convirtieron ante todo, en un "documento programático específico", con el que se logra "una mayor complementariedad entre las prioridades estatales y nacionales. Para aumentar la eficiencia con la ejecución de los proyectos se ha introducido un cambio en el procedimiento de asignación de recursos estableciendo líneas de crédito en bancos corresponsales que permitan cubrir una amplia gama y dispersión de obras, sin costos administrativos excesivos y conforme se demostraran los avances físicos de las obras. Este mecanismo mejora la disponibilidad oportuna de recursos sin representar

⁶⁹ 31 EXPERIENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL, S.P.P. 1985 pág. 14

⁷⁰ PLANEACION DEMOCRATICA: op. cit., pág. 130

⁷¹ 31 EXPERIENCIAS, op. cit. pág. 14

presiones financieras adicionales sobre la liquidez de la tesorería. Al establecerlo se busco disminuir el periodo que va de la programación a la ejecución de la obra Pública”⁷²

Al tener tantos programas y comisiones respectivas que operan por separado se provocó un excesivo burocratismo e ineficiencia, por lo que con el Programa de Desarrollo Regional (P.D.R.) se busco coordinar mejor la acción conjunta de dichos programas y de las instituciones y ordenes de gobierno que los manejaban.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1989-1994)

En el P.N.D. 1989-1994 se contempla que el desarrollo del País se promoverá a través de cuatro rubros: Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción del Interés de México en el Exterior; el Acuerdo Nacional Para la Ampliación de la Vida Democrática; el Acuerdo Nacional Para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios; y el Acuerdo Nacional Para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. De estos puntos, los que más se relacionan con el Programa de Solidaridad son los dos últimos, siendo que en el acuerdo para el mejoramiento del nivel de vida se incluye el Programa Nacional De Solidaridad como el instrumento creado por el Gobierno para dar atención a las demandas sociales prioritarias.

Uno de los objetivos importantes del P.N.D. es promover el “impulso a la concertación y a la participación social en la conducción del desarrollo”, es por ello que uno de los propósitos del Plan es el de aumentar las formas de concertación con las organizaciones sociales.

El Plan estipula que “la planeación global de mediano plazo debe concertarse en la definición de líneas generales y flexibles, que no pierdan relevancia ante cualquier modificación en las condiciones del país y de la economía internacional, y que sirva eficazmente para encauzar las acciones concretas de las políticas específicas en un rumbo congruente con la estrategia económica general, sin abundar en cuestiones de detalle que diluirán el énfasis en los aspectos que el Plan debe subrayar. Salvo por algunas definiciones sectoriales

⁷² ibid, pág. 15

de gran relevancia para la estrategia general, estas serán materia de los respectivos Programas de Mediano Plazo. Se persigue una forma de planeación viable en el marco de nuestra realidad, basada en una concertación social amplia de acciones, así como en la descentralización y coordinación de decisiones que demanda la complejidad de nuestra organización política, económica y social".⁷³

En lo que se refiere a la Política de Gasto Público, para el P.N.D., ésta tiene dos vertientes principales, que son las determinación de su nivel (del Gasto Público) y su asignación a los diferentes sectores y programas. La determinación del nivel implica reconocer el límite que debe tener dicho gasto, y el segundo se refiere a la priorización de las necesidades nacionales, entre las que el Plan reconoce a la infraestructura social, en la que entran los rubros de educación, salud, vivienda, agua potable, abasto de alimentos y seguridad e impartición de justicia; como parte de la infraestructura económica se encuentra la atención a las necesidades extremas de la población de más bajos ingresos. Con la política de Gasto Público el P.N.D. intenta fomentar la descentralización y la coordinación entre los diferentes ordenes de gobierno, fortaleciendo a los Convenios Únicos de Desarrollo como el elemento de vinculación entre la Federación, los Estados y los Municipios. Un aspecto trascendente en cuanto al Gasto Público es que se contempla que con la aportación de la sociedad civil sobre todo en trabajo y materiales, se puedan multiplicar los beneficios a más personas.

Para lograr una modernización económica global, que influya en todos los aspectos de la vida nacional y en la gran mayoría de los Mexicanos el P.N.D. planteo la necesidad de desarrollar una serie de líneas de política entre las que están:

- ⇒ "Modernizar el campo para atender las necesidades de los campesinos y apoyar el desarrollo integral de todos los sectores de la economía y la sociedad.
- ⇒ Modernizar la pesca en apoyo de la insuficiencia alimentaria, del mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores, de la captación de divisas y del desarrollo regional del país.
- ⇒ Conservar, ampliar y explotar racionalmente los recursos escasos del país, renovables y no renovables, en especial en lo referente al agua, los bosques, los hidrocarburos y la minería.
- ⇒ Modernizar la infraestructura económica del país, para el desenvolvimiento de las actividades productivas, mediante una más racional inversión Pública y una mayor y una más ágil concurrencia de los sectores social y privado".⁷⁴

⁷³ Sistema Nacional de Planeación Democrática, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989- 1994. Poder Ejecutivo Federal, pág. 55

⁷⁴ ibid: pág. 70

De los cuatro puntos importantes que toca el Plan Nacional de Desarrollo 1989-94, el que aborda el combate a la pobreza extrema es el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, en el cual se plasman los aspectos importantes para abatir los problemas que tienen los grupos con mayor marginación.

El mejoramiento productivo del nivel de vida para el P.N.D. tiene cuatro puntos estratégicos:

1. La creación abundante de empleos bien remunerados, procurando si es posible, el aumento del poder adquisitivo de los salarios y el bienestar de los trabajadores.
2. Protección del medio ambiente.
3. La atención a las demandas prioritarias de bienestar social, y.
4. Erradicación de la pobreza extrema.

Para dar atención a las Demandas Prioritarias de Bienestar Social, el Plan Nacional de Desarrollo define las líneas de acción que debe seguir el Gobierno de la República:

- ⇒ " Asignar al gasto social la máxima prioridad en los presupuestos anuales de egresos de la Federación:
- ⇒ Concertar con los demás niveles de Gobierno la asignación de máxima prioridad al gasto social en sus respectivos presupuestos:
- ⇒ Atender eficaz y oportunamente, y con carácter de urgente, la demanda de garantía a la seguridad y justicia Públicas, mediante el reforzamiento de la vigilancia, la expedita procuración de justicia y el cumplimiento escrupuloso de las legislaciones penal y procesal:
- ⇒ Asignar prioridades en la atención a las necesidades básicas de la población, de acuerdo con el carácter y urgencia de las demandas detectadas en la consulta popular, a saber: agua potable, vivienda, alimentación, educación, salud y seguridad social, pavimentación , electricidad para uso domestico y transporte urbano"⁷⁵

Como lo demuestra la cita anterior, hay varios elementos que se consideran fundamentales en la búsqueda de la justicia social, siendo que esto obliga a tomar medidas para abatir el rezago en esos campos, por lo que el Plan menciona las medidas globales a tomar, y que son:

EDUCACION.-

En el campo de la educación la principal intención es "reducir las disparidades entre regiones y grupos sociales" dándole prioridad a cubrir el rezago dentro de la población rural, indígena y la que habita las zonas marginadas de la Nación.

SALUD, ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL.-

Busca coordinar la acción de todas las dependencias y ordenes de Gobierno para lograr cumplir los objetivos de este sector que son: Mejorar la calidad de servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud y, descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud; así también, se busca reforzar el Sistema Nacional de Salud.

" Se concederá prioridad especial a la atención de las zonas marginadas urbanas y rurales, con énfasis a la atención primaria a la salud. La ampliación de la cobertura de servicios en estas áreas se hará fundamentalmente mediante personal técnico o auxiliar capacitado para este propósito. De fundamental importancia será vincular los esfuerzos de salud y asistencia a los medios más desprotegidos con las acciones integrales en materia de alimentación, vivienda, disponibilidad de agua potable, educación y saneamiento ambiental -entre otras- que impulsara el Programa Nacional de Solidaridad en la lucha contra la pobreza extrema".⁷⁶

ALIMENTACION Y ABASTO.-

En este aspecto, el objetivo es asegurar el abasto en condiciones adecuadas de calidad y precio, poniendo especial atención a la protección de los grupos de menores ingresos.

⁷⁵ Sistema Nacional de Planeación Democrática, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-94, op. cit., Pág. 100

⁷⁶ ibid, pág. 105

DESARROLLO REGIONAL Y URBANO.-

Se busca consolidar la función del municipio, ya que es el orden de Gobierno que se encuentra más cerca de la problemática de la pobreza nacional, y con base es esto coordinar las acciones de los demás ordenes y dependencias de Gobierno.

El P.N.D. busca el perfeccionamiento de los instrumentos fundamentales de la planeación como son: los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y Estatal y de los Convenios Únicos de Desarrollo. Se crearan y pondrán en acción los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional para fomentar la coordinación de la Federación-Estado-Municipio, en acciones de carácter regional que impliquen la interacción de dos o más estados o municipios.

Por tal motivo, el plan reconoce al C.U.D. como "instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones", siendo que el desarrollo y respectivas modificaciones debieran ser parte del proceso de evolución en la búsqueda del abatimiento a la problemática nacional.

VIVIENDA.-

En lo que se refiere al problema de vivienda, se proponen los siguientes objetivos:

- * "avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa;
- * convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y
- * aprovechar el objeto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo".⁷⁷

Se apoyara la autoconstrucción, para lo cual se establecerán líneas de crédito a la palabra, que consistieron en "financiamientos individuales de monto reducido y carácter revolvente, destinados a la adquisición de productos básicos, y se promoverá el establecimiento de centros de venta de fraccionamientos populares".⁷⁸

⁷⁷ ibid, pág. 113

⁷⁸ ibidem

Se fortalecerá el Fondo Nacional para la Vivienda Rural, así como los "programas de vivienda transitoria para los jornaleros agrícolas temporales". Se capacita a habitantes de las zonas marginadas en técnica de autoconstrucción y de producción de materiales con los recursos naturales con que cuenta la región.

AGUA POTABLE ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO.-

Tomando en cuenta la importancia que el servicio de agua potable y alcantarillado implica para la eliminación de agentes infecciosos; se reconoce su ampliación como uno de los factores importantes para la dignificación del modo de vida de quien no cuenta con ellos.

ELECTRIFICACIÓN.-

El proceso de electrificación, coadyuva al desarrollo de las comunidades en los aspectos importantes. El primero es la electrificación para las viviendas como lo que se apoya el incremento del nivel de vida de los habitantes ya que con este servicio pueden llegar servicios paralelos, como en el caso del agua potable cuando es suministrada por bombas eléctricas, y el otro apoyo que se obtiene con el proceso de electrificación es, que les proporciona a las comunidades la posibilidad de desarrollar esquemas de industrialización, debido a que con la energía eléctrica se pueden crear industrias que impulsen el proceso productivo de las regiones.

Para el P.N.D. un punto esencial a tratar dentro del Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida es la erradicación de la pobreza extrema. Identifica como a los grupos que más son víctimas de este problema a los campesinos, a quienes el Plan enfoca parte de sus esfuerzos. Así como los grupos étnicos a quienes se debe apoyar, sin hacer menoscabo de su cultura, tradición, valores y forma de organización. Los habitantes de las colonias populares de zonas urbanas donde las acciones de gobierno se intentaron centrar en proveerlos de los servicios básicos municipales: educación, alimentación salud, apoyo, a la vivienda, regularización de la tenencia de la tierra, capacitación para el trabajo, procuración de justicia, electrificación de comunidades, agua potable y alcantarillado, infraestructura agropecuaria, preservación del medio ambiente, e impulso a proyectos productivos.

Para poder abatir los puntos antes mencionados y como resultado del Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida del Plan Nacional de Desarrollo, se creó el Programa Nacional de Solidaridad, al que el mismo Plan define como "el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados

de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales".⁷⁹ En este documento (el P.N.D.) se reconoce que abatir la pobreza extrema no se lograría en la administración 1988-1994.

Entre los aspectos que se le delegan al PRONASOL como parte de su tarea en el combate a la pobreza extrema se encuentran:

- ⇒ En materia de alimentación, impulsar la producción y abasto a precios accesibles.
- ⇒ Regularizar la tenencia de la tierra en zonas urbanas populares (en coordinación con la CORETT).
- ⇒ Impulsar los programas de vivienda rural y popular, apoyar la autoconstrucción, y formalizar esquemas de crédito accesible a gente de bajos ingresos.
- ⇒ Coordinándose con la Comisión de Justicia para Pueblos Indígenas, debe apoyar la impartición de Justicia en este grupo, que es uno de los que históricamente ha sido desfavorecido en este rubro. También este apoyo a la impartición de justicia se llevará acabo con otros grupos.
- ⇒ Se pretende ampliar la cobertura e infraestructura educativa: promoviéndose programas de becas y apoyos para ampliar la equidad en las oportunidades. Se mantendrá en las zonas indígenas un programa educativo que respete las tradiciones y culturas de los pueblos.
- ⇒ Se desarrollan proyectos de inversión recuperables para creación de pequeñas industrias rurales y urbanas.
- ⇒ Se rehabilitan y construyeron centros de salud. Así también se desarrollo un proceso de dotación de servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, etc.

Una de las intenciones principales del PRONASOL es que todos sus recursos fueran manejados eficientemente por lo que se promueve en los proyectos que ejecute el programa no se encuentre obra inconclusa, y que todos sean de una utilidad notoria para las comunidades.

Para la erradicación de la pobreza extrema el Plan Nacional de Desarrollo (1989-94) define los criterios generales de política a seguir y que son:

- ⇒ "asignar proporciones presupuestales crecientes a la atención de bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades, y én especial en los rubros estrechamente relacionados con el gasto social, para ser ejecutados en el marco del Programa Nacional de Solidaridad;
- ⇒ extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral: estos programas ya operan en la Selva Lacandona y en la Sierra Tarahumara y en la región Chinanteca: es propósito de esta estrategia de

⁷⁹ ibid, pág. 127

desarrollo ampliar sus alcances a todas las grandes concentraciones étnicas del país, incluyendo las zonas urbanas;

- ⇒ elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participación de los grupos beneficiarios, así como el uso de materiales propios de las zonas en que se realizan las obras de infraestructura económica y social;
- ⇒ diseñar y ejecutar las acciones particulares que se decidan con la participación, colaboración y corresponsabilidad de los grupos involucrados, en forma concertada y respondiendo a sus demandas, con pleno respecto de sus singularidades y valores, especialmente en el caso de los indígenas;
- ⇒ comprometer la participación de los demás niveles de gobierno en la erradicación de la pobreza extrema, mediante la contribución de contrapartidas estatales y municipales a las aportaciones del Gobierno Federal, y la participación de estados y municipios en el diseño y ejecución de las acciones;
- ⇒ movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema, con la colaboración directa de asociaciones profesionales, organizaciones sociales, instituciones académicas, jóvenes profesionales, agrupaciones sindicales y empresariales, con el propósito de que todos participen en la medida de sus posibilidades y campos de acción propios, sumando esfuerzos, aprovechando experiencias, opiniones y trabajo directo;
- ⇒ impulsar la participación activa de las mujeres en todas las acciones de vida de la población: se promoverá el reconocimiento el trabajo que ya desempeñan y se fortalecerá su capacidad para integrarse a las actividades productivas, en beneficio propio, de sus familias y sus comunidades;
- ⇒ inculcar en los jóvenes la conciencia de la solidaridad social y favorecer su participación en la transformación social del país: se formarán proyectos para que, con su participación, puedan ser impulsores activos del cambio".⁸⁰

Es así como las acciones y proyectos del Programa Nacional de Solidaridad tiene como base lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo, como parte de las funciones a ejecutar por el gobierno de la República para enfrentar un problema tan amplio como es la marginación ocasionada por la pobreza.

⁸⁰ ibid. pag. 129

**CAPÍTULO III:
EL PRONASOL; ESTRUCTURA Y
FUNCIONAMIENTO**

EL PRONASOL, SU ESTRUCTURA

La estructura, organización y modo de funcionamiento del Programa Nacional de Solidaridad se forma con respecto a los elementos normativos y legales que le dan vida; es así que para entender la práctica del programa se debe hacer conforme a estos elementos, que en general son: El acuerdo por el que se crea la comisión del Programa Nacional de Solidaridad; el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto; el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los Convenios Únicos de Desarrollo que realiza la federación con cada entidad federativa. Es a través de estos que se estipulan las facultades y atribuciones que se le otorga a cada orden de gobierno y a la sociedad en su conjunto en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRÁTICA (88-94)

A través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Gobierno busca coordinar las acciones de la Federación, entidades y municipios, así como de todos los miembros de la comunidad, como lo son los sectores sociales y privado, hacia la "consecución de los objetivos nacionales". EL SNPD es una guía que regula las formas de relación que pueden existir entre los actores antes mencionados. Para llegar a los resultados deseados el SNPD promueve que se ejecuten las acciones con base en lo establecido en la Ley de planeación, y que son :

entre Gobierno Federal, Estatal, Municipal, Sectores Social y Privado.

