

El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo

Carlos Rojas Gutiérrez*

Los orígenes

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) tiene sus orígenes en las formas de trabajo que los mexicanos practican para hacer frente a sus problemas vitales.

Algunas instituciones solidarias han conservado su modelo tradicional, mientras que otras han adoptado nuevas formas de organización. El tequio, las mayordomías, las faenas y la mano vuelta, lo mismo que los comités de electrificación, las juntas de vecinos o de padres de familia son ejemplos, entre otros muchos, de la cooperación voluntaria para lograr metas que brindan beneficios en lo individual y en lo comunitario, reforzándose los la-

zos de unidad, seguridad y reciprocidad en la ayuda y protección conjuntas.

La solidaridad supera cualquiera de los esfuerzos aislados de los sectores de la sociedad; la unidad y participación de todos ellos es el mayor recurso del país ante las urgentes necesidades de quienes no cuentan con los mínimos de bienestar y frente a los desafíos del mundo contemporáneo.

El Gobierno de la República reconoce su importancia y vigencia al recuperarla como esencia del Programa, y al recogerla de las prácticas cotidianas de las comunidades rurales y de las colonias populares.

Se ha recuperado también lo valioso de las experiencias obtenidas en anteriores programas productivos y de bienestar, tales como el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER) y la Comisión del Plan Nacional para la Atención de las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar).

Los propósitos

Un gran número de mexicanos vive en condiciones de pobreza en el campo y las ciudades. Sus necesidades básicas no están adecuadamente satisfechas y tienen deficiencias en nutrición, salud, educación, vivienda, ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo productivo.

Quienes no satisfacen los mínimos de bienestar son productores con pocos recursos, baja productividad y débil posición para retener una parte significativa del valor que generan con su trabajo. Se distribuyen desarticuladamente en las zonas áridas, en tierras de bajo rendimiento y elevado riesgo, así como en los espacios desprotegidos de las ciudades.

* Uno de los primeros actos de Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari fue la creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). El 6 de diciembre de 1988 acordó la formación de la Comisión del Pronasol, que el propio jefe del Ejecutivo preside y en la que participan de manera permanente los titulares de la SHCP, la Secofi, la Sedue (ahora Secretaría de Desarrollo Social), la SARH, la SEP, la Secretaría de Salud, la del Trabajo y Previsión Social, la de la Reforma Agraria, la de Pesca, del DDF, del IMSS, de la Conasupo, del Instituto Nacional Indigenista, del Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, de la Comisión Nacional de Zonas Áridas y La Forestal, S.C.L. Cuenta también con un Consejo Consultivo en el que participan, además de los titulares de las dependencias señaladas, representantes de núcleos indígenas, de los sectores social y privado y especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales. Recientemente este Consejo dio a la luz el libro *Solidaridad a debate*, editado por *El Nacional*, México, 1991, del que se tomaron partes sustanciales del texto "Solidaridad en México", cuyo autor es Coordinador General del Programa Nacional de Solidaridad. En algunos casos *Comercio Exterior* hizo cambios editoriales, resumió párrafos y modificó subtítulos.

Las causas de la pobreza son múltiples y complejas. Por ello las acciones del Programa en todo el país se ordenan conforme a las prioridades que las comunidades fijan.

Los pueblos indígenas tienen especial prioridad por encontrarse en condiciones de extrema pobreza, injusticia, rezago y desventaja.¹

Los campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas viven severamente afectados por la incertidumbre y los obstáculos de su entorno. La inversión productiva y los servicios no han tenido el efecto esperado y subsisten las precariedades y limitaciones. De estas zonas emigran muchos mexicanos en busca de mejores oportunidades.

Los trabajadores agrícolas migratorios se asientan temporalmente en las regiones agrícolas más productivas y sin embargo viven en condiciones de pobreza.

En las metrópolis y en las ciudades medias y pequeñas del país se ha registrado un crecimiento acelerado de las colonias populares, a pesar de lo irregular de su asentamiento, de la inexistencia de servicios y de las dificultades para obtener empleo e ingreso estable.

Los jóvenes resienten también la pobreza y la falta de oportunidades; muchos se formaron para una alternativa de movilidad que no se presentó. No es posible que su capacidad y fortaleza se desperdicie. Las mujeres están doblemente afectadas por la pobreza; sus esfuerzos no sólo se dedican crecientemente a una actividad económica, sino que además tienen la responsabilidad del cuidado de los hijos y de su hogar.

El Pronasol busca romper el círculo vicioso que reproduce y acrecienta generacionalmente la pobreza. Alimentación, salud y educación son fundamentales para el desarrollo armónico de las facultades humanas y los niños son prioridad incuestionable para la nación, porque en ellos se finca el futuro del país.

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

La respuesta social que el Pronasol recoge para combatir la pobreza desde las causas que la originan, así como sus consecuencias, se expresa en tres propósitos fundamentales:

■ **Solidaridad para el bienestar social:** mejoramiento inmediato de los niveles de vida, con hincapié en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.

■ **Solidaridad para la producción:** oportunidades de empleo

y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.