OBLIGATORIA:

Acciones inherentes a la administración Pública.

COORDINADA:

Comprende las actividades forjadas entre los gobiernos Federales y locales.

INDUCIDA:

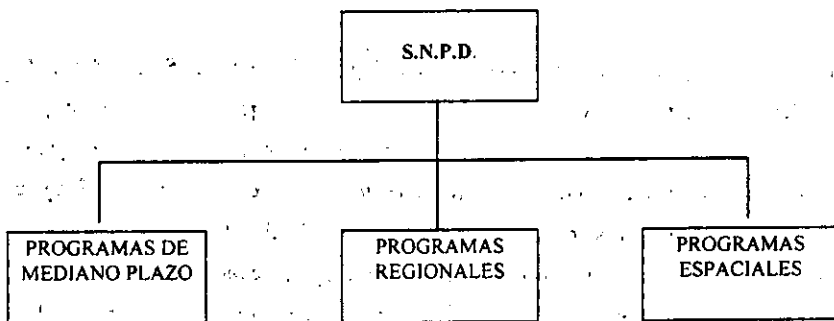
Las que realiza el gobierno para motivar la participación en cuanto a fines comunes de la sociedad.

CONCERTADA:

Acciones negociadas con los sectores sociales y privado.

EL SNPD reconoce en especial tres tipos de programas generales con los cuales se desarrollan las actividades en las que interviene el gobierno.

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



Para poder delimitar tanto presupuestalmente como en tiempo la acción de los programas, se crean los programas operativos anuales, con los cuales se logra una mayor efectividad de operación, control, y presupuestación, ya que generan un espacio definido en tiempo, dinero y acciones a los programas anteriormente señalados.

Entre los programas nacionales que plantea el SNPD 1988-1994 están:

- Salud (*)
- Modernización Educativa, Cultural y del Deporte (*)
- Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal
- Desarrollo Urbano (*)
- Vivienda (*)
- Protección del Medio Ambiente
- Modernización del Abasto (*)
- Capacitación Productividad (*)
- Modernización del Campó (*)
- Aprovechamiento del Agua (*)
- Modernización de la Pesca (*)
- Ciencia y Modernización Tecnológica
- Modernización Industrial y del Comercio Exterior
- Modernización de la Infraestructura del Transporte
- Modernización del Transporte

-
- Modernización de las Telecomunicaciones
 - Modernización Energética (*)
 - Modernización de la Minería
 - Modernización del Turismo
 - Modernización de la Empresa Pública
 - Financiamiento del Desarrollo.⁸¹ (*)

Entre los programas especiales, el más importante que ha ejecutado la presente administración es el Programa Nacional de Solidaridad, el cual interrelaciona sus acciones con los programas de los demás tipos (de mediano plazo y regionales) en tanto que abarcan muchas veces la misma problemática. Así vemos, por ejemplo que adentro de uno de los planes a mediano plazo arriba mencionados, señalamos con un asterisco (*) aquellos con los que el PRONASOL interactúa marcadamente, participando también, aunque en una forma menos marcada en los demás.

El S.N.P.D. también recalca que dentro "del propósito de la modernización los programas deberán formular las bases requeridas para obtener el máximo rendimiento con los recursos utilizados: incrementar la participación de la sociedad; para permitir y alentar, en los casos permitidos por la ley, la inversión y la actividad de los particulares; simplificar regulaciones y eliminar la innecesarias; y asegurar el uso nacional de los recursos escasos"⁸²

Es así como el S.N.P.D. marca algunas pautas y características importantes para el PRONASOL, como lo es su característica de programa especial, los márgenes que tiene por su nivel de programa, y las relaciones que se dan entre los actores que en él participan.

ACUERDO PARA LA CREACION DE LA COMISION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

Con las bases antes mencionadas, tanto en este capítulo como en los anteriores, en la actual administración, el Presidente de la República crea, a través de Acuerdo Presidencial, la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, el cual es publicado en el Diario Oficial la Federación el 6 de Diciembre de 1988, mediante el

⁸¹ Sistema Nacional de Planeación Democrática, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988-1994, pág. 134

cual se reconocen las obligaciones del Estado para con los grupos marginados, y se establece el compromiso de acción por parte del gobierno para apoyarlos.

Es así que el acuerdo define a la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, como el "órgano coordinación y definición de las políticas, estratégicas y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan, para combatir los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento de la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos"⁸²

COMISION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
PRESIDE:
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
MIEMBROS PERMANENTES: *
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Programación y Presupuesto
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría de Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Departamento del Distrito Federal
Instituto Mexicano del Seguro Social
Compañía Nacional de Subsistencias Populares
Instituto Nacional Indigenista
Fondo Nacional Para el Desarrollo de las Artesanías
FIDEPAL S. de R. L. de I. P. de C. V.
Comisión Nacional de Zonas Áridas y Forestal
* se podrá invitar de forma excepcional a otras instancias según el caso

A la vez, la comisión cuenta con un Consejo Consultivo que es conformado por integrantes de dependencias de gobierno especializadas, y por representantes de los diferentes grupos sociales (indígenas, grupos sociales y privados, etc.).

⁸² ibid. 135

⁸³ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 6 de Diciembre de 1988. México. Pág. 7

Entre las funciones más importantes que este acuerdo le otorga a la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad se encontraban:

1. Establecer los criterios y lineamientos en la integración de los programas:

Especiales.- que atienden a grupos indígenas y población de zonas áridas y urbanas en materia de la salud educación, alimentación vivienda, empleo y proyectos productivos,

Anuales.- que especifican las acciones obligadas del sector público en estas materias,

Coordinación, inducción y concertación.- los cuales se llevan a cabo entre los diferentes órdenes de gobierno y sectores social y privado.

2. La aceptación y aprobación de estos programas por el Presidente de la República a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

3. Establecer y coordinar las políticas a ejecutar de las dependencias de la administración federal en los campos de acción señalados.

4. Coordinar junto con los diferentes órdenes de gobierno los mecanismos de participación y consulta para el reconocimiento de los problemas más apremiantes de las comunidades.

5. La evaluación de los programas.

La Comisión del programa cuenta con un Coordinador General, quien es designado por el Presidente de la República, función que ha recaído (durante la etapa que se estudia) en el titular de la Subsecretaría de Presupuesto y Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que se otorga esta responsabilidad a discreción del Presidente de la República. Entre las funciones del Coordinador General se encuentran:

✓ Someter a la Comisión el programa anual de trabajo.

✓ Dar seguimiento a los acuerdos formulados por la comisión, e informar a ésta de los resultados.

✓ Coordinar los trabajos de las subcomisiones que haya decidido crear con la Comisión para efficientar su labor.

✓ Las que el Ejecutivo federal le designe por considerarlas necesarias para el buen desempeño de sus funciones.

Estas son las facultades y delimitaciones que otorga el titular del Ejecutivo Federal a la Comisión del Programa Nacional de la Solidaridad.

EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD SU ESTRUCTURA

A partir de que surge el PRONASOL como un órgano fundamental de la Secretaría de Programación y Presupuesto, fue necesario transformar el Reglamento Interior de ésta (que data del 23 de Marzo de 1977 y aparece en el Diario oficial de la Federación), para hacerlo congruente con sus nuevas facultades. Es así que el 24 de enero de 1989 el diario Oficial de la Federación Pública la modificación al "Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto" en el cual se define que con relación al PRONASOL la Secretaría actuará conforme a que:

Se crea la **UNIDAD RESPONSABLE DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD** la que tiene como funciones:

1. "Fungir como secretario técnico de la comisión del Programa Nacional de Solidaridad: así como de los comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, en términos de las disposiciones legales aplicables;
2. Formular para aprobación de la Comisión los criterios y lineamientos de integración de los programas especiales y proyectos productivos que atiendan zonas áridas, grupos indígenas y zonas urbanas, en materias comprendidas por el propio Programa Nacional de Solidaridad;
3. Coadyuvar a las estrategias, políticas y acciones que en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos para zonas áridas, grupos indígenas y zonas urbanas, establezca la Comisión, y deban observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
4. Promover ante las entidades federativas, la coordinación de acciones para la ejecución de las estrategias, políticas y lineamientos de participación, comunicación y consulta que requiera la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad;
5. Apoyar la integración de los programas de concertación que se prevean celebrar en atención a zonas áridas, grupos indígenas y zonas urbanas;
6. promover ante los gobiernos estatales y municipales la coordinación de acciones para la organización de grupos urbanos y rurales en la ejecución de proyectos de bienestar social;
7. Proponer y proyectar en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal las acciones y presupuestos relacionados con los programas de Solidaridad;
8. Formular conjuntamente con la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional los proyectos de los convenios Únicos de Desarrollo, y en su caso, de los acuerdos y anexos de ejecución que de los mismos deriva, e igualmente vigilar y evaluar su cumplimiento, el de los instrumentos que derivados de los citados Convenios, hubieran celebrado las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

-
9. Formular los proyectos de Convenios de concertación que se prevean suscribir con los sectores:
 10. Proponer acciones de emergencia cuando así lo requieran los programas especiales".⁸⁴

En el artículo 20 de este reglamento se le otorga a la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional, con respecto a la función del PRONASOL las siguientes facultades:

1. "Coordinar la planeación regional y proyectar los programas correspondientes; así como apoyar las actividades de planeación en los estados y participar en el desarrollo y seguimiento de los programas estatales, regionales, y especiales, de acuerdo a los lineamientos que se converjan para el efecto con las entidades federativas y los municipios interesados;
2. Autorizar y controlar la inversión Pública Federal del ramo XXVI, prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación;
3. Apoyar la integración de los programas de presupuesto objeto de los convenios de desarrollo que celebre el ejecutivo federal con los gobiernos de los estados y municipios y llevar a cabo su seguimiento y evaluación
4. Vigilar el ejercicio del Gasto Público asignado a la ejecución de acciones materia de los Convenios de Desarrollo, y verificar la acción de la transferencia de fondos que se realicen a favor de estados y municipios en los términos de las disposiciones relativas;
5. Proponer y evaluar la instrumentación de las normas y lineamientos aplicables a los procesos de programación y presupuestación regional;
6. ejecutar los programas y acciones relacionadas con el servicio social de estudiantes de las instituciones de educaciones de educación superior; y,
7. Gestionar el suministro y radicación oportuna de recursos, realizados los registros y seguimiento correspondiente a los Programas del Ramo XXVI".⁸⁵

La Dirección General de Política Económica y Social es la encargada de integrar el plan Nacional de Desarrollo: mientras que la Dirección General de Política Presupuestal tiene entre sus objetivos "proponer el marco de la Planeación Nacional del Desarrollo en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, los criterios y prioridades para la asignación sectorial y regional del gasto público y proponer los ajustes correspondientes durante su ejercicio".⁸⁶

⁸⁴ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 24 de Enero de 1989

⁸⁵ ibidem.

⁸⁶ ibidem.

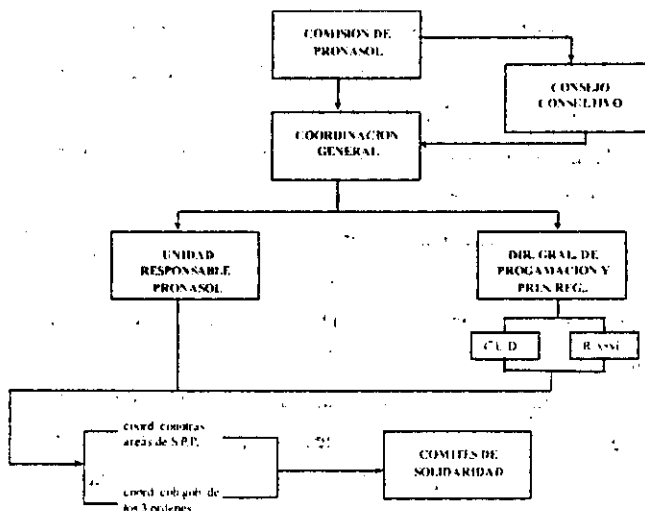
Como señalamos anteriormente el PRONASOL tiene como órgano mayor a la Comisión del mismo, la cual esta presidida por el Presidente de la República; siendo el Consejo Consultivo su órgano asesor, y el responsable del Programa y Coordinador general el Subsecretario de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación, y Presupuesto, de donde dependen la Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad y la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional” que son las instancias operativas del programa.

A partir de las acciones del Coordinador General, que en teoría deben ser reflejo de las inquietudes de los Comités de Solidaridad, se entremezclaron y organizaron las acciones de los diferentes ordenes de gobierno, a través de las delegaciones de S.P.P. en las entidades federativas.

La coordinación General del Programa participa en la creación de todos los Convenios Únicos de Desarrollo que establece el ejecutivo federal con los gobiernos de los estados. Los C.U.D son los elementos formales con los que se logra la coordinación de federación y estados en el respeto de sus atribuciones, y son en los cuales se basa el Programa para establecer las formas de acción conjunta.

La dirección General de Programación y Desarrollo Regional es la responsable de destinar las partidas presupuestales a cada programa, región y/o proyecto, con base en las peticiones que le gire la Unidad Responsable del PRONASOL.

Una aproximación (porque de manera formal no se estipulo) a la relación estructural del Programa es:



Los comités de Solidaridad fueron la esencia del Programa, ya que son ellos (al menos en teoría) los encargados de decidir las acciones que a ejecutar. Estos Comités deberían estar formados por los miembros de la comunidad interesada por el proyecto, es así que se promovían como una muestra de la “coparticipación ciudadana”. Cada comité cuenta con un Presidente, Secretario, Tesorero, Vocal de Control

y Vigilancia, y los vocales especiales que el mismo comité considere necesarios para dirigir correctamente sus funciones.

COMITES DE SOLIDARIDAD



En localidades que se encuentren en las condiciones que el Programa intenta abatir, se promovió la formación de estos comités. los miembros, de común acuerdo debían señalar y jerarquizar los proyectos que les interesaba que sea insertaran en alguno de los programas de Solidaridad, con la asesoría técnica de instituciones o dependencias gubernamentales. La cual se debe otorgar respetando las autonomías de los diferentes ordenes de gobierno, esto es, primero asesora y/o apoya el municipio. luego el estado, y solo bajo la petición de los anteriores, la federación. Con base en esto, se presupuesta y se hace el análisis de viabilidad, en el que se toman en cuenta el grado de afectación a la comunidad, tiempo a efectuarse, condiciones geográficas, etc. y en el caso de los proyectos productivos el grado de recuperación si es que existe. Ya con el proyecto elaborado (de la manera más simple posible), se enviaba a la coordinación del programa para se aceptación.

Otra función relevante de los Comités de Solidaridad fue la actuar como "Contraloría Social", es decir, fueron los encargados del seguimiento y vigilancia tanto de la realización de las obras como el buen y el optimo manejo de los recursos utilizados.

RECURSOS

El programa Nacional de Solidaridad es un instrumento que cuenta con varias formas de financiamiento, tanto para sus proyectos como para la parte logística del mismo.

En lo que se refiere a los recursos que se requieren para desarrollar las obras o programas que realizaban, estos se obtenían por tres vías:

1. Los recursos que asigna el Gobierno Federal al Programa a través de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación. En este sentido, los recursos programados y ejercidos para el periodo 89-91 fueron:

RECURSOS ASIGNADOS EN BILLONES DE PESOS		
1989	1990	1991
1.064	3.667	5.117

2. las transferencias que hacen las demás dependencias del gobierno federal o de estados o municipios para el PRONASOL.
3. Las aportaciones económicas o en especie (mano de obra o materiales) que hace la comunidad, u otros organismos sociales y privados.

Es así que, los recursos que otorga el gobierno federal al programa se ven incrementados de una manera muy importante repercute en el aumento de la capacidad de ejecutar programas.

El manejo de los recursos se hace de la siguiente manera:

A) El gobierno federal otorga financiamiento a PRONASOL de tres formas diferentes:

- I. El fondo asignado al Programa, designado al ramo XXVI del presupuesto público de "Desarrollo Regional" a través del Presupuesto de Egresos de la Federación. Cuyo manejo se lleva a cabo por la Subsecretaría de Desarrollo Regional de S.P.P. y sus instancias respectivas.
 - II. Los recursos que giran las demás dependencias gobierno federal, erogadas del presupuesto propio y que apoyan las acciones del Programa en el campos de acción que le son propios a éstas.
 - III. Los gastos logísticos, de administración, de personal, uso de los muebles, inmuebles, y otros que sean necesarios para el desarrollo del Programa se absorben por las dependencias involucradas, o que tienen alguna relación con el programa específico que se desarrolle, por lo que el PRONASOL no invierte presupuestos en gastos de tipo administrativo directo.
- B) Los gobiernos estatales y/o municipales a través de los Convenios Unicos de Desarrollo comprometen parte de su presupuesto y sus acciones (y por tanto, de su logística) para apoyar los programas de solidaridad que se efectúen en sus respectivas regiones.

C) La sociedad que participa en las obras de solidaridad puede ser dividida en dos, la que participa porque es parte de la comunidad que será afectada por el programa, y las instituciones de carácter social que apoyan la labor de Solidaridad. Las aportaciones de la comunidad se efectúan en dos formas:

- I. *En efectivo*: que pueden entregarse en determinados tiempos, ya sea antes o al término, o en plazos, según el acuerdo al que se llegue, y el tipo de obra que se este ejecutando. Este dinero que generalmente es recaudado por el tesorero del comité de solidaridad, se concentra en quien dirija la labor del Programa, manteniendo los mecanismos de vigilancia.
- II. *En especie*: que consiste sobre todo en mano de obra para la realización de los trabajos que realiza el Programa, este tipo de aportaciones, que por su características es incuantificable monetariamente, libera una suma importante de dinero ya que de no contar con este apoyo, seria un rubro que absorbería gran parte del presupuesto asignado. También existe la aportación de la comunidad de materiales, sobre todo los relacionados con la construcción y materiales muebles que se donen para escuelas y proyectos similares.

CONTROL Y VIGILANCIA

Los recursos que maneja el Programa, tanto por la dispersidad de los financiadores como por lo complejo de su administración, deben tener elementos de control que regulen fielmente todos los pasos que siguen los recursos. Específicamente, el Programa contó con tres instancias principales de supervisión, que son:

- 1) Las funciones de control que se llevan a cabo en toda dependencia o programa del gobierno federal y están a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En el caso específico de los programas de Solidaridad el control se efectúa a través de la Contraloría interna de dicha dependencia.
- 2) el control sobre el presupuesto público que ejerce la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.
- 3) La formación de "contralorías sociales" que en sí, son la promoción para que la propia comunidad lleve la vigilancia de los recursos. Este es un órgano considerado de mucha importancia, ya que por la magnitud y diversidad del Programa, no hay estructura mejor para abarcar todos los ámbitos de éste que la natural de la comunidad. Que es la que podría observar mejor las acciones y en su caso desviaciones que se puedan tener en los programas.

LOS PROGRAMAS

El Programa Nacional de Solidaridad, funciona a través de programas y o subprogramas específicos, mediante los cuales unifica criterios y formas de acción del gobierno en todas sus instancias, y de los diferentes actores sociales en el ataque a los elementos prioritarios de la pobreza; esto es, cada programa debía desarrollar las formas de acción a implementar para combatir cada uno de los aspectos básicos que deprimen el nivel de la vida del mexicano.

Aunque, como es obvio, dentro de una comunidad afectada por la pobreza, no solo es uno el problema que la infiere, por lo que es común que dentro de una comunidad se ejecuten varios de los programas que desarrolla el PRONASOL, y estos se interrelacionan entre sí para lograr un mayor aprovechamiento.

La presente parte del capítulo está destinado hacer un recuento de algunos de los programas que se ejecutaron, de sus beneficios globales, y demás aspectos que nos ayuden a entender el funcionamiento del Programa Nacional de Solidaridad.⁸⁷

SALUD

En materia de salud hay una cantidad importante de deficiencias que atentan contra la vida y el adecuado desarrollo del individuo.

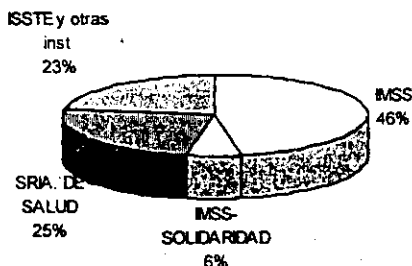
Dentro de estos problemas se encuentran:

- ❖ El índice de mortalidad en 1986 era de 5.2 por cada 1,000 habitantes (para términos comparativos, en 1965 era de 11, y en 1974 de 7.4). los estados con mayor índice son Tlaxcala, Hidalgo y Puebla con 8 por 1,000

⁸⁷ las cifras, datos y comparativos que se proporcionaron a partir de esta parte del texto están basados en los libros de El COMBATE A LA POBREZA, y SOLIDARIDAD A DEBATE del Consejo Consultivo del PRONASOL, y LA SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO NACIONAL de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad (edición preliminar), y datos proporcionados por la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional de la misma Secretaría.

- ❖ Hay una tasa muy alta de mortalidad infantil, la cifra no esta especificada pero podría ser entre 29 a 40 por cada 1,000 habitantes. De esta mortandad, un factor importante es el de la desnutrición y enfermedades infecciosas.
- ❖ Se calcula que alrededor de 35 % de las muertes en el país son evitables.
- ❖ La incidencia de enfermedades contagiosas (sarampión poliomielitis, tosferina, tuberculosis, etc.) sigue siendo alta; aunque la mayoría muestran un descenso (salvo el paludismo que en 1983 contaba con 75.000 casos y en el 89 eran más de 116,000).
- ❖ Alrededor de 14 millones de mexicanos no contaban en 1988 con la cobertura de algún servicio de salud.
- ❖ En 1980, el número de habitantes total en relación al número de camas hospitalarias a nivel nacional era de 1,307 habitantes por cama, llegando en zonas con menor cobertura hospitalaria a mas de tres mil habitantes por cama.

CAPACIDAD HOSPITALARIA (HOSPITALES)



Además se cuenta con:

1,178	unidades medico-familiares del IMSS
3,079	unidades medico-familiares de IMSS-SOLIDARIDAD
9,500	centros de salud S.S. (aprox.) ⁸⁸

En la lucha por la salud el gobierno federal tenía ya experiencia de coordinación institucional. En 1979, nació el programa IMSS-COPLAMAR el cual fue resultado de la labor conjunta entre ese Instituto de Salud

⁸⁸ datos de todo el cuadro correspondientes a 1991

y la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, este programa tenía en función en 1981 3.025 unidades medicas rurales y 60 unidades hospitalarias. En 1983, desaparece el COPLAMAR pero se siguen manteniendo estos hospitales diferenciados de los normales del IMSS, hasta que en 1985 pasan de estar bajo la tutela del IMSS a la de las entidades federativas respectivas, su campo de acción giraba alrededor de cuatro millones de derecho habientes.

Aprovechando esta experiencia se crea el programa IMSS-SOLIDARIDAD, el cual se desarrolla en cuatro ámbitos: central, delegacional, zonal y operativo.

CENTRAL.- Corresponde a la coordinación general del programa dependiendo directamente de la Dirección General del IMSS.

DELEGACIONAL.- Esta a cargo de las delegaciones del mismo instituto.

ZONAL.- Es un grupo de supervisión compuesto por un medico, un promotor de acción comunitaria y un técnico polivalente.

OPERATIVO.- son unidades medicas rurales constituidas por un pasante de medicina en servicio social o un medico, y por gente de la comunidad que capacitada en lo esencial para apoyar labores del médico. Estas unidades regularmente están estructuradas para atender a la población de la localidad donde se encuentra y de las tres más próximas en un plan de "acción intensiva".

Durante el periodo 89-90 a través del programa IMSS-SOLIDARIDAD se formaron 10.420 comités de solidaridad para apoyar y guiar esta labor.

Unidades medicas rurales de primer y segundo nivel IMSS-SOLIDARIDAD Construidas Por Año:

1988	1989	1990	1991	Aumento %
*(1)				88-92
2,365	341	415	183 *(2)	39 *(3)
Total 3.301				

*(1) existentes en el programa IMSS-COPLAMAR. (cálculos aproximados)

*(2) intención programada

*(3) tomando como año base de 100% la cifra de 1988

POBLACION BENEFICIADA.- superior a 3.4 millones de personas.

ESTADOS BENEFICIADOS.- Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosi, Veracruz, Zacatecas.

En cifras las acciones de PRONASOL- Secretaria de Salud. Son:

AÑO	HOSPITALES CONSTRUIDOS	HOSPITALES REHABILITADOS	C. SALUD CONSTRUIDOS	C. SALUD REHABILITADOS
1989	24	80	122	601
1990	26	34	180	458
1991(*)	54		144	
total	104	114	446	1059
estimado		(1)		(1)

* meta propuesta a principios de año 1991

l parcial

Durante el periodo 89-90 los trabajos de PRONASOL-S.S. beneficiaron aproximadamente a 1.6 millones de personas.

También se creo el programa "hospital digno" que tuvo como proyecto mejorar la capacidad, calidad y servicio de los hospitales del sector salud. Para llevar esto a cabo se promovió la cooperación del gobierno en sus diferentes ordenes, junto con la participación activa de la sociedad, sobre todo de la que se beneficia directamente con el uso de estas unidades. Esta cooperación social, se genero a través de su aportación económica o en mano de obra para las obras de mejoramiento del Hospital determinado.

Para desarrollar este programa se formaron 37 comités de solidaridad que trabajan en 30 hospitales localizados en 16 entidades federativas (incluyendo el Distrito Federal). Entre estos hospitales se encuentran: De la mujer. General de México, Infantil de México. en el D.F.; general de Apatzingan e Infantil de Morelia, en Michoacán. Regional de Monterrey, Nuevo León; General de Mexicali en Baja California y Regional en Mérida, Yucatán.

	GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNOS ESTATALES	TOTAL
Presupuesto para "hospital digno" 1991 (*)	24.2	9.3	33.5

*miles de millones de pesos

En conclusión, podemos ver que en lo referente a salud, se instauraron tres tipos de programas. El que se crea son el IMSS y que se denomina IMSS-SOLIDARIDAD, el que apoya a la Secretaría de Salud y el programa "hospital digno" que es una coordinación entre todas las instituciones de salud del gobierno en general y la comunidad. La labor global de PRONASOL en el sector salud involucró su acción ya sea en construcción o mejoramiento en más de 5,000 hospitales, y beneficiando a una población mayor de 5 millones de habitantes.

EDUCACIÓN

En lo referente al área educativa, Solidaridad instauró en especial dos programas de apoyo, el programa "Escuela Digna" y el programa de "Niños en Solidaridad", aparte de otras acciones como la construcción de escuelas que se efectúa en coordinación con los Gobiernos Estatales. Los porqués de realizar estas acciones, es que la problemática educativa tiene relevantes elementos a considerar como que:

- ❖ El 8% de la población mayor de 15 años es analfabeta. Casi el doble en las zonas rurales que en las urbanas.
- ❖ Entre mayores de 15 años, hay 25 millones de personas que no acabaron la primaria, y 30 millones que no acabaron la secundaria.
- ❖ Entre los estados de mayor retraso educativo se encuentran Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca y Veracruz.
- ❖ El 20% de las primarias no tienen los 6 grados de la educación (esta cifra se eleva en Chiapas hasta el 43%). También el 20% de las escuelas primarias son unitarias, es decir, que un solo maestro enseña todos los grados que ofrece el plantel. Que los porcentajes sean iguales no quiere decir que coincidan en todas las escuelas, pero sí es muy grande el número de escuelas que son incompletas y unitarias a la vez.
- ❖ El promedio nacional de escolaridad mayores de 15 años, es de 6.2 grados, es decir a penas rebasa el último grado de primaria.

- ❖ Tanto por el incremento poblacional como por el estancamiento de la capacidad educativa, el nivel de absorción que se tiene en este rublo ha descendido
 - ❖ La eficiencia terminal de educación es muy baja:
 - 45% de los que ingresan a primaria no acaban.
 - 30% en secundaria, y,
 - 49% en estudios profesionales.
- Según estos datos de cada 100 niños que se inscriben a la primaria, menos de 24 acabarán una carrera terminal o equivalente (observando que no se esta tomando en cuenta la deserción en preparatoria).
- ❖ Para 1990 se calculo que de 15 millones de niños que se inscribieron en algún grado de primaria desertaron aproximadamente 6.3 millones.

Como es notorio, el problema tiene índices más altos en las zonas rurales que las urbanas. Entre los factores que promueven esta diferencia es que: la dispersión poblacional hace que las escuelas se encuentren a mayor distancia; y, el empezar a trabajar a temprana edad (esto ocurre también en el ámbito urbano).

A través de la coordinación del Programa, la acción del gobierno federal con los estatales y la SEP se obtuvo:

AÑO	INVERSIÓN GLOBAL(1)	ESCUELAS CONSTRUIDAS(2)	ESTUDIANTES BENEFICIADOS
1989	259.0	14.606	806.000
1990	349.4	13.801	600.000
1991(3)	467.1	18.894	no cuantificado
TOTAL	1.075.5	47.301	

1 miles de millones de pesos

2 escuelas construidas o rehabilitadas

3 presupuesto y cantidades programadas

Con lo anterior se ayudó a que la capacidad de la infraestructura educativa aumentara; como se puede observar en lo referente a educación básica:

AÑO	1988	1991	incremento
PLANTELES	143.000	148.000	5,000

Otra fase en el apoyo de PRONASOL al sistema educativo lo ejecuta el programa "Escuela digna", el cual tiene como función el mejorar las condiciones de los planteles educativos deteriorados y que se encuentran en malas condiciones físicas. Lo que vuelve peligroso, o al menos, no adecuado el lugar para la importación de clases.

El programa "Escuela Digna" se crea en marzo de 1990, orientado a rehabilitar planteles en donde el gasto de remozamiento no sea superior a lo que costaría reponer en su totalidad la obra, es decir, no malgastar en una obra en la que sería más económico y benéfico construir otra nueva.

Las instancias gubernamentales encargadas de mantener en buenas condiciones los planteles educativos son, por el gobierno federal, la Secretaria de Educación Pública, y conforme a lo estipulado en los C.U.D. respectivos, a los gobiernos estatales les corresponde el mantenimiento de la estructura en las escuelas que en estos convenios se acordó.

La S.E.P. divide esta parte de sus funciones en dos: el mantenimiento preventivo y el correctivo. El primero, a cargo de la Dirección General de servicios Coordinados de Educación Pública, y el segundo corre a cuenta del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

La primer fase del programa es la creación del comité escolar en cada plantel interesado en participar en éste, el comité se formaba por los padres de familia, maestros, alumnos, personal directivo y la comunidad interesada en general. Siendo que en las comunidades rurales, también participaba el comisario ejidal. Como en todos los casos, es el comité quien decide las obras a realizar y su priorización, propuesta que debe ser avalada por el representante del CAPFCE en la entidad.

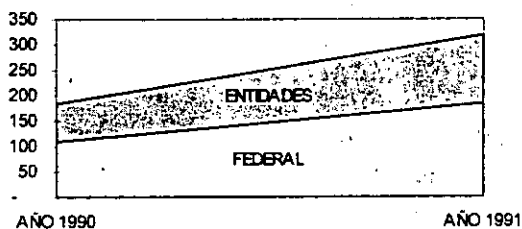
En 1990 el programa se concentro en planteles de preescolar, primaria y secundaria, y a partir de 1991 se amplio a media superior

AÑO	PRESUPUESTO FEDERAL	INVERSION DE LA ENTIDAD Y/O COMUNIDAD	INVERSION GLOBAL
1990	108.7	74.6	183.3
1991*	185.1	134.7	319.8

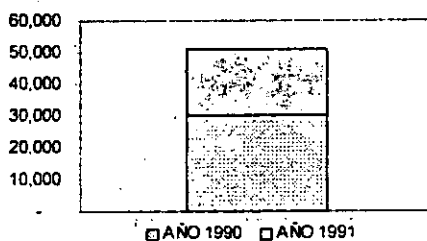
*programado al mes de agosto en miles de millones de pesos

incremento+74.4%

INVERSION GLOBAL (comparativo 1990-1991)



REHABILITACION DE ESCUELAS



1990	20.782
1991	30.000
TOTAL.	50.782

El beneficio llego a más de 4 millones de alumnos.