■ **Solidaridad para el desarrollo regional:** construcción de obras de infraestructura con repercusión regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

El Programa crea un sustento productivo real al mejoramiento del nivel de vida. Sólo con la participación directa y el trabajo productivo que incrementa el ingreso familiar mejorarán los niveles de bienestar de los indígenas, de los campesinos y de los colonos populares para erradicar la pobreza en nuestro país.

Una nueva forma de hacer las cosas

El Pronasol tiene, en todas sus acciones y proyectos, cuatro principios fundamentales.

■ **Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades.** El Programa convoca, articula y apoya las demandas e iniciativas de solución, no impone decisiones ni establece clientelismos o condiciones. Las organizaciones adoptan estrategias y métodos de trabajo propios en los proyectos y acciones. La diversidad del país y de las formas de organización comunitaria tienen fiel reflejo en el Programa.

■ **Plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa.** La participación se ejerce en el planteamiento, toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados con los sujetos y organizaciones. La participación también se expresa en trabajo directo, aporte de recursos y materiales propios de la región, y en un manejo vigilado que beneficie realmente a quienes más lo necesitan, que funcione como una eficaz contraloría social.

■ **Corresponsabilidad.** Todos los proyectos se definen en convenios en los que se especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes. Las obligaciones aceptadas se ejecutan con la unidad de recursos y voluntades que se expresan públicamente con base en la confianza y la colaboración.

■ **Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.** Los recursos del Programa son de la nación. Su uso debe ser escrupulosamente honesto, transparente y público, mediante la intervención de las comunidades en su manejo, vigilancia y evaluación de resultados. Debe ser un manejo ágil, sencillo y oportuno, sin burocratismo ni centralismo. La transparencia y la eficiencia se basan en que las decisiones y las acciones son instrumentadas por las comunidades.

Con estos cuatro principios se elimina cualquier vestigio de populismo, condicionamiento político o simulación en el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población en estado de pobreza. Solidaridad es de todos los mexicanos, no pide ni representa la claudicación de los ideales de cada quien. El Programa impulsa la movilización social para trabajar unidos por el progreso de los que menos tienen; éste es el acuerdo fundamental que permite lograr un consenso plural por el desarrollo y la justicia social.

1. Una visión completa de la situación indígena en México aparece en Instituto Nacional Indigenista, "Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994", en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 3, México, marzo de 1991, pp. 304-317. N de la R.

Estructura y organización del Programa

La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad es el órgano encargado de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública, para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de los programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

En el Consejo Consultivo de la Comisión se expresan opiniones y propuestas orientadas a definir y perfeccionar las bases de concertación en los programas instrumentados por la Comisión.

Se cuenta también con un Comité de Evaluación que realiza estudios sobre el efecto social y económico de los programas realizados.

La Coordinación General del Programa participa en el establecimiento de las bases para la firma de los Convenios Únicos de Desarrollo que el Presidente de la República suscribe con cada uno de los gobernadores de los estados, para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión.

En los convenios se define un apartado específico para Solidaridad, a fin de que en el seno de los Comités de Planeación del Desarrollo en los estados se reúnan las autoridades de los gobiernos federal, estatal y municipal para definir, controlar y evaluar los proyectos productivos y las obras de infraestructura y bienestar social en que participan activamente las comunidades mediante los Comités de Solidaridad.

Estos comités fomentan la organización de los pueblos indígenas, campesinos y colonos populares para recoger las experiencias, las tradiciones y los valores que las comunidades han desarrollado. Así adquieren las formas y denominaciones que mejor responden a las particularidades culturales de cada región y localidad.

Los comités se eligen en asambleas públicas, mediante el ejercicio de la democracia directa; se coordinan con las autoridades gubernamentales y los demás sectores sociales para definir qué hacer, cómo y en cuánto tiempo, a qué costo, con qué calidad, y cómo se recuperarán y reinvertirán los apoyos financieros que se proporcionan.

Los comités ejercen una auténtica contraloría social en todas las etapas de los proyectos productivos y en las obras de bienestar.

Uno de los aspectos que destacan en la estructura y organización del Programa es que no crea aparatos burocráticos, sino que se aprovechan las entidades y estructuras ya existentes,² las que

2. El Presidente de la República planteó la iniciativa de crear la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que, además de asumir una parte importante de las funciones que desempeñaba la Sedue, se encargará de ejecutar el Pronasol.

han adecuado algunas de sus áreas y procedimientos para agilizar la coordinación entre las instituciones de los tres niveles de gobierno.

El esfuerzo de coordinación se lleva a cabo con estricto respeto al marco legal aplicable y a la normatividad que regula el ejercicio y control del presupuesto público. Además del control que legalmente tienen bajo su responsabilidad la Secogef y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, mediante los Comités de Solidaridad se estimula la participación social en la vigilancia de los recursos y las obras.

De esta forma se termina con el paternalismo y la dependencia en la relación entre sociedad y gobierno; se conjugan ideas y esfuerzos en favor de la unidad y el progreso que se construye con el consenso y el trabajo corresponsable de todos.

Un cambio de fondo en el quehacer público

Las acciones del Pronasol constituyen el eje articulador de la política social y forman parte de la modernización nacional que da expresión a la reforma del Estado.

El Programa incluye a todos los sectores de la sociedad en el reto de erradicar la pobreza; es tarea de toda la nación en los ámbitos económico, social, político y cultural.