En octubre de 1990. Para inhibir la deserción escolar se instala el programa "Niños en Solidaridad". Este programa pretende atacar el problema de la deserción en la educación primaria en niños de bajos recursos, que por esta condición, tienen que dejar la escuela, y que por la falta de una nutrición adecuada, tiene una subutilización de sus capacidades.

En "Niños en Solidaridad" actúan diversas instituciones del gobierno federal y estatal, coordinando su acción a través de la Delegaciones Regionales de la S.P.P.. El programa se crea en las escuelas que ya participaban en el programa "Escuela Digna", y se utilizan los comités escolares ya formados. Para poder integrarse a este programa, la escuela tenía que impartir los 6 grados de educación primaria.

El programa consiste en el otorgamiento de becas a los alumnos de más bajos recursos. Se estipula que a cada escuela que participe en el programa, se le destinarían 24 becas, una beca por niño y un becario por familia. La beca se integra de:

- 1) estímulo económico mensual, anual, equivalente a un tercio del salario mínimo vigente en le D.F.
- 2) Dotación de una despensa básica familiar mensual, entregada a la localidad por CONASUPO-DICONSA.
- 3) Asistencia medica y vigilancia nutricional por alguna institución del sector salud , según cercanía , capacidad, etc.

Es la S.P.P. quien libera los recursos para el pago de efectivo de la beca, este presupuesto es girado a las delegaciones de dicha dependencia, quien la traspasa a las autoridades municipales, éstas lo reparten a los comités escolares asignados, quienes por último lo entregan directamente a los becarios. Todo esto debe hacerse de modo tal que el becario tenga su mensualidad dentro de los primeros 10 días de cada mes. Si es posible, se debe de procurar que la despensa se otorgue al mismo tiempo.

La asistencia médica puede ser otorgada por S.S., IMSS., ISSTE o DIF, que deberían efectuar un seguimiento del desarrollo, salud y crecimiento del niño becario por medio de consultas, que se procuraría se realicen tres por año a cada becario, así también, se pretende que al niño se le otorgue la atención para evitar los problemas más comunes entre los niño, vacunaciones, problemas visuales, bucodentales, promoción de educación alimentaria e higiene, y si se requiere, atención medica especializada. Durante el primer año, el programa se concentro en los 3 primeros grados, donde existía el mayor índice de deserción.

Las acciones en 1991:

- ⇒ instalar 17 subcomites estatales.
- ⇒ Otorgar 181,969 becas a niños de 7.668 escuelas
- ⇒ distribuir 1'173.816 despensas
- ⇒ Realizar 300,047 consultas medicas (es necesario hacer notar que el número de consultas es menor al total de la meta deseada de 3 por niño)

Es así que vemos que Solidaridad en la educación se planteo tres problemas específicos a los cuales hay que combatir. El primero es la falta de espacios para desarrollar el sistema educativo, en este sentido se coordina con la SEP, que es la responsable original de dicho asunto y con las entidades federativas,

para promover la creación de escuelas. El otro punto importante es la rehabilitación de planteles ya existentes pero cuya calidad física esta deteriorada, siendo necesario efectuar trabajos de mejoramiento, aqui la coordinación del programa incluye de manera activa y participativa a la comunidad dentro del programa "Escuela Digna". Y por último, se plantea el problema a nivel más personal, con los niños que por las condiciones económicas de su familia no pueden continuar sus estudios o lo hacen de manera deficiente, es en este caso en que interviene el programa "Niños en Solidaridad", que ataca a la deserción por medio del apoyo económico y alimenticio del niño (e incluso indirectamente de la familia). Es así que Solidaridad actúa sobre tres importantes barreras del desarrollo educativo, la falta de espacios, el que estos espacios educativos no sean los adecuados, y la deserción por problemas económicos.

APOYO AL SERVICIO SOCIAL

El 30 de marzo de 1981, se publico el reglamento para Prestación del Servicio Social de las Instituciones de Educación Superior en la República Mexicana, el cual establece las bases y lineamientos de este servicio, así como la integración del Sistema Nacional de Servicio Social y de la Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior. También por acuerdo se autorizó la constitución del Fideicomiso Fondo Nacional para el servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior", al que se le designó el encargo de administrar los recursos que apoyaban ese programa. Para que lo anterior tuviera una influencia directa en los programas estatales, se decide crear, en el seno del COPLADE, el Subcomite de servicio social. Todo esto, antecedendo al Programa de Servicio Social de Solidaridad.

El programa de Servicio Social de PRONASOL, sirvió como apoyo a otros programas. Operando con base en estudiantes de nivel licenciatura y pasantes, los cuales prestan su servicio social asesorando, según su especialidad, a los diferentes programas. Es así que los médicos apoyan la prevención y curación en los programas de clínicas rurales, los abogados prestan asesorías jurídicas al programa de regulación de la tendencia de la tierra, los arquitectos e ingenieros intervienen en las acciones de rehabilitación y construcción de obras diferentes programas. Entre las acciones más importantes que se desarrollaron es este programa están los de alfabetización, educación para adultos, solidaridad, penitenciaria, el programa paisano

amigo, los programas médicos y las brigadas multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México que elaboran directamente con las comunidades marginadas.

El mayor problema de este programa se observó en la utilización que se hizo de las becas y de los prestadores de servicio, a los estudiantes se les empezó a usar como apoyo a personal secretarial, sin tener en cuenta su formación. Lo que provocó una subutilización, también el monto de la beca se utilizó como un apoyo económico a personal de las dependencias.

Una parte importante de este programa fue motivar la participación de estudiantes de escuelas técnicas para que capaciten a la comunidad beneficiaria en programas de desarrollo productivo.

PRESUPUESTO ASIGNADO 1991	BECAS(INTENCIÓN)
173.4*	169,015

*miles de millones de pesos

ALIMENTACION Y ABASTO

En el rubro de la alimentación se reconocen dos problemas fundamentales por los que existen una gran cantidad de mexicanos con una deficiencia nutricional, estos problemas son, primero, que los ingresos económicos de la familia no permite satisfacer las necesidades alimenticias suficientes para crecer y desarrollarse sanamente, y en segundo lugar también existe un problema grande de abasto, específicamente en las zonas rurales, en donde hay comunidades que por su marginación física (aparte de todas las demás) no tienen los medios adecuados para "mercadear" los alimentos; aproximadamente un tercio de la población nacional vive en unas 120 mil pequeñas comunidades que tienen problemas de comunicación para transportar mercancías por lo difícil de su orografía y falta de caminos adecuados.

Otras de las consideraciones que se tomaron en cuenta al instalar este programa fueron:

- ❖ Promover una dieta nutricional completa y a bajo costo, con base en los alimentos típicos de la región
- ❖ Apoyar a la capacidad productiva de las regiones, según el estudio de lo que sería más productivo sembrar, y apoyando los sectores ganaderos y pesqueros.
- ❖ Eliminar el excesivo intermediarismo que provoca un aumento exagerado de los precios. Así como la especulación.

Este programa en general busca:

- ⇒ Orientar los proyectos al apoyo de los consumos básicos de la comunidad, así como promover las compensaciones directas, a través de subsidios específicos (en especie y para grupos sociales determinados) para apoyar la alimentación en zonas de marginación.
- ⇒ Promover proyectos productivos a nivel de comunidad para lograr disminuir sus problemas alimenticios.

PRONASOL concenro con este programa en especial el trabajo de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), así como, de los gobiernos estatales y municipales. Se crearon tiendas en zonas rurales pobres y en colonias populares; la intención con esto fue, en primer lugar, asegurar el abasto en aquellas comunidades en donde esto era un problema, a la vez que teniendo el control de la distribución intento desarrollar programas que abaraten los precios de las mercancía, impidiendo el intermediarismo y haciendo efectivos los subsidios.

Dos acciones en especial se han efectuado a través de este programa, una es la instalación de lecherías, con lo cual se intento asegurar el abasto de este producto entre los hogares que más lo requieren; y la otra es la instalación de las "cocinas populares" en donde se organizan las mujeres de la comunidad comprando y cocinando de manera común los alimentos, lo que le ayuda en precios (porque compran en mayor cantidad), no hay desperdicio, se pueden asesorar mejor por parte de los colaboradores del programa sobre los alimentos con mayor nutrimento, y ahorra tiempo en la cocina a las mujeres, pudiéndolo invertir así de otra forma.

	PRESUPUESTO GLOBAL*	TIENDAS INSTALADAS			LECHERÍAS CREADAS
		rural	urbana	total	
1989	62.0	1,002	476	1,478	212
1990	50.4	2,245	2,123	4,368	686

*miles de millones de pesos

Para 1991 se pretendía crear 1,238 y operar 2,722 lecherías. El presupuesto para ese año fue de 32.9 miles de millones de pesos.

RELACION DE APORTACIONES



APORTACIÓN ESTATAL.- 18.3 miles de millones de pesos

APORTACIÓN FEDERAL.- 14.6 miles de millones de pesos

Este programa tuvo como objetivo aminorar lo que podría ser mayor problema en cuanto a la subutilización del ser humano, no solo a niveles de producción, sino también a niveles culturales, familiares e intelectuales: la incapacidad de ser a su máxima la expresividad por la desnutrición, a partir de reconocer a la mala alimentación de un gran número de mexicanos, como causa y efecto de que sigan descendiendo los niveles de vida en los grupos de pobreza extrema.

VIVIENDA

El problema de la vivienda es, junto con la alimentación, la necesidad básica del hombre y su familia. Se calcula que en país de déficit ronda en este periodo sobre los 6.1 millones de viviendas: tomando en cuenta que el número de personas que carecen de techo es mayor porque en cada vivienda regularmente habita una familia con más de dos miembros, por lo que especulando (aunque con cierta razón) podríamos considerar que el número de personas que necesitan una casa, en todo el sentido de la palabra, es decir bien construida, durable, con material óptimo y con el espacio mínimo indispensable, triplica y rebasa este número llegando a más de 18 millones.

El problema de vivienda es global, abarca varios rubros que por sí han merecido una atención especial de los programas conjugados en Solidaridad. No solo es la construcción de viviendas, sino que las ya construidas hacerlas más dignas y decorosas. Para esto, solidaridad interacción sus programas, siendo así que junto con el programa de construcción de viviendas que desarrolla en comunicación con estados, municipios y por el gobierno federal INFONAVIT, FOVISSTE y FONHAPO: desarrolla programas como el de agua potable y alcantarillado o regularización del suelo urbano.

Para el desarrollo de programas de apoyo a vivienda se tomaron en cuenta factores como:

- ❖ Que el reto habitacional era construir 6.1 millones de casa - hogar. cifra a la que se reconoce que no iba a llegar en la administración de Salinas, por lo cual se propuso una meta más realista para final del sexenio:

construido	1'390.000 viviendas
reconstruido y mejorado	1'542.000 viviendas
- ❖ Utilizar materiales de construcción seguros y baratos, aprovechando los recursos que proporcione la región.
- ❖ Amoldar el tipo de construcción a las necesidades de cada comunidad ya sean estas necesidades climatológicas, físicas e inclusive culturales.
- ❖ Crear la estructura física y legal precedente para la construcción de las viviendas, esto es la creación de servicios, y la adaptación legal de la propiedad de la tierra.
- ❖ Involucrar a la comunidad de la toma de decisiones.
- ❖ Descubrir nuevas formas de financiamiento, así como crear créditos individuales.
- ❖ Capacitar a la comunidad para poder realizar programas de autoconstrucción, y en el apoyo con mano de obra en las acciones comunales del programa.

EL PRONASOL en el aspecto de construcción de vivienda se coordina en especial con estados y municipios para la enajenación y habilitación de terrenos en donde poder aplicar los programas de construcción, y a nivel federal la coordinación se lleva a cabo sobre todo con el fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), en los aspectos técnicos, financieros y operativos para el optimo funcionamiento del programa.

	PRESUPUESTO GLOBAL (1)	VIVIENDAS CONSTRUIDAS O REHABILITADAS
1989	31.8	50.613
1990	74.3	55.418
1991	116.3	48.344

1 miles de millones

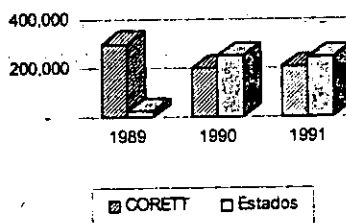
En cuanto a la tenencia de la tierra PRONASOL colabora con la Comisión para la Regularización de la tenencia de la tierra (CORETT). La CORETT determina el terreno que será afectado y Pública el respectivo

oficio en el Diario Oficial para conocimiento de los interesados. Después de esto le solicita a la Secretaría de la Reforma Agraria que gestione la expropiación. La CORETT negocia con los dueños o usufructuarios legales de la tierra (como podrían ser ejidatarios) para el traspaso de los derechos a los hacinados. El estimado de predios que necesitaban regularizarse para 1988 era, según la CORETT de 1,787.800

Los resultados de las acciones CORETT-PRONASOL son:

PREDIOS ESCRITURADOS			
	CORETT	Estados	total
1989	301,418	23,582	325,000
1990	199,436	250,564	450,000
1991	205,000	245,000	450,000
		<i>total estimado</i>	<i>1'225,000</i>

COMPARATIVO DE PREDIOS ESCRITURADOS



AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

Otro de los programas de gran importancia en la labor de Solidaridad, fue el que correspondió al agua potable y alcantarillado. Aunque este es un servicio que se considera como intrínseco a las condiciones de vida moderna, considerándose los datos que proyecta la estadística en México, vemos que es un problema desemboca en una denigración del nivel de vida de una parte importante de la sociedad, en términos sanitarios, y sociales. Entre los elementos se observaron para desarrollar este programa se encuentran:

En cuanto a la escasez de agua potable:

- ❖ El 70% de la población se ubica en las regiones que cuentan con un 20% del manto acuífero del país
- ❖ El 30% de la población no cuenta con un sistema formal de agua potable
- ❖ Existe una marcada diferencia entre las necesidades de agua en las zonas rurales a comparación de las urbanas.
- ❖ Las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey utilizan un 53% del agua potable ofrecida. 59 ciudades medias ocupan otro 39 %; y el 8 % restante es consumido por el resto de la población
- ❖ El agua potable llega alrededor de 10 millones de tomas, de las cuales solo el 45% pagan esta agua (esto es, tienen medidores), por lo que el agua es, de facto, un producto que se subsidia de una manera irregular, siendo los beneficiados gente e incluso empresas que podrían pagar este servicio, utilizándola a veces para fines productivos.
- ❖ El agua proveniente de lluvias no es aprovechada eficazmente, ya que por la falta de retenedores u otros instrumentos para su aprovechamiento, solo se utiliza una cuarta parte de esta y la demás se pierde.

En alcantarillado:

- ❖ El drenaje llega a solo el 49% de la población nacional: siendo que la zona rural este porcentaje disminuye al 31%.
- ❖ El servicio de drenaje se concentra de la siguiente manera:
en México, Guadalajara y Monterrey el alcantarillado cubre al 82% de la población:
en las ciudades medias 68% y
en las zonas rurales 9%
- ❖ La capacidad de reutilización de aguas negras es mínima, solo existe capacidad para reciclar el 20% aprox.

Este programa integra sus recursos desde cinco fuentes :

1. Comisión Nacional de Agua (CNA/SARH)
2. Programa Nacional de Solidaridad (presupuesto del)
3. Crédito Banobras
4. Fondos de los estados y municipios
5. Aportaciones de la comunidad

En 1990 para eficientar funciones y recursos se creó un nuevo mecanismo de financiamiento, que concentra en un solo instrumento la operación de todos los órdenes de gobierno, los créditos que otorga la banca de desarrollo y la internacional, así como las aportaciones de la comunidad.

La operación del programa se realiza con la coordinación de varias instancias: la elaboración del estudio, ejecución de proyectos y la administración de los sistemas son función de los gobiernos locales; la Comisión Nacional de Agua otorga asesoría técnica y normativa; Banobras como encargado del control de los recursos; la S.P.P. era quien autoriza los fondos que aporta el PRONASOL.

PRESUPUESTO GLOBAL	
1989	857.7 miles de millones de pesos
1990	2.750 billones de pesos
1991	3.400 billones de pesos

Los estados con mayor beneficio fueron Oaxaca, Hidalgo, Coahuila, Aguascalientes, Colima, Jalisco, Chihuahua, Nuevo León, Baja California, y Sinaloa. Las obras del programa en 89-90 beneficiaron aproximadamente a 3 millones de habitantes que tuvieron servicios de agua y drenaje. Para 1991 se atendieron aproximadamente 2.910 comunidades (925 populares y 1985 rurales).

Con sus acciones la administración salinista buscó que en el periodo 90-94, la población que contara con agua potable aumente del 70 al 81%, y con alcantarillado del 49 al 63% esto es que al final del periodo la población con servicio de agua aumentara en 13.9 millones y la de alcantarillado en 15.6.

ELECTRIFICACION RURAL Y URBANA

Cuando se analizan las condiciones de México y de los mexicanos de hoy, se observa que el problema de la falta de energía eléctrica afecta a más de diez millones de personas que no cuentan con el servicio. El porque de la necesidad de éste, es obvia, por lo que la urgencia de que un programa se ocupara del problema dentro de los que conforman PRONASOL también lo era.

La estructura de decisiones de la comunidad fue la que oriento la puesta en práctica del programa de electrificación. Si en el comité de solidaridad de una comunidad ocupa un lugar prioritario la electrificación, entonces la propuesta pasa a la coordinación del programa para que se autorice. Cuando la decisión de los comités es a favor de la electrificación la viabilidad del proyecto es analizada por los Comités de Planeación de los estados respectivos, que aparte de revisar las posibilidades técnicas para poder electrificar la comunidad solicitante, también priorizan a las comunidades que entran primero en este programa. Esto se efectuaba evaluando la comunidad donde habría un mayor número de beneficiados, y su beneficio en términos cualitativos, por lo que no solo importa que se ayude a las más posibles, sino que al hacer el proyecto de electrificación, haya elementos complementarios que aprovechen al máximo la energía que se instale, por ejemplo, si la electrificación beneficia (y a cuantos en su caso) a hospitales o escuelas creadas o por crearse, y que instrumentos productivos (pequeñas agroindustrias, molinos, eléctricos, etc.) pueden desarrollarse a partir de que se electrifique.

En las zonas rurales, la llegada de la energía eléctrica representa una entrada a nuevas posibilidades de vida por parte de los habitantes, ya que los beneficios de ésta repercuten en luz para los hogares, energía para las microindustrias rurales, la electrificación de pozos de agua, etcétera. Era deber del PRONASOL que la electrificación de las comunidades fuera parte de un proyecto global que apoye el mejoramiento de los niveles de vida.

	COMUNIDADES ELECTRIFICADAS			PRESUPUESTO
	Rurales	Urbanas	Total	(1)
1989-1990	4,781	2,252	7,033	743.2 (2)
1991	2,815	1,508	4,323	446.1 (3)
		TOTAL	11,356	

(1) miles de millones de pesos

(2) presupuesto global (aportación de la federación, estados, municipios y comunidad)

(3) presupuesto del gobierno federal a través de PRONASOL

Cada programa de los mencionados hasta aquí, en cuanto a estructura habitacional (vivienda, agua potable, alcantarillado y energía eléctrica rural y urbana) tuvo un objetivo definido, el cual interactúa con el de los demás programas. Es así, que la acción de Solidaridad buscó abarcar el espacio total de las necesidades que tienen las comunidades más desprotegidas, en un universo de acción que fue desde la construcción de casa, hasta la integración de los servicios básicos de ésta (luz, agua, drenaje, etc.), reconociendo que la vivienda no solo es la casa donde habita, sino también los lugares comunes en donde se pasa gran parte del tiempo y

donde se llevan a cabo acciones comunales. Por lo que Solidaridad también interviene en la construcción y remodelación de parques, plazas, mercados, etcétera.

INFRAESTRUCTURA CARRETERA

En la década de los noventa, México ha vivido un importante incremento en su infraestructura de carreteras, en este aumento influye mucho el hecho de que a los dos sectores que tradicionalmente construyen la red de carreteras, el gobierno federal y el estatal se le suma el sector privado. Es importante notar que aunque el aumento de la red de caminos ha sido trascendente, las comunidades marginadas han quedado fuera de alcance de esta modernización.

A las zonas más aisladas de los municipios, es adonde se debe hacer llegar la red carretera, las razones, por demás son claras, ya que una carretera abre a una comunidad a las ventajas de la modernización en transporte de las mercancías, de enfermos si fuera el caso, y otras tantas más.

La forma en que opera el Programa de infraestructura carretera es:

1. El Comité de Solidaridad de la Comunidad (o alguna otra instancia) presenta al Comité para la Planeación del Desarrollo (COPLADE) el proyecto de la obra de carretera que se requiere, este proyecto debe de incluir el estudio financiero (costo de la obra), de beneficios (cuanta gente se beneficia) y técnico (longitud, descripción, topografía).
2. EL COPLADE analiza el proyecto en términos de costo-beneficio (social, no lucrativo), así como su viabilidad, y los prioriza con los demás proyectos de la región.
3. En su caso, se autoriza, ante lo que se le otorgan los recursos y se procede a ejecutar la obra.

este programa obtuvo los siguientes resultados:

	PRESUPUESTO (*)	KMS CONSTRUIDOS	KMS REHABILITADOS	MANTENIMIENTO KM
1989	285.9	3.702	3.366	33,000
1990	466.2	4.038	3.681	37.812
1991	(1)	5.415	1.575	29.824

*miles de millones de pesos

(1) no especificado

PROGRAMA DE APOYO A LAS COMUNIDADES INDIGENAS

Un de los grupos sociales que sufren mayor marginación es, el indígena. A nivel general, su estándar como comunidad y como individuos se encuentra dentro de los parámetros de pobreza extrema. Es así que son unos de los objetivos fundamentales de la acción de PRONASOL. Entre las características más importantes de este grupo están:

- ❖ La población indígena en 1990 supero los 7 millones de personas, representando casi el 9 % de la población total del País.
- ❖ Esta población se reparte en 56 grupos étnicos , todos ellos con lenguas propias.
- ❖ En Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán representan la mitad de su población; en Campeche, Chiapas e Hidalgo superan el 25% de la población total; Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz superior al 10%. En otros estados como Baja California Sur, Colima, Nuevo León y Zacatecas no existen comunidades indígenas. Y en el área metropolitana de la ciudad de México habitan al rededor de un millón de indígenas, que no están incorporados al desarrollo urbano.
- ❖ Cinco millones se encuentran en el medio rural viviendo de las actividades primarias que tiene la región. Como la agricultura para el autoconsumo.
- ❖ Las actividades económicas más comunes de estos grupos son: la agricultura, cría de animales (pequeños y en poca magnitud), apicultura, la pesca (actividad que cada vez aumenta más en las comunidades indígenas), la manufactura de artesanías (en donde la mujer es parte importante), y la explotación forestal, la cual crea graves trastornos ecológicos, pero sigue siendo, muchas veces, el único o mejor modo de subsistencia para algunos.
- ❖ Dos elementos importantes son, el nivel de marginación de las comunidades, las cuales están alejadas e incomunicadas de centros urbanos y por lo tanto, negadas a muchos de los servicios básicos: así también, el lugar donde se encuentran regularmente es el menos idóneo para la siembra, por lo que obtener una buena cosecha resulta difícil.
- ❖ El grado de desnutrición es muy alto, al rededor del 75% de este grupo presente problemas graves.
- ❖ Tienen una esperanza de vida inferior al promedio nacional, y sus problemas de salud son muchos, incluyendo enfermedades que ya se consideran erradicadas del país.
- ❖ En cuanto a educación, el índice de culminación de la primaria es de solo 20%, las escuelas regularmente llevan un sistema bilingüe - bicultural (lengua materna - español).

Es bajo estas circunstancias, que el PRONASOL surge como un instrumento más para apoyar la labor de las instituciones involucradas en la solución de estos problemas, en especial apoyando la labor del Instituto Nacional Indigenista (I.N.I.).

Es así que el Programa reconoce cuatro ámbitos en los que se pueden dividir, en general, los problemas que oprimen a los indígenas:

⇒ **Apoyo al Desarrollo Económico Productivo**

⇒ **Apoyo a la Justicia**

⇒ **Apoyo a la Salud y Bienestar Social**

⇒ **Fomento al Patrimonio Cultural**

1.-Apoyo al Desarrollo Económico Productivo.-

Para enfrentar el primer aspecto, que es el del apoyo al desarrollo económico, el PRONASOL creó dos programas de acción: los *Fondos Regionales de Solidaridad* y las *Brigadas de Solidaridad*.

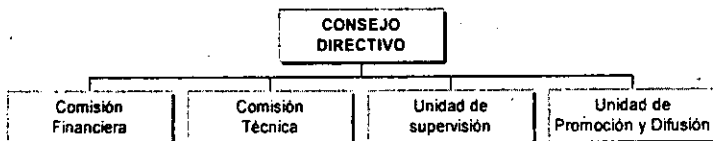
Los *Fondos Regionales de Solidaridad* empiezan a funcionar a partir de marzo de 1990, con el fin de poder financiar proyectos rentables, que en un determinado lapso, hagan autosostenibles a las comunidades o grupos que los emprendan. dichos fondos están integrados por recursos federales a través del PRONASOL, teniendo un capital de acuerdo a las necesidades consideradas para cada región, tomando en cuenta su magnitud, población, viabilidad de los proyectos presentados, posibilidades y tiempos de recuperación. los fondos son depositados en una cuenta bancaria, con lo que aparte de estar a la mano de sus responsables, obtienen intereses, y se lleva un mejor control a partir de los documentos bancarios. Los Fondos son repartidos entre las organizaciones indígenas en calidad de financiamiento crediticio.

Para determinar las regiones, se usó la estructura creada por el I.N.I., éste creó los Centros Coordinadores Indigenistas, cada una para cada región, la cual se establece con base en las necesidades, población, afinidades entre comunidades etc., Para cada área en que está establecido un C. C. I. se creó Fondo Regional.

El mecanismo mediante el cual operan estos fondos es:

1. El I.N.I. a través de los C.C.I. invita a que se creen y/o participen las organizaciones indígenas en los Fondos.

2. Las organizaciones que deciden participar se reúnen en una asamblea constitutiva del *Fondo Regional de Solidaridad*. En donde se elige un consejo directivo.
3. La Asamblea Constitutiva designa una comisión redactora del reglamento interno, el cual se basara en un formato propuesto por el I.N.I..
4. Asesorados por el C.C.I. se integraran las comisiones: financiera, técnica, de evaluación, y las unidades de supervisión, promoción y difusión.



5. El consejo directivo firma el convenio de concertación y transferencia de recursos con el I.N.I. y la S.P.P.: con lo que las organizaciones indígenas se conviertan en socios solidarios.
6. Se abre la cuenta bancaria en donde se deposita el Fondo y la forma de control interna queda sujeta a lo que las propias organizaciones establecieron un reglamento.
7. Se reparten recursos según la priorización que hace el mismo consejo, tomando en cuenta: tiempo de recuperación (considerando de forma prioritaria los proyectos a corto plazo), número de beneficiados, viabilidad, etcétera.

Los prestamos que otorga el fondo, tienen una tasa de interés, la cual es establecida por el consejo directivo y la asamblea del mismo.

El I.N.I. y PRONASOL aconsejaban que para un préstamo se otorgara a una organización indígena, ésta aportara el 25% del costo del proyecto, porque así, además de aumentar la capacidad de los Fondos, la organización contrae una mayor obligación para hacer realidad la productividad de su proyecto, ya que arriesgaba recursos propios. Aunque esta cláusula que se aconseja poner en el reglamento de cada Fondo puede tener sus excepciones, y algunos reglamentos aminoran el monto de la participación de las organizaciones. La aportación propia que deben dar, las organizaciones, salvo en excepciones, y una mínima parte es monetaria, se busca que sea en mano de obra, materiales para el desarrollo del proyecto, terreno para la infraestructura de éste, etc.

Con los proyectos productivos que se beneficiaron con los Fondos Regionales se pretendía:

- ⇒ Mejorar la capacidad productiva de las actividades que puedan desarrollarse en la región.
- ⇒ Aprovechar a su máximo los recursos regionales.
- ⇒ Motivar y apoyar a estas organizaciones para que implanten en sus formas de trabajo las tecnologías modernas, combinándolas e integrándolas con sus formas tradicionales de trabajo.

El presupuesto autorizado en 1990 fue de 50,000 millones de pesos. En este mismo año se crearon 71 fondos regionales que apoyaban a 850 organizaciones indígenas.

Se realizaron con esto 216 proyectos autosostenibles, que abarcan: agrícola (57), de comercialización (56), pecuarios (53), infraestructura (22), y pesquera (12).

La comunidad beneficiada se estima entre 100,000 indígenas, ubicados en 30 municipios en 8 entidades federativas.

La otra forma de apoyar el desarrollo económico productivo fue a través de las "*brigadas de solidaridad*", que eran un grupo técnico que se acerca a la comunidad indígena con el fin de apoyar en el desarrollo de sus proyectos, y más aun, capacitarlos para que ellos logren la autogestión, esto es, que puedan, de manera independiente y en un futuro inmediato, maximizar los frutos de sus trabajo aprovechando todo el apoyo de las instituciones Públicas, y las técnicas que puedan aplicar, a través de la capacitación y el asesoramiento para el trabajo. también se les asesoro en el momento de crear los proyectos productivos que van a presentar ante el Consejo Directivo de los *Fondos Regionales de Solidaridad*.

2.-Apoyo a la Salud y Bienestar Social.-

Este objetivo, para intentarlo cubrir del todo, se dividió en tres aspectos, que son en los que se encuentra Solidaridad con los indígenas: Salud, alimentación y Educación.

En materia de salud se ejecutan las siguientes acciones.

- ⇒ Adiestramiento de parteras y médicos indigenistas, en las que se les capacita con técnicas modernas para hacer eficiente su trabajo.
- ⇒ Se formaron equipos Comunitarios de salud, farmacias comunitarias que cuentan con el medicamento esencial para defenderse de las enfermedades que más se presenten en la comunidad.

-
- ⇒ Como estrategias complementarias se desarrollaron acciones de control prenatal, desparasitación, consultas medicas, odontología preventiva y vacunación, entre otras .
 - ⇒ Se le otorgo una importancia sobresaliente a la prevención y control de enfermedades epidemiológicas, que encuentran en las condiciones de las comunidades indígenas el ambiente optimo para propagarse. Entre las enfermedades de este tipo que se intento controlar esta el sarampión, y a nivel prevención la que se ha tenido más cuidado de evitar (por ser la más viable de aparecer) es el cólera.

En cuanto a la nutrición se toman como medidas:

- ⇒ Debido a que el indice de destrucción es muy bajo a nivel general entre los indígenas (entre el 40 y 50% de los niños menores de 5 años tienen este problema). Se decidió apoyar a los que más padecieran este mal, siendo así que se les entregaba a las familias seleccionadas una canasta alimenticia que cubre aproximadamente el 25% de los requerimientos calóricos necesarios para la familia.
- ⇒ Las comunidades involucradas en este programa aportan una cuota con la que se instaura un fondo destinado a la producción de alimentos .
- ⇒ Con este programa en 1989-90 se beneficiaron 115 localidades de 11 entidades federativas: con lo que se cubrieron alrededor de 30.000 habitantes, conformados en 5.839 familias aproximadamente.

En el sector educativo se tomaron las acciones de:

EL PRONASOL apoya a los programas de albergue con que cuenta el I.N.I.. Estos albergues-escuelas, son una manera fundamental de cubrir la educación primaria en localidades en donde las comunidades indígenas se encuentran muy alejadas y no hay forma de tener una escuela con las materias regulares, se enseña a los niños cosas que les pueden ser útiles dentro de su vida en la comunidad, como actividades agrícolas u otras formas de trabajo que puedan desarrollarse conforme los recursos naturales que la región provee.

En el periodo 1989-90 mediante el PRONASOL se mejoraron las condiciones físicas de los albergues, ya que iban en creciente deterioro, por ejemplo desde su fundación y hasta 1988 en general, el equipo de comedor, cocinas y dormitorios no habían sido cambiados, con PRONASOL se repararon 975 albergues, y 990 fueron equipados, beneficiando esto a 45.000 niños.

3.- Apoyo a la justicia.-

El PRONASOL desarrolló un programa de capacitación de los derechos básicos de los indígenas que consta de dos elementos: el primero es el de promover cursos simples en el que se muestre a este grupo cuales son sus derechos esenciales y las formas de protegerlos y a que instancias recurrir en caso de que sean violados. El otro punto, fue la creación del boletín titulado "Donde no hay abogado" que apoya al curso de capacitación y enseña elementos esenciales de defensa legal donde estos cursos no se pudieron aplicar.