La certeza de que ese es el camino para mejorar las condiciones de vida de quienes más lo necesitan, ha motivado un cambio profundo en la forma de realizar las acciones de gobierno. Es un cambio que recupera lo fundamental: la participación corresponsable de la sociedad organizada y de las instituciones públicas, centrándose en el municipio libre, base de la división política y administrativa de la República.

La democracia directa en las comunidades

En las comunidades participantes se tiende a dar una denominación común a su forma de organización: los Comités de Solidaridad. Éstos son el espacio donde se coordina la gestión social, el lugar donde se expresa directamente la voluntad popular. Regularmente los comités se integran con un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y los vocales adicionales con responsabilidad específica que la comunidad decida elegir.

Los comités promueven la participación social; convocan a la asamblea para analizar los asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos que se espera realizar; coordinan los trabajos y aportaciones a los que se comprometieron los miembros de la comunidad, y vigilan el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Solidaridad tiene un claro sentido político de igualdad y justicia social, pero eso no significa que tenga una filiación partidista. No se condiciona ni se pide compromiso ideológico a ninguna comunidad; se trabaja por igual en los municipios gobernados tanto por el partido en el poder, como por los de oposición.

Solidaridad tampoco responde a fines electorales o de corto plazo. Las acciones para crear empleo y desarrollar los recursos y las capacidades productivas de las comunidades y de los individuos están dirigidas a las causas que los mantenían marginados del progreso. Las obras sociales elegidas por las comunidades se realizan con su participación y control directos. El beneficio es real, se queda en las comunidades para el bienestar de sus hijos y de las futuras generaciones.

El Programa se ha convertido en un espacio para el ejercicio de la libertad y de la democracia. La diversidad y la pluralidad se expresan en la participación y la concertación es su herramienta; se alienta la crítica y el diálogo tolerante y respetuoso. Se contribuye, en síntesis, al desarrollo de la cultura política en el país.

La suma de esfuerzos institucionales

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

Los convenios únicos de desarrollo planifican y coordinan las acciones para extender los beneficios del Programa a todos los municipios del país.

El gobierno municipal es la instancia que ha permitido al Programa una cercanía real con la población y responder efectivamente a sus necesidades y proyectos de solución.

Se respetan los ámbitos de acción y los cuerpos legales de las entidades federativas para responder a las particularidades de cada región y localidad y aprovechar los recursos y la potencialidad de cada una de ellas.

Un programa descentralizado

Desde sus inicios el Programa ha descentralizado acciones y recursos en los gobiernos estatales, municipales y en las comunidades participantes. Las decisiones se toman y los recursos se ejercen donde existen los problemas y por los encargados de llevar a la práctica las soluciones.

Se apoya al gobierno municipal para que sea la instancia de coordinación; cuando las características técnicas requieren de procesos financieros o técnicos más complejos, se busca que el gobierno estatal apoye estos proyectos. El Gobierno federal contribuye cuando lo solicitan los gobiernos estatal o municipal, pero lo hace en su carácter de entidad normativa y para efectos de asesoría y apoyo específico.

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

Un programa municipalista

Solidaridad hace realidad las reformas constitucionales orientadas a fortalecer al municipio libre. Los gobiernos municipales están constituidos por vecinos de las comunidades que conocen y comparten los problemas, es la instancia idónea para coordinar los esfuerzos sociales e institucionales contra la pobreza.

El gobierno municipal tiene una participación importante en la operación de los programas de Solidaridad; tal es el caso de Solidaridad para una Escuela Digna; Niños en Solidaridad; Mujeres en Solidaridad; Fondos de Solidaridad para la Producción; Programas para Comunidades Indígenas; Fondos Municipales de Solidaridad; los comités de Solidaridad para la introducción de los servicios básicos, la urbanización y el mejoramiento de la vivienda, etcétera.

Los municipios establecen contacto directo y permanente con sus comunidades para definir qué obras sociales realizar, su costo, el calendario de ejecución y el control de calidad adecuado. En cuanto a los fondos de apoyo se acuerda a quiénes se les proporcionará financiamiento y las formas en que será recuperado para invertirlo en otras acciones de beneficio común; así se logran ampliar y extender los recursos disponibles y se multiplican al paso del tiempo.

Los recursos

Solidaridad se traduce en un conjunto de proyectos de inversión que se financian de muy diversas fuentes, entre las que se cuentan las aportaciones directas de los individuos en forma de trabajo, materiales, infraestructura disponible y recuperaciones. Con la colaboración acordada libremente entre sociedad y Gobierno, se amplían los medios de combate a la pobreza.

Los recursos asignados por el presupuesto federal son el componente principal del financiamiento del Programa. Los costos de operación de las instituciones públicas participantes se cargan a sus presupuestos ordinarios. Así, los recursos asignados al Programa se aplican totalmente a las prioridades y grupos de población que se pensó beneficiar.

Los gobiernos estatales y municipales canalizan también importantes asignaciones presupuestarias. Aunque insuficientes, los recursos asignados hasta ahora no tienen precedentes en la historia reciente del país, y se tiene la firme decisión de incrementarlos a lo largo del presente régimen.

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

La erradicación de la pobreza es una demanda de la sociedad, un compromiso histórico y una necesidad de la modernización nacional. Aunque es imposible eliminarla totalmente en un período presidencial, las bases y los medios para la transformación

de sus causas y consecuencias más graves quedarán firmemente cimentadas.

Algunos avances destacados y prospectiva

Los avances más significativos del Pronasol se aprecian mejor en la convivencia directa con las comunidades organizadas que ejecutan los proyectos productivos y de bienestar. Es en la nueva actitud y relación entre sociedad y gobierno donde se aprecia con mayor claridad el impulso que está tomando en México el esfuerzo por la justicia social.

Los datos que a continuación se presentan de forma breve y general son sólo una muestra descriptiva de lo que cuantitativamente se ha logrado.³

■ En materia de salud se ha otorgado alta prioridad a su atención, para compensar los efectos más graves de la crisis y generar la infraestructura social que demandan las comunidades sin acceso a la salud ni a los medicamentos básicos.

En todas las unidades médicas la población colabora con el personal médico y de enfermería por medio de los Comités de Solidaridad para la Salud, se capacita a la población en planificación familiar y nutrición y se realizan campañas de vacunación de la población infantil. Los médicos que prestan su servicio social en estas unidades participan en el reparto de paquetes de semillas para el cultivo de huertos familiares, y asesoran a la población en la construcción de albergues comunitarios para acoger temporalmente a los familiares de los enfermos que requieren hospitalización.

Para elevar la calidad, la humanización de los servicios de salud y preservar la infraestructura existente, en 1991 se creó el Programa de Solidaridad para un Hospital Digno. Está a cargo de los gobiernos estatales y de las dependencias que integran el sector salud. Con la participación del personal médico y de las comunidades se organizan Comités de Solidaridad en los hospitales materno-infantiles, generales, civiles, psiquiátricos y de especialidades e institutos.

■ La magnitud y la dinámica de crecimiento de la población, así como su dispersión en el medio rural, representan un reto para la cobertura del sistema educativo nacional. Un desafío adicional es elevar la calidad y la eficiencia terminal de la educación, especialmente en la primaria. Solidaridad ha otorgado prioridad a la educación en este nivel por su importancia en la formación de las capacidades básicas del individuo, la trasmisión de los conocimientos fundamentales y su significado para la vida productiva.

Con la finalidad de resolver las necesidades de equipamiento y rehabilitación de la planta física con que opera el sistema edu-

cativo nacional, en 1990 se creó el Programa de Solidaridad para una Escuela Digna, mecanismo que incorpora a los sectores social y privado con nuevas formas de trabajo comunitario.

En su primera fase, las acciones del Programa se orientaron a resolver las necesidades de rehabilitación y mantenimiento de los planteles de educación básica (preprimaria, primaria y secundaria), haciéndose extensivo en una segunda etapa a otros niveles educativos.

Autoridades, maestros, padres de familia, alumnos y algunos colegios de profesionistas, como los de ingenieros y arquitectos, se han incorporado con entusiasmo a las labores de reparación y mantenimiento de las instalaciones eléctricas, hidráulicas y sanitarias, así como del mobiliario; a los de reforestación, y de pintura y limpieza de las escuelas.

■ La deserción escolar es frecuente en los niños indígenas, campesinos y de familias de bajos ingresos de las ciudades. En mucho se debe a que deben tomar parte en las faenas del campo con sus padres, y en las ciudades participan en la llamada economía subterránea o informal, realizando actividades que les permiten aportar recursos a sus hogares.

Solidaridad hace un esfuerzo para crear condiciones de estudio dignas que trasciendan las aulas escolares y lleguen a los hogares de los niños de familias de escasos recursos para que, conjuntamente con los padres, se brinde a los escolares los apoyos básicos que requieren. Esto se hace con un enfoque amplio que comprende la ayuda económica, la alimentación, el cuidado de la salud, la formación de hábitos de higiene y nutrición, y la participación del niño en actividades dentro de la comunidad escolar.

Niños en Solidaridad busca contrarrestar la limitación económica de las familias que impide a los menores continuar sus estudios. Para ello, mediante los Comités de Solidaridad se proponen y seleccionan a los niños que se beneficiarán de estímulos económicos, servicios médicos y despensas básicas, a fin de que puedan concluir su educación primaria en condiciones más adecuadas.

El Programa se inició en 1991 en las 17 entidades federativas que registran los más bajos índices de eficiencia terminal en educación primaria, así como núcleos de población con elevado rezago social. En 1992 el Programa atenderá a los 31 estados de la República y al Distrito federal.

■ Mediante el Programa Nacional de Apoyo al Servicio Social, Solidaridad busca que los egresados de las instituciones de educación superior y de nivel técnico se vinculen estrechamente a su comunidad, mediante acciones solidarias relacionadas con los estudios que realizaron. Destacan las campañas de alfabetización, fomento de la salud, mejoramiento urbano, saneamiento y protección ambiental, vivienda digna y capacitación para el trabajo.

■ Una prioridad de Solidaridad es asegurar a los mexicanos el acceso a los alimentos en condiciones adecuadas de nutrición, calidad y precio. La alimentación es indispensable para la sana formación de los individuos y el desarrollo de sus capacidades, especialmente entre los niños.