También, se creo un programa que apoya la regularización de la tenencia de la tierra, que es uno de los problemas más apremiantes de las etnias. En este programa intervienen de manera coordinada la Secretaría de la Reforma Agraria, el I.N.I. y los gobiernos estatales. Así mismo se apoya a los indígenas que se encuentran presos en el sistema de reclusorios nacional.

Estos programas tuvieron como una base operativa a pasantes y licenciados en derecho que colaboraron a través de la coordinación de este programa con el de "apoyo al servicio social" que mencionamos paginas atrás.

4.- fomento al patrimonio cultural.-

Para apoyar este rubro se estableció el "Fondo Para la Promoción del Patrimonio Cultural Indígena" que opero bajo los mismos principios de los *Fondos Regionales de Solidaridad*. Los recursos que se distribuyen por medio de dicho instrumento, y por la naturaleza misma de éste, no son recuperables.

Entre las instituciones que se coordinan mediante este programa están: el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional Indigenista, el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanía, la Dirección General de Culturas Populares, la dirección General de Educación Indígena, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, las casas de cultura y artesanías de las entidades Federativas y las Universidades.

En términos globales (todos los programas de apoyo a las comunidades indígenas), el presupuesto que se manejo del PRONASOL a través del I.N.I. fue:

PRESUPUESTO (*)		
1989	1990	1991(1)
36.2	139.5	253

*miles de millones de pesos

l presupuesto asignado

PROYECTOS PRODUCTIVOS

EL PRONASOL al apoyar a estos proyectos, buscaba que aquellas personas y comunidades que padecen la pobreza, encuentren una forma de vida que las sostenga. Esta fase del Programa tenia como fin hacer autosuficientes a las comunidades que participaron en él. Se busca que con el tiempo estos proyectos se hagan autofinanciables. Con esto se intento incorporar a la gente de comunidades pobres al mercado no solo como consumidores, sino también como productores.

Entre los elementos importantes en cuanto a conocimientos con que debe contar la comunidad y la persona para que estos proyectos se desarrollaran oportunamente están: "la educación (que aumenta la capacidad personal para procesar y utilizar la información). La capacitación (que desarrolla habilidades específicas) y la asistencia técnica (que debe de hacer concurrir información y habilidades específicas al problema en cuestión)"⁴⁸.

Para poder implantar dichos programas en una comunidad, ésta debe contar de antemano con una infraestructura física y "social". Es por esto que el Programa de apoyo a proyectos productivos se puede clasificar como un programa terminal que se aplica cuando la comunidad ya sea con PRONASOL u otros instrumento se encuentra en las condiciones físicas (con todos los elementos como agua, luz, comunicación con otros lugares por carretera, etc.) y sociales (como una comunidad lo suficientemente capacitada y orientada) adecuadas para comenzar con acciones que ya no solo detengan su nivel de pauperización, sino que lo disminuyan.

Con los proyectos productivos Solidaridad dijo intentar atajar varios males de una vez; no solo que se produzca para competir en mercados externos, sino darle a la comunidad de origen productos acabados ahí mismo, para que obtengan un producto de abasto continuo y sin intermediarios.

⁴⁸ EL COMBATE A LA POBREZA. op. cit. pág. 111

Los proyectos productivos que más relevancia tuvieron dentro del Programa son: el apoyar a productos forestales; a pescadores ribereños, acuacultura; y a la pequeña minería.

FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCIÓN:

En 1990 se crean estos Fondos como parte del PRONASOL, enfocados sobretodo a cubrir a la parte de población agrícola que quedo al margen de los créditos del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), que se consideraban de alto riesgo por ser de temporal , por su siniestralidad, baja productividad u otro fenómeno que le pueda dar porcentajes considerables se irrecuperabilidad a la inversión. Los agricultores que por esta razón se encontraban desprotegidos financieramente, eran alrededor de 269,000 que trabajan alrededor de 1.2 millones de hectáreas.

El apoyo a estos productores es directo y en efectivo; se otorga un crédito de \$300,000 por hectárea, lo cual no cubre el costo de la producción, pero sí le genera un empuje vital a ésta: el crédito no tiene una tasación de intereses, debe ser cubierto por el campesino al final del ciclo productivo o de comercialización.

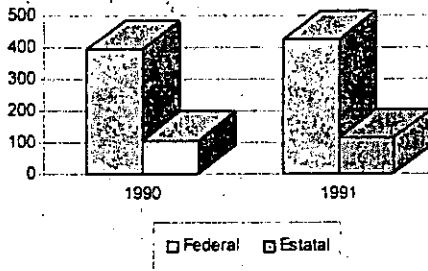
Estos fondos operaron a través de Comités de Solidaridad y bajo la responsabilidad de sus ayuntamientos respectivos. También, para mayor control en cada ayuntamiento, se forma un "Comité de Validación y Seguimiento" formado por autoridades municipales y representantes campesinos.

	PRESUPUESTO (1)			BENEFICIADOS	
	Federal	Estatad	Total	Personas	Hectáreas
1990	395.4	107.9	503.4	648,000	1.9 (2)
1991	423.2	114.7	537.9	no cuantificado	

1 miles de millones de pesos

2 millones de hectáreas

COMPARATIVO DE INVERSION FEDERAL VS. ESTATAL



FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD

Este programa se considero uno de los más importantes de la acción global del PRONASOL, y se enfoca a apoyar a los municipios de mayor marginalidad del País, en las acciones que por sus características específicas no pueden llevarse a cabo únicamente por y con recursos de los municipios.

Los fondos operan a través de los *Consejos Municipales de Solidaridad* que se forman en cada municipio, y como instancia decisiva se instauran los *Comités de Solidaridad* de las comunidades, que son, con el aval de los Consejos, las encargadas de decidir las acciones apoyadas por los éstos.

El Consejo Municipal de Solidaridad se conformaba de la siguiente manera:

CONSEJO MUNICIPAL DE SOLIDARIDAD ORGANIZACION



Los comités de solidaridad son los que deciden las obras a realizar, vigilan el uso de los recursos, avances y calidad del trabajo, y ya acabada, el mantenimiento de la obra. En algunos municipios los *Fondos Municipales de Solidaridad* igualan o superan los recursos propios del municipio correspondiente.

Los Fondos Municipales de Solidaridad dividen los proyectos que financian de tres formas:

- a) **De bienestar social.**- Son obras que tienen el objetivo de promover el desarrollo social de las comunidades. En este grupo se incluyen: la construcción y reparación de sistemas de agua potable y drenaje; de escuelas; instalaciones deportivas; centros de salud; calles; parques y jardines; obras de urbanización, etcétera. Durante el primer año de operación de los fondos se ejecutaron 15,731 obras de equipo.
- b) **De apoyo productivo.**- El propósito es impulsar y fomentar la producción de bienes básicos con obras como: la perforación de pozos para riego, la construcción y reparación de canales; bordes; unidades pecuarias; estanques rústicos; nivelación de suelos; despiedre y empacadoras de productos agrícolas. En 1990 se realizaron 663 obras de carácter público.
- c) **De infraestructura.**- Tiene la finalidad de apoyar las actividades productivas y dotar a las comunidades más atrasadas de servicios. Las obras incluyen: construcción y rehabilitación de caminos rurales; puentes; centros de acopio y la electrificación de poblados rurales y colonias populares. En 1990 se construyeron 524 obras de apoyo⁴⁹.

<p>PRESUPUESTO 1990: 337,403.6 millones de pesos 1,439 municipios beneficiados en 19 estados</p> <p>PRESUPUESTO 1991: 527,800 millones de pesos hasta agosto</p>
--

⁴⁹ SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO NACIONAL, op. cit. pág. 81

MUJERES EN SOLIDARIDAD

La mujer, en las zonas marginadas, es parte importante del proceso productivo. Ya sea en áreas rurales o urbanas la labor de la mujer complementa y/o suplente el trabajo tradicionalmente masculino. Con el programa "Mujeres en solidaridad" se intentó solucionar la problemática de las mujeres campesinas, indígenas y las que habitan zonas urbanas marginadas.

Entre la mujer campesina, uno de los fenómenos que más se observa, es que el frecuente fenómeno de la migración masculina en busca de las cosechas a otras regiones, e incluso a Estados Unidos, hace que sea la mujer quien tenga que resolver los problemas de la familia. Así también, la mujer indígena al verse ubicada en un hábitat que no le permite subsistir, ha desarrollado una migración hacia zonas urbanas o regiones menos marginadas, en donde se dedica al trabajo asalariado en fábricas o en el campo, al servicio doméstico o al comercio ambulante.

Solidaridad apoya a estos grupos de mujeres con dos tipos de proyectos:

1. *"Proyectos productivos.* Aprovechan la vocación productiva regional como la piscicultura, la agricultura, artesanal y otras actividades para generar trabajo para las mujeres, siempre y cuando hayan analizado sus actividades cotidianas, los cuales deben de ser viables en términos de mercado para que genere ingresos que permitan elevar el nivel de vida de las participantes.
2. *Proyectos sociales y de servicios.* Crean servicios para facilitar el trabajo cotidiano de las mujeres, por lo que contribuyen al cambio positivo de la calidad de vida familiar y comunitaria. Esta vertiente de trabajo puede ejemplificarse con guarderías, centros sociales, caminos, molinos de nixtamal, introducción de agua y otros servicios".⁵⁰

Los requerimientos para comenzar los proyectos son similares a los de los demás programas de esta especie: demostrar su viabilidad, su impacto en la comunidad, personas beneficiadas directa e indirectamente, es decir, cuantas personas participan en el proyecto y cuantas se benefician de sus resultados, y cual es el compromiso de la comunidad.

En la localidad donde se instala el programa, se forma un *Comité de Mujeres en Solidaridad*. Y para cada proyecto que este comité accione se crea un "*grupo operativo*" donde participan las mujeres que promueven

⁵⁰ *ibid.* pág. 86

los proyectos específicos. Este grupo operativo, cuenta con una coordinadora que supervisa el desarrollo del trabajo, en lo referente al apoyo técnico, social y administrativo. A la vez en cada entidad federativa se forma, en el seno del COPLADE, un subcomité técnico de Mujeres en Solidaridad con representantes de los ordenes de gobierno y del sector social y privado, así como representantes de los comités de mujeres en solidaridad que existan en el estado.

La idea del programas es que éste se vuelva autosuficiente para operar diversos proyectos y así liberar recursos de PRONASOL para formar otros comités o programas. Siendo así que los recursos que aporte el gobierno federal o estatal, así como cualquier otro ingreso que tenga este programa, se utilice para crear un fondo comunitario con el cual se promuevan nuevos proyectos con capital revolvente.

Es por esto que vemos que *Mujeres en solidaridad*, busca que los proyectos que apoya generen de una forma u otra recursos que beneficien a la comunidad. Bajo estos términos, PRONASOL proponía que los proyectos a realizar reintegraran sus recursos mediante alguna de estas formas:

- > **Proyectos con cuotas de mantenimiento.**
- > **Proyectos con cuotas de recuperación.**
- > **Proyectos con cuotas de recuperación y de solidaridad.**

Un dato importante es el de que en 1991 aproximadamente el 93% de las mujeres que participan en este programa realizan labores también en su hogar o en el campo, y dos terceras partes de las participantes son casadas.

	PRESUPUESTO GLOBAL (*)	BENEFICIADOS	
		MUJERES	COMUNIDADES
1989	14.9	9,791	955
1990	31.2	25,146	1,046
1991	37.5	no cuantificado	

- presupuesto conjunto de federación y estados miles de millones de pesos

PROGRAMAS REGIONALES

Estos programas están destinados a abarcar problemas que le son comunes a varias localidades que, por encontrarse en una misma región, sus condiciones son similares.

La delimitación de una región no se hace con base en los límites ya establecidos, esto es, una región no necesariamente esta circunscrita en una entidad federativa, sino que puede estar dentro de una, dos o más, según sea la dimensión que abarque una misma problemática dentro de las comunidades.

En 1991 se encontraban en operación 6 programas regionales que influían en aproximadamente 4.5 millones de personas ubicadas en 157 municipios. Estos programas son:

- ⇒ Nueva Laguna.- que opera en los estados de Coahuila y Durango.
- ⇒ Istmo de Tehuantepec, en Oaxaca.
- ⇒ Oriente de Michoacán.
- ⇒ Tierra Caliente de Guerrero.
- ⇒ Sur del Estado de México.

A grandes rasgos el desarrollo de cada programa ha sido:

Nueva Laguna.-

Busco apoyar el uso y explotación adecuado de los recursos naturales con que cuenta la comarca lagunera. Poder aprovechar mejor su manto acuifero; mantener su lugar como la cuenca lechera más grande del país y como primer centro productor de algodón.

El programa opera a través de un "Comité de Concertación Regional", creado específicamente para esta responsabilidad. Su función es la de coordinar, seguir y evaluar las acciones que en el marco del programa se desarrollen. Dicho Comité tuvo un papel importante como coordinador debido a que se trabajo conjuntamente en dos entidades federativas, fue deber del comité procurar la inmediata obtención de acuerdos y/o convenios conjuntos.

Son tres, según el estudio gubernamental, los problemas más importantes que tenía que atacar el programa; y a cada uno de ellos se les designo un grupo de trabajo, estos son:

- ◆ grupo de trabajo para el aprovechamiento del agua
- ◆ grupo de trabajo para la modernización del sector agropecuario
- ◆ grupo de trabajo para el reordenamiento de la zona urbana

A través del Comité se llegaron a formular 7 acuerdos regionales para "el desarrollo de la Comarca Lagunera".

1. Acuerdo para el uso y aprovechamiento del agua
2. Acuerdo para la modernización del sector agrario
3. Acuerdo para la reordenación para la zona urbana
4. Acuerdo para el aprovechamiento de recursos renovables
5. Acuerdo para el desarrollo industrial, comercial y de servicios
6. Acuerdo para el desarrollo social
7. Acuerdo para el desarrollo de la tecnología y la educación superior

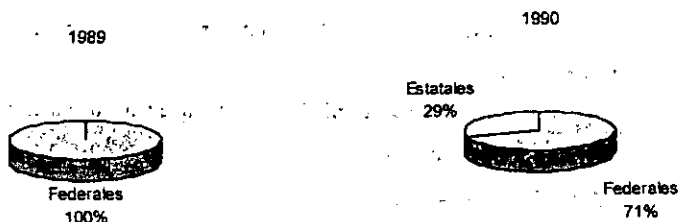
PRESUPUESTO(*)				
	FEDERALES (PRONASOL)	ESTATALES	OTROS (1)	TOTAL
1989	25.222	--	--	25.222
1990	50.200	21.0	--	71.200
1191 (2)	72.686	16.080	2.625	91.391

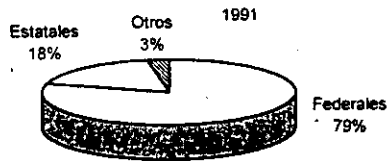
* miles de millones de pesos

1 aportación comunitaria; créditos, etc.

2 parcial

La comunidad beneficiada es de aproximadamente 1.5 millones de personas ubicadas en 16 municipios.





Itsmo de Tehuantepec.-

con este programa se busca fomentar el desarrollo de los sectores agrícola, forestal; minero, ganadero, pesquero y turístico de la zona.

Para llevar a cabo estos fines se propiciaron 6 acuerdos regionales que son:

- ⇒ Acuerdo regional para el bienestar y la reordenación urbana
- ⇒ Acuerdo regional para el desarrollo agropecuario y forestal
- ⇒ Acuerdo regional para el uso y aprovechamiento del agua
- ⇒ Acuerdo regional para la modernización de las comunicaciones
- ⇒ Acuerdo regional para la modernización de la pesca
- ⇒ Acuerdo regional para el desarrollo industrial y comercial

Dentro de la coordinación para el desarrollo de la región, también se inserta la participación de los gobiernos municipales, y de otros programas auspiciados por PRONASOL que operan dentro de los municipios que abarca la región. Es así que el PRONASOL llega a tener varios programas operando en un mismo municipio, lo cual no se considero erróneo, al contrario, porque de esta manera debería abarcar de un modo más eficaz las distintas problemáticas de las comunidades. Así vemos que entre las acciones de otros programas que a coordinaron con las del programa regional "Itsmo de Tehuantepec" están:

1. "Con el Fondo Municipal para la Producción se apoya a las organizaciones de productos cuyo horizonte de acción rebase en ámbito municipal, y a los campesinos que el BANRURAL dejara de habilitar por encontrarse en zonas de alta siniestralidad.
2. El Fondo Municipal de Solidaridad apoyara obras que promuevan el bienestar social en los municipios.