3. De este apartado sólo se reproducen los elementos prospectivos de cada uno de los rubros que atiende el Pronasol. Los datos cuantitativos se sustituyen con los que aparecen en Carlos Salinas de Gortari, "Tercer Informe de Gobierno", en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 11, México, marzo de 1991, p. 1081, en el recuadro adjunto.

El Programa participa en el mercado de productos básicos en zonas donde existe desnutrición y que no atiende el comercio privado, para distribuir y regular la oferta de los alimentos indispensables en la dieta de las familias de bajos ingresos.

■ Solidaridad promueve la ampliación de los servicios de agua potable y alcantarillado mediante la construcción, extensión y reparación de los sistemas correspondientes en zonas rurales y en las colonias populares, con el objetivo de elevar los niveles de vida y de salud de los habitantes en situación de pobreza.

Para incrementar la cobertura se combina el aprovechamiento racional de la infraestructura instalada con la construcción de nuevos sistemas y la autosuficiencia financiera de los organismos que los administran.

En 1990 se creó el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas (APAZU), en el que se estableció un nuevo modelo de financiamiento con recursos de los gobiernos federal, estatales y municipales, créditos de la banca de desarrollo y aportaciones y trabajo de las comunidades.

■ La electrificación social en sus modalidades rural y urbana tiene una amplia significación para el país, pues no sólo coadyuva a la movilidad social, sino que también hace posible la realización de actividades productivas, principalmente orientadas al apoyo de la economía familiar, que no se podían efectuar por la carencia del fluido.

Respecto a la electrificación popular, Solidaridad se propone multiplicar los esfuerzos para dotar del servicio al mayor número de familias mediante la suma de recursos públicos y comunitarios.

Destaca por su efecto social la electrificación de los municipios de Chalco, Chimalhuacán e Ixtapaluca, entre otros, con una cobertura de casi dos millones de habitantes.

■ El proceso de urbanización en México ha sido en las últimas décadas un proceso complejo y acelerado, sin una planeación determinada en su conjunto. La urbanización constituye un proceso de transformación del patrón territorial, de los asentamientos humanos y representa una base material más eficiente para distribuir los beneficios del desarrollo.

El elevado crecimiento poblacional y los movimientos migratorios en gran escala hacia las ciudades determinaron que hacia 1988 el grado de urbanización (porcentaje de la población total que vive en localidades de más de 15 000 habitantes), alcanzara 60 por ciento.

La aglomeración en unas cuantas ciudades y la dispersión de los pobladores rurales en localidades aisladas dificultan la prestación de servicios e implican elevados costos para su introducción, a causa de la irregular ocupación del suelo en zonas inapropiadas y de difícil acceso por las condiciones fisiográficas (fuertes pendientes, áreas inundables, suelos rocosos o muy compactos).

El Pronasol presta su apoyo, asimismo, para obras de pavimentación y empedrado de calles, construcción de guarniciones y ban-

El discurso de los hechos

En Solidaridad, el mejor discurso son los hechos, y éstos hablan así:

Más de 64 000 comités de Solidaridad se han establecido en colonias populares, comunidades rurales y pueblos indígenas de todo el país, los cuales han realizado más de 150 000 acciones en los casi tres años que tiene de operar el Programa. En ese lapso, incorporamos a más de seis millones de mexicanos a los servicios de salud, y la infraestructura de atención a población abierta se incrementó 40% respecto de 1988; ocho millones más de compatriotas cuenta con agua potable; se electrificaron más de 10 000 comunidades, dando este servicio a 11 millones de mexicanos; se realizaron trabajos de pavimentación de calles en más de 3 000 localidades urbanas y rurales, y se construyeron, rehabilitaron y mejoraron 14 000 km de caminos en beneficio de casi dos millones de habitantes.

Asimismo, 1 400 000 niños se forman en los nuevos espacios educativos construidos; se han rehabilitado 50 000 escuelas con la ayuda de padres de familia y de maestros mediante el Programa para una Escuela Digna; casi un cuarto de millón de niños recibe ahora una beca en efectivo para terminar su educación primaria sin tener que desertar por falta de recursos de sus padres; se les proporcionan despensas y atención médica, y más de 350 000 jóvenes prestadores de servicio social han participado en el desarrollo de sus comunidades.

Se ha más que duplicado el número de lecherías populares y casi siete millones de niños tienen acceso a este alimento básico; 27 millones de personas cuentan con el servicio de tiendas populares y se han establecido 1 000 cocinas populares, y con apoyo del Programa se da servicio postal a cuatro millones de habitantes de colonias populares y de zonas rurales.

Los fondos municipales de Solidaridad operan en 76% de los municipios del país; más de 600 000 campesinos que laboran en dos millones de hectáreas participan en el Fondo de Solidaridad para la Producción; se apoya también a 190 000 productores de café en 12 entidades de la República y a 87 organizaciones de productores forestales en 21 estados; cerca de 1 000 organizaciones indígenas en 21 entidades federativas han emprendido 991 proyectos productivos; alrededor de 2 500 indígenas han sido liberados con las acciones de procuración de justicia, y se ha mejorado 80% de los albergues indígenas.

Carlos Salinas de Gortari

Tercer Informe de Gobierno

quetas, instalación de alumbrado público, rehabilitación de plazas y de espacios públicos de recreación.

■ La vivienda es el espacio vital de la familia, componente básico de su integración social y elemento fundamental para su desarrollo armónico. Construir o rehabilitar una vivienda significa impulsar la actividad económica, generar empleo, fomentar el ahorro familiar y arraigar a la población en su lugar de origen.

Mediante la acción concertada con las comunidades, Solidaridad propuso como tarea inmediata la realización de obras para superar las carencias y las deficiencias de la vivienda popular.

■ La migración campo-ciudad, la alta concentración urbana y el encarecimiento del suelo, provocaron la formación de asentamientos humanos irregulares. A finales de 1988 la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) estimó en 1 787 800 lotes el rezago en la legalización de predios urbanos en terrenos ejidales y comunales.

La regularización del suelo urbano es una actividad compleja que requiere minuciosos estudios para lograr soluciones justas, dar seguridad a los colonos y reconocer los derechos de los ejidatarios y de los núcleos agrarios afectados.

Legalizar la tenencia de la tierra es un imperativo de justicia social, facilita la introducción de servicios públicos y la obtención de créditos para construir o mejorar las viviendas.

El título de propiedad proporciona a cada familia la certidumbre legal en el uso y tenencia del suelo, así como la tranquilidad de que nadie les podrá quitar el patrimonio edificado con tanto esfuerzo a través de mucho tiempo.

En la ejecución de estas acciones la población participa en el levantamiento de la cartografía necesaria para determinar áreas y linderos de los predios; el Programa agiliza la escrituración y otorga facilidades para que las familias más pobres puedan tener la tranquilidad de que el patrimonio que crearon para sus hijos legalmente les pertenece.

Para dar una idea de la magnitud del esfuerzo que el Programa realiza, baste señalar que en el período 1989-1990 la Corett expidió casi un millón de escrituras junto con los gobiernos de los estados. Para 1991 esta Comisión pretende regularizar 205 000 predios que, aunados a los 245 000 que se calcula regularizarán los gobiernos estatales, permitirá que en sólo un trienio se resuelva 68% del rezago existente hasta 1988.

■ Las comunicaciones terrestres representan la posibilidad de intercambio cultural y comercial entre las regiones, favorece la introducción de servicios, estimula la actividad económica y facilita los traslados a los centros educativos y de salud.

El Pronasol participa en la construcción, rehabilitación y conservación de carreteras y caminos rurales, a fin de continuar con la integración de las comunidades aisladas del desarrollo nacional.

■ La mujer mexicana siempre ha intervenido en el acontecer nacional, pero su participación ha sido limitada y poco reconocida. Factores de orden estructural y cultural inhiben el ejercicio pleno de sus derechos, a pesar de las grandes responsabilidades que atiende.

De acuerdo con cifras preliminares del XI Censo Nacional de Población y Vivienda 1990, México cuenta con más de 41.2 millones de mujeres (50.8% del total de la población). Un conglomerado humano de esta magnitud representa un imperativo de

apertura a la participación social, el acceso a los procesos productivos y el bienestar integral de la mujer.

El Programa Mujeres en Solidaridad estimula la organización de grupos con el fin de instrumentar proyectos productivos y de bienestar definidos por las participantes en su propia comunidad, de acuerdo con las ventajas que ofrecen las condiciones de su localidad. Destacan las acciones en talleres de costura, calzado, artesanías, molinos de nixtamal, tortillerías, huertos hortifrutícolas y granjas comunitarias.

Además de obtener ingresos adicionales para sus familias, se organizan también para mejorar sus viviendas, participan en la introducción de servicios básicos y en importantes campañas de salud y prevención de enfermedades.

Programas de apoyo productivo

El Pronasol apoya y promueve los proyectos de organizaciones sociales con potencial productivo que contribuyan al bienestar familiar, comunitario y regional.

Entre los proyectos productivos más importantes destacan los siguientes:

■ *Apoyo a cafecultores.* En el cultivo de café laboran aproximadamente 200 000 productores, de los cuales 60% son indígenas. En diciembre de 1989 una helada perjudicó gravemente los cultivos del grano en Hidalgo, San Luis Potosí, Puebla y Veracruz. En estos estados se llevan a cabo acciones de rejuvenecimiento y renovación de cafetales, se brinda apoyo para la siembra de cultivos básicos y se constituyeron 919 Comités de Solidaridad.

Posteriormente se amplió la atención a ocho entidades con vocación productora del grano, emprendiéndose acciones de apoyo a la producción, fertilización, corte, acopio y comercialización.

La recuperación de los créditos a la palabra comprende plazos de uno a tres años; también se trabajará en las regiones no afectadas por la helada con estímulos para la fertilización y el corte.

Para el ciclo agrícola 1991-1992 se apoyarán las actividades de acopio y comercialización mediante las asociaciones de comunidades y las organizaciones regionales, y se constituirán fondos revolventes al terminar la comercialización del grano. Los recursos que se recuperen se mantendrán en la comunidad para que decida el mejor destino que se les dará en materia de apoyo a los productores de café.

■ *Apoyo a pescadores ribereños.* Como fuente generadora de empleos, ingresos y productos alimenticios a bajo costo, la pesca ribereña y la acuicultura constituyen una alternativa viable ante la baja rentabilidad y la siniestralidad de otras actividades agrícolas; contribuyen también a mejorar la alimentación de las comunidades rurales.