3. el Fondo de apoyo al programa "Amemos a nuestro pueblo" se utiliza para el remozamiento de las poblaciones que integren rutas turísticas, para mejorar las condiciones de salud y el patrimonio de los pueblos, etnias y comunidades.
4. El Programa de *Solidaridad para una Escuela Digna* abarcara todas las acciones encaminadas a la rehabilitación y equipamiento de escuelas deterioradas.⁵¹

Este programa regional funciona en 64 municipios que conforman la región del istmo.

Costa de Oaxaca.-

Este programa opero en 49 municipios del estado de Oaxaca ubicados en la zona de la costa. Por lo que, y atendiendo a lo que se considera sus necesidades comunes se formularon 5 acuerdos de desarrollo que son:

- ⇒ Acuerdo regional para el bienestar social y el desarrollo urbano
- ⇒ Acuerdo para el desarrollo de la pesca
- ⇒ Acuerdo para el desarrollo agropecuario
- ⇒ Acuerdo para la modernización de las comunicaciones
- ⇒ Acuerdo para el desarrollo del turismo

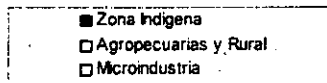
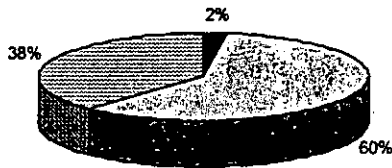
Oriente de Michoacán.-

Opero en 16 municipios del estado de Michoacán beneficiando a una población de 437,904 habitantes.

En 1991 el presupuesto autorizado para este programa se dividió de la siguiente manera:

2,027	millones de pesos para la zona indígena
56,000	millones de pesos actividades agropecuarias e infraestructura rural
35,285	millones de pesos desarrollo de la microindustria

⁵¹ ibid, pág. 93



Tierra Caliente de Guerrero.-

Este programa busco apoyar a las comunidades de los nueve municipios que forman la región, sobretudo en lo que es su de subsistencia básico: la agricultura.

El presupuesto autorizado para 1991 es de 100 mil millones de pesos

Sur del Estado de México.-

Funciono en 3 municipios de estado, beneficiando a una población de 138,00 habitantes.

Teniendo como base operativa y de decisiones a los *Comités de Solidaridad*, se busco en esta región combatir y dar solución a:

- ❖ El fortalecimiento y modernización del campo, para elevar la producción agropecuaria.
- ❖ La modernización del proceso de abasto, sobre todo en bienes de consumo básico para población de bajos ingresos.
- ❖ Mayor servicio de agua potable y drenaje a localidades mayores de 500 habitantes.
- ❖ Mejorar los servicios urbanos (limpia, calles, etc.).
- ❖ Mejorar los servicios educativos, de salud, comunicaciones, vivienda.
- ❖ Mayor servicio eléctrico.

El presupuesto que en 1991 se contempla para este programa es de: 64.900 millones de pesos

Vemos en este capítulo como con el PRONASOL el gobierno intento cubrir el mayor campo de las demandas sociales de los grupos marginados.

Con el análisis de la parte práctica del programa, se observa como éste no es labor de una sola dependencia (la S.P.P.) sino que es se penso como la acción conjunta de diferentes instancias y ordenes de gobierno. Sin embargo, Para hacer más coherentes y eficientes las acciones que en el marco del Programa Nacional de Solidaridad desarrolla la administración pública, existieron instrumentos que concentraron las acciones en la responsabilidad concreta de una o más dependencias. Este fue el caso del presupuesto que la federación otorgo al programa a través del ramo XXVI "Desarrollo Regional" y el cual estaba bajo el control único de la S.P.P.; también es el caso de los instrumentos de control que se tienen para el buen manejo del presupuesto y de las acciones ejecutadas, que como se describió al principio de este capítulo, le corresponden a varios organismos como son la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, y las contralorías internas de la S.P.P. y de las demás dependencias involucradas, siendo que con esto se delimita específicamente la responsabilidad de quien debe llevar el control y la vigilancia.

Es éste el marco general de la praxis del Programa Nacional de solidaridad, siendo que consideramos importante exponer una idea clara de sus programas representativos, ya que, es a través del estudio de estos, que podemos reafirmar y confirmar (o en su caso negar) las bases que antecedieron e influyeron en la creación del PRONASOL; y que se definieron en los primeros dos capítulos, tanto desde el aspecto de la proyección técnico - administrativo - operativo de las leyes y del sistema de planeación que se aplica en México; como del reconocimiento objetivo de las problemáticas sociales más importantes que abaten al País y la definición real mas que discursiva de éstas.

CAPÍTULO IV:

CONCLUSIONES

El presente capítulo intenta resumir las conclusiones que se hicieron a partir del análisis de los capítulos anteriores en relación al tema central de esta tesis, esto es, con base en los antecedentes que muestran los tres capítulos mencionados, esclarecer si realmente y a que grado fue el PRONASOL un instrumento en donde se concentran las acciones de las diferentes instancias y ordenes de gobierno, así como de otros actores de Estado (concretamente las acciones de la sociedad civil).

La situación económica del país, que desde la década de los 70s demeritó el nivel de vida de los mexicanos, provoca que el de por sí ya arraigado fenómeno de la pobreza se acentúe. Aunado a esto, la misma crisis obliga a racionalizar los órganos de gobierno y sus funciones, por lo que se tiene que implementar planes y programas de eficiencia de la gestión Pública. Es así que recobra gran importancia el aspecto de la planeación de las políticas nacionales teniendo la mayor relevancia las políticas económica y social, las que deben ser congruentes y secuenciales una de la otra. Siendo que como hemos visto, la pobreza tiene características estructurales y circunstanciales; la política económica debe tener como objetivo atacar el problema estructural de la pobreza; y, la política social debe abatir el problema circunstancial de la misma. que es en mucho, el efecto de la primera, es decir, el fenómeno estructural como causa.

La pobreza se constituye como un concepto de trascendencia nacional y no solo de clase, en tanto que sus elementos perjudican casi la mitad de la población del país, y se vuelve por tanto, además de común denominador de un sector mayoritario, en un elemento perturbador del "status quo" para los grupos favorecidos.

Uno de los más grandes problemas que tiene la aplicación de las políticas Públicas se refiere a la toma de decisiones y priorización de las necesidades a que se enfrenta la gestión gubernamental. Resulta extremadamente difícil decidir que necesidad es más apremiante para una persona o comunidad. Es por ello que las concepciones de los gobiernos se inclinan a reconocer el papel participativo que la sociedad civil cumple.

Ante las condiciones actuales, resulta imposible dejar que las personas de escasos recursos participen sin protección en el libre juego de mercado (que incluye el mercado de dinero y de servicios), por tanto, una política neoliberal como la que se aplica en México, debe reconocer en que no puede haber un trato igual para los desiguales, es decir, no se puede permitir que personas sin apoyo económico tengan que bastarse con sus propios medios para cubrir sus necesidades, es un sector de la sociedad que debe considerarse en situación y en prebendas como especial dentro de la vida del estado, subsidiándole sus satisfactores básicas dentro de la política de redistribución del ingreso (que es política económica y social a la vez).

La época moderna, trae consigo todo un proceso de integración cultural de manera local, nacional, regional, y universal; esto se debe a que la capacidad de conocer otras formas de vida se ha incrementado debido a una mayor interrelación humana (con mayor penetración); y de este conocer al otro, surge la posibilidad de comparar la vida propia con la ajena, y por lo tanto, reconocer nuevas necesidades y organizarse conjuntamente con quienes también las padecen. Es ante este fenómeno de replanteamiento de la situación del ser humano ante su sociedad y su papel en la nación, que el gobierno tiene que ceder parte de sus funciones para cubrir el reclamo de participación social.

Es importante ver el nacimiento de la participación social no como una concesión graciosa del gobierno sino como el reconocimiento de una actitud emanada de la sociedad misma. Es por esta causa que el gobierno, se enfrenta a una mayor delimitación de sus acciones, teniendo el grupo que ostenta el poder que negociar su permanencia a partir de la secesión delimitada y definida de éste (es decir, de las decisiones): siendo que dichas decisiones que cede a la sociedad son exclusivamente las que se relacionan con circunstancias inmediatas de su vida, que tienen que ver con aspectos muy palpables del ser humano. Retomando la idea de que existen fenómenos estructurales y circunstanciales de la pobreza, se le permite al ser social participar en las soluciones exclusivamente del aspecto circunstancial.

Es así como de la unión por las necesidades, surge una unión más fuerte de estos grupos, que tiende a rebasar sus estructuras originales para transformarse en células de participación política que sobrepasan las formas tradicionales de ésta (de la política), siendo el campo en donde más se nota en el de los partidos políticos. Las células políticas que con el PRONASOL se forman como Comités de Solidaridad trascienden del universo en que se gestan, que es el de la labor comunitaria, para conformarse como un grupo social que por su identificación y unidad hacia el interior se convierte en un fuerte grupo de presión que puede en un momento dado, transformar su gestión práctica en ideológica.

El gobierno Salinista se enfrentó ante la necesidad de cambiar sus esquemas; dichos cambios se identifican como "*la Reforma del Estado*", en la que se reconocen varias reformas: la política, la económica, y la social, principalmente, siendo que dentro de esta última se encuentran los elementos que esta tesis estudia. El concepto de reforma social es, dentro de este conjunto, el único en el que el gobierno no es el principal propiciador del cambio, sino que retoma un fenómeno social vivo adaptándose a él, y adaptando a la sociedad a su ritmo de cambio.

Como fundamento ideológico de esta Reforma del Estado, se retoma el concepto de *Liberalismo Social*, el cual tiene dos cunas, la nacional proveniente de la constitución del 57, y la tendencia internacional a buscar un lugar que medie entre las dos grandes ideologías (capitalismo y socialismo).

El Liberalismo Social para esa administración, es un fenómeno netamente práctico, es decir, más que irse al aspecto ideológico que señala el concepto; el discurso actual sobre *Liberalismo Social* tiene como base la propuesta de satisfacer las necesidades más apremiantes de la sociedad, es así como se mezcla ideología y práctica. *Liberalismo Social* y programas de participación social (en concreto PRONASOL), y de ello surge otro concepto que es el "*Estado Solidario*". Y con esto el gobierno intenta ir más allá de los elementos doctrinarios y plantea un programa de gobierno enfocado a los sectores sociales debilitados.

EL PRONASOL es resultado de un proceso de búsqueda por mejorar la forma de ejecutar las políticas Públicas, lo ideal es que no fuera la etapa final de este proceso, sino un paso en una secuencia perfectible.

Su base jurídica como la de toda acción de Gobierno es la Constitución Política Mexicana y las leyes que de ella emanan; recordemos que el Gobierno solo puede hacer aquello que la ley indica, mientras que el individuo únicamente no puede hacer aquello que la ley le prohíbe: es decir, la ley con el gobierno actúa como facultativa y con el individuo como delimitativa. Es por ello que toda acción que ejecute el poder ejecutivo, y en este caso la que aplique a través del PRONASOL, tiene una historia legal que la justifica y que en términos políticos reflejan el *Proyecto de Nación* que se ha pensando en construir (independientemente si este proyecto es válido, legítimo, o popular).

Se debe considerar que la Constitución tiene entre otras razones de ser dos de gran relevancia: la primera es ser el reflejo de lo que el Estado es en ese momento, y de las relaciones que llevan los miembros de éste entre sí, es decir, cubre la necesidad de normar la situación del ser individual y social con su ambiente. El segundo elemento importante es, y reforzando el fundamento de que en los ideales constitucionales se refleja el Proyecto de Nación, que la Constitución también plasma el concepto de ideal de país para un futuro. Y es por esos motivos que resulta importante que el PRONASOL tenga como antecedente y base el cumplir con preceptos constitucionales.

En estas circunstancias el PRONASOL surge como un instrumento de la planeación de la Administración Pública que tiene como base la constitución y las leyes correspondientes, y en este sentido necesita tener una coherencia con toda la estructura legal que se aplica a las acciones de gobierno, es por ello que para crearlo se tuvo que respetar los parámetros que le definen, como la ley de Planeación, el Sistema Nacional de

Planeación Democrática, la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el Plan Nacional de Desarrollo. Aunque también es necesario que solidaridad como proyecto de Gobierno se delimite claramente, siendo así que hubo leyes y normas que se ajustaron a él, como es el caso del reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto el cual se modificó para recibir al programa, y que tendría como consecuencia que después del periodo estudiado por esta tesis, se creará una nueva Secretaría (la de Desarrollo social) cuyo principal motor es Solidaridad. Es por tal motivo que podemos observar al PRONASOL como un concepto ecléctico que no es tan doctrinario como para no respetar sus necesidades prácticas, ni tan pragmáticas que no respete sus fundamentos históricos.

Como consecuencia no del Programa, sino del intento de eficientación de las políticas Públicas, varios instrumentos de éstas experimentaron un cambio en su estructura, ejemplo de lo anterior se observa en el cambio que sufrió la Secretaría de Programación y Presupuesto para incorporar a su estructura operativa al Programa; sin embargo existen cambios menos directos con Solidaridad pero vinculados a sus efectos, como es el caso de la transformación sufrida en los principios de los ochenta de los Convenios Únicos de Coordinación en Convenios Únicos de Desarrollo; y posteriormente con el crecimiento de la importancia que se le otorga al Ramo XXVI del presupuesto de Egresos de la Federación que corresponde al apoyo para el desarrollo regional y que es la base presupuestal y programática de la intervención del Gobierno Federal en el crecimiento estatal y municipal. Es con base en este Ramo, y teniendo como marco el Convenio Único de Desarrollo que el programa de Solidaridad destina, controla y ejecuta recursos federales en combinación con otros de diferentes tipos en sus subprogramas. Tanto fue la importancia del PRONASOL en este rubro que hoy día el Ramo XXVI cambió su denominación a "Desarrolló Regional y Solidaridad".

Un elemento importante para definir el proyecto de Nación y la visión que cada administración tiene de él, es el *Plan Nacional de Desarrollo*. Cada gobierno desde que empieza su gestión debe establecer cuales son sus objetivos y como interpreta el sentir de los mexicanos en cuanto a sus realidades y su futuro, todo esto es lo que debe plasmar el plan Nacional de Desarrollo, del cual tentativamente se desprenden los programas y proyectos. Es así que Solidaridad por tener la categoría de Programa representa el Orden, y el P.N.D. el Genero.

De lo anterior se desprende una relación de dependencia de Solidaridad hacia el Plan, siendo que es obligación de este programa y de todos los demás que el gobierno efectúe cubrir con los parámetros que el P. N. D. demarca, y que son o debieran ser la base de su actuación. Es por esto que el PRONASOL aparte de cubrir aspectos operativos de la gestión Pública, también tiene un fin político.

El presente trabajo es consecuencia de reflexionar el PRONASOL como el elemento más significativo y Publicado del gobierno salinista, y en especial de sus tres primeros años. Del conocimiento general de Solidaridad se intento pasar al análisis específico de sus características, las cuales se definieron sobre una serie de supuestos que sirvieron de hipótesis de investigación; entre otras ideas que se intentaron esclarecer están:

- 1) **Que en el marco del Programa Nacional de Solidaridad se concentraron en proyectos concretos las acciones de las diferentes instituciones gubernamentales que convergen en un mismo objetivo, Por lo que:**
 - a) **EL PRONASOL puede ser considerado como un instrumento de eficientación de la administración Pública.**
 - b) **Que al manejarse como un programa que cubría a todas las instituciones y ordenes de gobierno, el problema o necesidad social a tratar se podía atacar de una manera global. A diferencia si lo enfrentara una sola dependencia en donde únicamente se tocaría el aspecto correspondiente a ésta.**

Es ante la diversidad de problemas que sufre cualquier Estado, y es tal la complejidad de cada uno de estos problemas, que éstos, o mejor dicho sus soluciones, se tienen que priorizar y dar cauce a través de instituciones específicas y jerarquizadas; es ese el nacimiento de las Secretarías, Institutos, Consejos y otros organismos. Dentro de este parámetro de especialización de la función Pública, son necesarios organismos que observen a los problemas en su conjunto, no como elementos individuales, y a partir de esa perspectiva reordenar y coordinar a las dependencias, instituciones y ordenes de gobierno en acciones unificadas provocando; a través de abordar problemas por separado, encontrar la solución global.