Se alienta el cultivo de especies de consumo popular, como

la mojarra y la carpa, así como la captura de crustáceos, moluscos, cazón y algas. Asimismo, se instrumentaron importantes programas de desarrollo pesquero y piscícola en Michoacán y Yucatán. En Michoacán el Programa se orientó a la producción acuícola, construyéndose seis fileteadoras rurales en la ribera de la presa de Infiernillos y diez estanques rústicos; se inició además la producción de microalgas para la alimentación de peces y se elaboraron estudios para el cultivo óptimo de ciertas variedades de peces.

En Yucatán se impulsa la acuicultura y la piscadería, en Campeche y Veracruz se apoyan proyectos para dotar de embarcaciones y equipo a pescadores y piscicultores de bajos ingresos.

■ *Apoyo a la pequeña minería.* Los graves problemas de operación y desarrollo a que se enfrentan las pequeñas organizaciones mineras no les permiten adquirir equipo y material para mejorar la extracción del mineral. En respuesta a esta demanda el Pronasol ha contribuido desde 1989 en la exploración, explotación y comercialización de recursos: mármol en Durango y Coahuila; cantera en Tlaxcala; ónix en Zacatecas; caolín en Veracruz; turquesa en Sonora, y cuarzo en Jalisco.

Programas para comunidades indígenas

Más de cinco millones de indígenas viven en el medio rural y fincan su subsistencia en las actividades primarias. Sus localidades padecen elevada marginación; en las comunidades indígenas indicadores sociales de la pobreza como analfabetismo y baja esperanza de vida se elevan hasta duplicar, en algunos casos, los promedios nacionales.

Los problemas de justicia con las etnias se concentran principalmente en los campos penal y agrario. La indefinición legal de la propiedad agraria se traduce en inseguridad y tensión, que imposibilita mejorar las condiciones de producción y productividad.

El Programa Nacional de Solidaridad atiende a este grupo prioritario mediante la ampliación de la cobertura de salud con nuevos centros y unidades médicas; en zonas de difícil acceso se ha mejorado el abasto de productos básicos con tiendas rurales y lecherías; se han introducido los servicios de agua potable y electrificación y se ha trabajado con las comunidades para abrir, ampliar y reparar caminos.

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

■ *Fondos regionales para el desarrollo de los pueblos indígenas.* Con el propósito de revertir el rezago económico prevaleciente en los pueblos indígenas, se creó en marzo de 1990 el Fondo de Solidaridad para Comunidades Indígenas. Su fin es impulsar proyectos productivos rentables que contribuyan a generar más empleos remunerados y fortalezcan los procesos organizativos de las comunidades.

El Fondo opera de manera descentralizada, pues en cada región indígena definida como área de acción de los Centros Coor-

dinadores Indigenistas se establece un Fondo Regional de Comunidades Indígenas. Actualmente el INI opera 91 de estos centros en igual número de regiones indígenas en 22 estados del país.

Cada fondo se crea con una aportación inicial de 500 millones de pesos, que podrá ser menor o mayor, de acuerdo con las características propias de la región, la capacidad de ejecución de las organizaciones y el conjunto de proyectos propuestos y aprobados. Éstos se orientan a mejorar la eficiencia de las actividades primarias y aprovechar racionalmente los recursos locales con la articulación de las actividades agrícola, pecuaria, forestal, agroindustrial y artesanal.

El Programa deja en manos de las organizaciones indígenas la operación de los fondos. Esta nueva estrategia considera a los indígenas como los sujetos activos de su desarrollo.

Programas para jornaleros agrícolas

En México existen aproximadamente cinco millones de jornaleros agrícolas que en su mayoría laboran en el noroeste del territorio, en los valles de Hermosillo, en Sonora; Culiacán, El Fuerte y Los Mochis, en Sinaloa, y San Quintín, en Baja California. También trabajan en Veracruz, Morelos y en Tabasco. Gran parte de los jornaleros son indígenas que se emplean de acuerdo con los ciclos productivos, hecho que los desarraiga de su lugar de origen, y padecen las limitaciones de un emigrante pobre. Sus ingresos son generalmente inferiores al salario mínimo, sufren jornadas de trabajo excesivas y padecen desnutrición y diversas enfermedades. Esto es aún más grave si se considera que aproximadamente 30% de estos trabajadores son mujeres que viven en condiciones insalubres y cuyos hijos no tienen acceso a la educación.

El Programa tiene la finalidad de estimular una amplia concertación interinstitucional y social para mejorar las condiciones de vida de estos trabajadores del campo y aumentar su productividad.

El Programa se inició en 1990 en el Valle de Culiacán, con acciones concretas de mejoramiento del nivel de vida en las que participaron dependencias federales y estatales. Con la colaboración de la Asociación de Agricultores del Río Culiacán y los propios trabajadores agrícolas, se emprendieron acciones de salud, se instalaron consultorios médicos y se organizaron jornadas de vacunación y desparasitación. En materia educativa se llevaron a cabo cursos de alfabetización y educación para adultos y se establecieron cursos de preescolar y primaria para los hijos de estas familias. Asimismo, se emprendieron acciones de apoyo nutricional y abasto, de mejoramiento de vivienda, sanitario y la construcción de redes de agua potable.

Fondos de Solidaridad

Fondos de Solidaridad para la producción

El Pronasol incorpora, mediante el Fondo de Solidaridad para la Producción, a la población rural marginada de la cobertura bancaria. Con la figura de "crédito a la palabra", les propor-

ciona recursos para satisfacer sus necesidades de autoconsumo e incorporarlos en mejor posición al desarrollo productivo del país.

El Programa inició su operación con una cobertura de 1.2 millones de hectáreas, laboradas por 269 000 campesinos. Las expectativas generadas permitieron atender a más de 648 000 agricultores de 1 413 municipios, mismos que representan 64.3% de todos los del país. Al expandir la cobertura de productores, la superficie de temporal habilitada ascendió a 1.9 millones de hectáreas. Los campesinos decidieron el tipo de cultivo que se debería establecer: 90% se destinó a la siembra de frijol y maíz, alimentos de consumo generalizado e imprescindible en la dieta del pueblo mexicano.

Con la instrumentación del Fondo se cuenta con un nuevo impulso para movilizar el potencial transformador de los minifundistas y productores en tierras de temporal, sin agua suficiente, con baja productividad y elevada siniestralidad.

El gobierno municipal tiene la responsabilidad de controlar y distribuir los recursos, y colabora en la integración y depuración del padrón de productores. En cada municipio se crea un Comité de Validación y Seguimiento formado por las autoridades del ayuntamiento y los representantes de los campesinos; los apoyos se entregan en efectivo, no causan interés y deben reintegrarse al final de la comercialización. El dinero recuperado se aplica a las obras y acciones de bienestar comunitario que decidida la asamblea del Comité de Solidaridad en el que participan los campesinos. Por norma, en cada ejido o comunidad se hace pública la relación de los campesinos apoyados y la lista de las recuperaciones.

Fondos Municipales de Solidaridad

En 1983 se autorizó a los municipios la prestación y usufructo de los servicios de agua potable, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública, tránsito, administración del impuesto predial y el ordenamiento del suelo en sus jurisdicciones territoriales.

Con estas reformas se fortaleció a los ayuntamientos con funciones y recursos para ampliar su capacidad de respuesta a las demandas de su población. Sin embargo, persisten situaciones de pobreza y rezago en servicios públicos que contribuyen al desequilibrio entre las regiones y fomentan la emigración hacia los centros urbanos.

En 1990 se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad, para transferir recursos adicionales a los municipios más pobres del país y fortalecer su capacidad financiera y de gestión ante las necesidades de sus habitantes.

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

Las obras ejecutadas se pueden agrupar en tres categorías: las

de carácter social, que incluyen la construcción y reparación de sistemas de agua potable y drenaje; escuelas; instalaciones deportivas; centros de salud; calles; parques y jardines. Las de sentido productivo, como la perforación de pozos para riego; la construcción y reparación de canales; bordos; unidades pecuarias; estanques rústicos; nivelación de suelos; despiedre y empacadoras de productos agrícolas. Las de infraestructura, como la construcción y rehabilitación de caminos rurales, puentes y centros de acopio y la electrificación de poblados rurales y colonias populares.

La operación de estos Fondos está a cargo de los Consejos Municipales de Solidaridad y de los Comités Municipales de Solidaridad, en donde de manera democrática la comunidad decide las obras de beneficio común que se realizarán para mejorar el nivel de bienestar de la colectividad.

Programas de desarrollo regional

Los programas especiales de desarrollo regional abarcan a más de dos estados o municipios y forman parte de la estrategia de combate contra la pobreza, como complemento del proceso social y productivo llevado a cabo en el espacio comunitario y municipal. Así, se logra que el proceso impulsado en una comunidad se vincule al de los municipios y el de éstos al de la localidad y de la región. De esta forma no sólo se resuelven problemas comunes a varios estados o municipios, sino que también se consolidan las bases del desarrollo integral.

Un balance final

La estrategia de combate de la pobreza se basa en una nueva participación de las comunidades y en una colaboración dinámica entre sociedad y Gobierno, formando parte de la reforma del Estado y de la modernización nacional.

Fincado en esta experiencia de trabajo democrático, el Pronasol contribuye a fortalecer la capacidad de respuesta del país ante los retos que le imponen los nuevos bloques que se están formando en el mundo.

La experiencia de nuestra historia nos muestra que la lucha de los mexicanos por la justicia social y por la democracia ha sido una constante. El proyecto nacional vigente en la Constitución da fortaleza a nuestras instituciones para modernizar su relación con la sociedad y las formas en que ésta se organiza y participa en todos los aspectos de la vida del país. Por eso Solidaridad respeta la pluralidad de los mexicanos, deposita en las comunidades la confianza, los recursos y las oportunidades de colaborar en la elevación de su bienestar.

Solidaridad está abierto a todos los mexicanos, sin importar su posición ideológica o militancia política. El Gobierno de la República sirve a todo el pueblo, porque mantenernos unidos en lo esencial, con base en lo que nos identifica, con nuestro nacionalismo y nuestros valores culturales, es un principio de la mayor trascendencia que en Solidaridad se comparte plenamente. □