- 2) **Que tomando en cuenta que un gobierno puede tener varias fuentes de legitimación, como la legal, electoral y pragmática. El Programa Nacional de Solidaridad forma parte de esta última.**

La legitimidad de un gobierno surge de la aceptación que éste tenga con su sociedad, en términos generales, las sociedades modernas aceptan al gobierno con base en su forma de llegar al poder. Los fenómenos sociales que proporcionan la consolidación del Estado Burgués de derecho, como la Revolución Francesa, la Ilustración, la Revolución Americana, entre otros, promovieron el sistema de gobierno democrático basado en la elección de los gobernantes por medio del voto popular; dicho sistema es la base de los gobiernos occidentales, sin embargo existen países cuyo nivel de desarrollo económico trae consigo conflictos de orden político, como lo es en las naciones latinoamericanas, en donde los procesos electorales son cuestionados,

tanto por los Partidos Políticos opositores como por la sociedad civil, motivo por el cual el grupo que entra al poder ve su aceptación delimitada, teniendo que buscar formas alternas para legitimar su posición.

Sobre la idea de que el sistema utilizado en las sociedades modernas es, el Estado de Derecho, salvo en el caso de la usurpación violenta del poder (vía golpe de Estado), casi todos los gobiernos cuentan con la legitimación legal, es decir, conforme a las leyes establecidas (regularmente por ellos mismos), su gobierno tiene una justificación; sin embargo, por si solo esta legitimación no garantiza una estabilidad social ya que una sociedad que no cree en sus procesos electorales, regularmente tampoco cree en las leyes.

Es así que se recalca la importancia de la alternativa de utilizar las acciones públicas, y más concretamente su resultado, como una forma de conciliar a sociedad y gobierno reforzando la legitimidad de la administración.

3) - Que una de las mayores ventajas del Programa en el periodo estudiado fue, que la coordinadora de éste era una instancia de la Secretaría de Presupuesto (la Subsecretaría de Desarrollo Regional), concentraba el Proceso de programación-presupuestación del PRONASOL. Con lo que se dinamizó dicho proceso y por tanta, la consecución de sus objetivos.

El PRONASOL fue un fenómeno de gobierno sui-generis, que debe ser observado desde cada una de sus aristas, y en especial desde las dos más importantes, lo administrativo y político.

Apoyar el desarrollo del programa en dichos ángulos a veces es coincidente. sin embargo, existen procesos de algunos de ellos que se oponen al otro, es en este momento que se tiene que decidir aspectos a desarrollar, el administrativo-operativo que eficienta la acción Pública, o el político que se basa en el fin propuesto y obtenido del programa, y el uso o ventaja que se obtiene.

Para ser más claros, el PRONASOL tiene dos objetivos, cumplir una función operativa y cumplir otra política, dentro de la primera se ubica todo el aspecto de la programación y presupuestación, que implica desde establecer los análisis de necesidad, sensibilidad e impacto de las acciones Públicas; hasta definir, controlar y priorizar los recursos necesarios para ejecutar dichas acciones.

El aspecto político implica definir conforme al mayor beneficio social y de relaciones sociedad-gobierno, cuales son las obras, qué forma de organización utilizar, y cuales trascienden en una población más afectada y más politizada.

4) - Que el programa Nacional de Solidaridad más que ser una innovación en la administración Pública, es el elemento en donde se concreta la experiencia práctica de los últimos años de gobierno en el ámbito de la programación. Y, por tanto, no responde a un carácter espontáneo, sino que es resultado de todo un ejercicio gubernamental en el terreno de la planeación.

La historia de la planeación en el México moderno es muy larga, se remite jurídicamente hasta 1930 y en la práctica más lejos. Por tal, no sería adecuado que un programa naciera espontáneamente, sin aprovechar las experiencias (buenas y malas) que este trayecto implica.

La planeación contemporánea en México comienza a principios de la década de los 70s, cuando ante el aumento de la diferenciación entre las orillas de las clases sociales empiezan a implementar programas compensatorios de la desigual repartición del ingreso. Es así que surgen programas como el PIDER, SAM, más adelante el COPLAMAR, los COPLADES, y otros tantos.

Ante la necesidad de encontrar sistemas más coherentes para elevar lo que hoy se denomina el "*piso social básico*" se reformó la estructura de la Administración Pública Federal y la coordinación entre los diferentes ordenes de gobierno: es así que nace la Secretaría de Programación y Presupuesto como la institución guía del desarrollo operativo del gobierno. Dicha institución retoma legalmente acciones de otras secretarías, principalmente de dos que en ese momento desaparecen que son la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Patrimonio Nacional.

También bajo este esquema surge el COPLADE como el instrumento coordinador de las funciones que los diferentes ordenes de gobierno tienen que ejecutar de manera conjunta. Es así que se crea toda una estructura diferente dentro del esquema operativo del gobierno, con la intención de abarcar los problemas más apremiantes de las comunidades de manera global, es decir, se crean los cauces legales por medio de los cuales es posible aplicar medidas que involucran a varias instancias y ordenes de gobierno de una manera coordinada y con acuerdo a la legalidad.

En términos generales, podemos ver al PRONASOL como un instrumento ambivalente y, dentro de esa ambivalencia, flexible. Es por ello que por un lado se puede observar como un elemento netamente político y

por otro, como un programa de corte inminentemente administrativo. Esto origina una condición de debilidad y fuerza a la vez; fuerza por que le otorga la posibilidad de ser parte de todas y cada una de las aristas del proyecto de gobierno vigente; debilidad porque sus retractores consideran que es un Programa deficiente que no esta lo suficientemente bien instrumentado, y por tanto regulado como para cubrir cabalmente sus funciones, y que tiene una permanencia relativa, siendo la trayectoria histórica de ese tipo de programa, la durabilidad esta en relación al cumplimiento de un fin, y si este se cumple o cambia, por tanto cambia o se sustituye el programa.

BIBLIOGRAFIA, HEMEROGRAFIA Y ANEXOS

BIBLIOGRAFIA

- Barkin, David y King, Timothy; DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL, México. Siglo XXI, 1975
- Bartra -Armando, MÁS SOBRE PRONASOL, DESIGUALDAD Y DEMOCRACIA, México, edita el NACIONAL 1992.
- Basave Fernández del Valle, Agustín; TEORIA DE LA DEMOCRACIA. México; Mimeo.
- Bassols Angel; LA DIVISIÓN ECONOMICA REGIONAL EN MEXICO; México, U.N.A.M. 1967.
- Bhagwati, J.; LA ECONOMIA DE LOS PAISES SUBDESARROLLADOS; Madrid, ed. Guadarrama, 1965.
- Canetti, Elias; MASA Y PODER; Madrid. Alianza 1983.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México, ed. Porrúa 1991
- Crozier, Michel; EL FENOMENO BUROCRATICO: ENSAYO SOBRE LAS TENDENCIAS BUROCRATICAS DE LOS SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN MODERNOS Y SUS RELACIONES CON EL SISTEMA SOCIAL Y CULTURAL ; Buenos Aires, ed. Amorrutu.
- Griffin, Keith B., DESIGUALDAD INTERNACIONAL Y POBREZA NACIONAL: México. Fondó de Cultura Económica, 1978.
- Guzman Valdivia, Isac; LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION; México, Limusa Wiley.
- ILPES; DISCURSO SOBRE LA PLANIFICACION; Siglo XXI. 1982.
- Jacoby. Henry; LA BUROCRATIZACION DEL MUNDO.
- Kingsley, Davis; REFLEXIONES SOBRE LAS INSTITUCIONES POLITICAS; Colegio de México.
- Klein, Josephine; ESTUDIO DE LOS GRUPOS; F.C.E.. México.
- Kliksberg, Bernardo (comp.), "COMO ENFRENTAR LA POBREZA?", P.N.U.D. Grupo editor latinoamericano, 1989
- Kornhauser, William; ASPECTOS POLITICOS DE LA SOCIEDAD DE MASAS.
- Laparombara, Joseph; BUROCRACIA Y DESARROLLO POLITICO: Buenos Aires, Paidós.
- Lapassade, George; GRUPOS, ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES; Barcelona, ed Granica.
- Leal, Juan Felipe; MEXICO, ESTADO. BUROCRACIA Y SINDICATOS; El Caballito.
- Lefebvre, Henri; DE LO RURAL A LO URBANO; Barcelona, ed. Peninsula.
- Luisting, Nora, LA DESIGUALDAD ECONOMICA EN MEXICO, Mimeo 1989.
- Martiner G., PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS; México, siglo XXI
- Meynaud Jean; LOS GRUPOS DE PRESION; Buenos Aires, ed. Eudeba.
- Moguel Julio; EL PRONASOL PARA QUIEN; LOS NUEVOS SUJETOS DEL DESARROLLO RURAL: en "Cuadernos Desarrollo de Base 2", ADN editores.

- Moya Palencia, Mario; DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN; México, U.N.A.M., 1982.
- Offe, Klas; CONTRADICCIONES EN EL ESTADO DE BIENESTAR.
- Oszlack, Oscar; TEORIA DE LA BUROCRACIA ESTATAL; BUENOS Aires, Paidós, 1989.
- Paz, Octavio (coord); HACIA LA SOCIEDAD ABIERTA; México, Vuelta.
- Portanteiro, Juan Carlos; "LA PRODUCCION DE UN ORDEN: ENSAYOS SOBRE LA DEMOCRACIA ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD; ed. Nueva Visión; Buenos Aires, 1988.
- Rodríguez Arias Bustamante, Lino; ALTERNATIVA COMUNITARIA; NUEVA POSICION IDEOLOGICA.
- Ruiz-Gimenez Cortez, Joaquín; EL CAMINO HACIA LA DEMOCRACIA.
- S.P.P.; DESCENTRALIZACION; S.P.P. México 1985.
- S.P.P.; MEXICO; DESARROLLO REGIONAL Y DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL (1983-1988); S.P.P. México.
- S.P.P., "ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO", PORRUA, 1981.
- Sirvent, Carlos; LAS CLASES POLITICAS EN MEXICO; México, U.N.A.M.
- Torres, Blanca; DESCENTRALIZACION Y DEMOCRACIA EN MEXICO; Colegio de México.
- Villa Aguilera, Manuel; LA INSTITUCION PRESIDENCIAL: EL PODER DE LAS INSTITUCIONES Y LOS ESPACIOS DE LA DEMOCRACIA, México, Porrúa-U.N.A.M.
- Walter, Isardi; METODOS DE ANALISIS REGIONAL; Ariel Barcelona, 1971.
- Warman Arturo; DECALOGO DE SOLIDARIDAD; mimeo 1989.
- Weber, Max; "QUE ES LA BUROCRACIA?"; Buenos aires, La Pleyade.
- Wolfe, Alan, LOS LIMITES DE LA LEGITIMIDAD: LAS CONTRADICCIONES POLITICAS DEL CAPITALISMO CONTEMPORANEO.

HEMEROGRAFIA

- Bartra Armando: "De Modernidad Miseria Extrema y Productores Organizados"; en EL COTIDIANO, mun.36 UAM-A julio-agosto 1992, pag 28-33.
- Camov Antonio: "Gobernabilidad y Democracia: 11 Tesis Sobre La Transición Mexicana", en NEXOS 170, febrero de 1992.
- Carrasco Licea, Rosalba y Hernández y Puente Francisco, "Solidaridad Más Allá del Presupuesto"; EN LA JORNADA 9 de diciembre de 1991.
- Carrasco Rosalba y Enrique Provencio, "La política social 1983-1988" en INVESTIGACION ECONOMICA, Num. 184 Fac. De Economía, U.N.A.M. abril - junio 1988
- Cordera Rolando: "Necesidad Política, Etica Constitucional y Económica del PRONASOL"; EL NACIONAL. 10 de septiembre de 1991
- De la Madrid, Miguel. "La Planeación en México" en Revista de COMERCIO EXTERIOR" " Vol. XXX, Noviembre de 1980.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION , 5 de Enero de 1976
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 6 Diciembre de 1976.
- Díaz Muller, Luis: "Que Hace Legitima la Autoridad?", en rev. EXAMEN no.34, marzo 1992.
- "El sistema Nacional de Planeación, Instrumento de Rectoría del Estado" en Revista EL ECONOMISTA MEXICANO, Vol. XVII Num. 4, 1983.
- Esteva, Gustavo "Problemas de la Planeación Regional en México" en REVISTA DE ADMINISTRACION PÚBLICA", México 1970.
- García Fajardo Edmundo, "Un Ejercicio de Planeación a Nivel Municipal" en REVISTA DE ADMINISTRACION PÚBLICA, Num. 55-6, I.N.A.P., México 1983.
- García Fajardo Edmundo: "El Municipio Mexicano y sus Posibilidades de Participación en las Estrategias", en GACETA DE ADMINISTRACION PÚBLICA, vol.16 de Octubre Noviembre 1985.
- García Lizama, Victor; "La Conciencia Social de la Sociedad Civil"; en rev. EXAMEN no.29 Octubre 1991.
- Gil Villegas, Francisco: "La Filosofía del Liberalismo Social", en rev. EXAMEN no. 35, Abril 1992
- Hernández Laos Enrique: "Descentralización y Planeación Para el Desarrollo Regional" en GACETA INAP, Num. 10-11 Abril, Septiembre 1983.
- Hernández Laos Enrique: "Medición de la Intensidad de la Pobreza y de la Pobreza Extrema en México". en INVESTIGACION ECONOMICA, Num. 191, Fac. De Economía U.N.A.M., enero -marzo 1990.

- Jaguaribe, Helio: "Experiencias y Perspectivas de Desarrollo", en rev. EXAMEN no. 35. abril 1992.
- Montemayor, Rogelio: "El Sistema Nacional de Planeación Democrática"; en REVISTA DE ADMINISTRACION PÚBLICA; num. 55-56 INAP, 1983.
- Nexos. EL DESAFIO MEXICANO, ed Oceano 1985.
- Osorio Paz, Saul: "Democracia". en MOMENTO ECONOMICO, Num. 60, Instituto de Investigaciones Económicas, U.N.A.M. marzo-abril 1992.
- Pichardo Pagaza Ignacio: "Las Administraciones Estatales Como Instrumentos de Desarrollo Regional"; en REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR; Vol. XXI diciembre de 1997.
- Portilla, Santiago: "Liberalismo Social y Solidaridad"; en EL NACIONAL, de marzo de 1992.
- Provencio Enrique "La Pobreza en los Ochenta", en EL NACIONAL, Suplemento "Nuevos Mundos"; 4 de septiembre de 1989.
- Rojas Gutiérrez Carlos: entrevista en EL NACIONAL; viernes 20 de marzo de 1992.
- Salinas de Gortari, Carlos: "Liberalismo Social: Nuestro Camino". en rev. EXAMEN no. 3, abril 1992.
- Zepeda, Mario: "El PRONASOL, la Política y la Pobreza (Tejiendo el Telar de Penelope)": en MEMORIA, Num. 36. octubre 19991

DOCUMENTOS

- Banco Mundial Development report 1990; POVERTY MEXICO: PROPUESTA PARA EL DESARROLLO REGIONAL DE LOS ESTADOS EN SITUACION DESVENTAJOSA 1989.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, 1976 y 199, Porrua.
- ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales; DESCENTRALIZACION PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Proyecto para el Tratamiento Integral de la Pobreza en México" 1ª y 2ª fase abril de 1987.
- PRONTUARIO DE DISPOSICIONES JURIDICAS DE LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAS, 1977; Presidencia de la república.
- Proyecto para las naciones Unidas para el Desarrollo, DOCUMENTO TECNICO Y DECLARACION REGIONAL SOBRE LA POBREZA"; Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza; Bogotá, Colombia; febrero de 1989.
- S.P.P., "INSTRUMENTACION DE LA POLITICA REGIONAL" 1982.
- S.P.P.; EL C.U.C., CONVENIO PARA EL DESARROLLO, Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la S.P.P., 1981, S.P.P.
- S.P.P.; EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRÁTICA, ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO; APP México.
- S.P.P.; INSTRUMENTACION DE LA POLITICA REGIONAL; S.P.P. México.
- S.P.P.; PROGRAMA DE DIFUSIÓN Y CAPACITACION DEL S.N.P.D.; S.P.P. México.
- S.P.P.; PROGRAMACION-PRESUPUESTACION" 1981, México
- S.S.P., "ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO",
- S.S.P., "EXPERIENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL" 1982.
- S.S.P., LA PROGRAMACION EN MEXICO; HACIA LA PLANIFICACION GLOBAL DEL DESARROLLO POR MEDIO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANES DE DESARROLLO ESTATALES; S.P.P.; MEXICO.