

## EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

Por: CARLOS ROJAS GUTIERREZ\*

**E**l alto ritmo de crecimiento económico alcanzado en México en la segunda mitad del presente siglo y los avances logrados en aspectos de educación, salud y servicios dieron lugar al surgimiento de una sociedad más participativa, más exigente, más atenta a los acontecimientos del quehacer público y del desarrollo económico del país.

Durante los últimos 75 años, México se ha mantenido en la dirección del progreso y de la transformación de sus estructuras económicas y sociales. Sin embargo, los efectos de la crisis económica que afectó al mundo en las últimas décadas, comenzaron a manifestarse en nuestro país cuando se avizoraba un estadio más complejo del modelo de desarrollo. Bajo su efecto, las contradicciones estructurales y coyunturales irrumpieron en la vida nacional. Se evidenció la desigual e injusta relación entre las actividades del campo y las urbanas, caracterizada por una creciente descapitalización de las

primeras; quedó de manifiesto que la industria nacional no estaba preparada para un mercado internacional más competitivo, al que necesariamente debía integrarse, los ingresos por las exportaciones petroleras se vieron drásticamente restringidos por la abrupta caída de los precios; la reordenación de las finanzas públicas exigía decisiones cuyos efectos incidían en la presión inflacionaria. Esta situación se veía agravada por el peso del pago del servicio de la deuda externa.

Sin crecimiento económico, con fuertes restricciones presupuestales en el gasto público y ante la necesaria modernización de las actividades productivas y del propio aparato estatal, los niveles de vida de los mexicanos se vieron afectados por la necesaria etapa de austeridad que implicaba la corrección de los desequilibrios.

Aun cuando toda la sociedad se ha visto afectada en sus niveles y formas de vida, es innegable que el impacto ha repercutido más drásticamente en ciertos grupos sociales específicos. Su posición en las actividades productivas, la calidad y naturaleza de

---

\*Coordinador general de la Comisión del Programa Nacional de la Solidaridad.  
Secretaría de Programación y Presupuesto.

su trabajo y sus posibilidades de inserción en los sistemas de seguridad social no permiten a comunidades indígenas y campesinas, ni a grupos populares urbanos resistir los embates de la crisis.

Para 1988, el salario real había disminuido en casi un 50 por ciento con respecto a 1982. El 18 por ciento de los hogares nacionales percibe menos del salario mínimo y casi la mitad de la población tiene ingresos mensuales inferiores al equivalente a dos salarios mínimos. Alrededor del 50 por ciento de los hogares del país no alcanzan a cubrir con sus ingresos el costo de las necesidades básicas. Más del 18 por ciento de la población registra condiciones de pobreza extrema, dicha población se encuentra principalmente en zonas rurales de baja productividad agrícola en núcleos indígenas y zonas urbanas y suburbanas de las grandes ciudades.

Reconociendo la magnitud de los sacrificios sociales impuestos por la crisis y para encauzar la necesaria modernización social, política y económica que permitirá al país enfrentar el siglo XXI, encaminado ya en un proceso de crecimiento estable y sostenido, el gobierno de la República consideró definitivamente inaplazable la atención de las demandas sociales más apremiantes.

Desde el inicio de su mandato, Salinas de Gortari propuso a la nación tres acuerdos nacionales: Para la ampliación de la vida democrática; para la recuperación económica y la estabilidad; para el mejoramiento productivo y el bienestar popular.

Los tres acuerdos marcan las orientaciones fundamentales del quehacer público para recuperar el camino hacia el desarrollo con una participación más activa de la sociedad en todos los ámbitos de la vida nacional. Existe, por ello, una estrecha interrelación entre los acuerdos. Es necesaria esa ampliación de los cauces de participación democrá-

tica en todas las expresiones organizadas de los grupos sociales, incluyendo el propio Estado.

En el contexto de este artículo, corresponde destacar, el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular. A partir de sus orientaciones se ha definido la estrategia de acción que integra la política social en su conjunto. Es propósito central de la acción gubernamental, el desarrollo de una política social eficiente, sustentada en la ampliación de las actividades productivas y de los servicios sociales en materia de salud, educación, vivienda, seguridad, abasto y cuidado del medio ambiente.

Se reconocen cuatro prioridades sociales de mayor urgencia: la erradicación de la pobreza extrema, la garantía de seguridad pública, la dotación suficiente de servicios básicos en los estados y el restablecimiento de la calidad de vida en la ciudad de México.

Para atender las demandas sociales básicas, se adoptó como criterio fundamental en la elaboración del presupuesto anual de la federación, otorgar la mayor prioridad al gasto social. Igualmente en la coordinación con los demás ámbitos de gobierno, se ha insistido en que este criterio sea respetado. La prioridad de erradicar la pobreza extrema, dio lugar a la creación del Programa Nacional de Solidaridad, cuyos propósitos, alcances e instrumentos se presentan a continuación.

## EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

### *Los principios*

El Programa Nacional de Solidaridad es el instrumento que el gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza, mediante la suma de esfuerzos coordinados entre los tres órdenes

de gobierno y a través de proyectos y acciones concertadas con la sociedad.

En el marco de un enfoque integral para combatir la pobreza, el Programa Nacional de Solidaridad, es el instrumento por excelencia para renovar una cultura de solidaridad y de participación social. El combate a la pobreza requiere de un elevado espíritu de solidaridad de todos los mexicanos.

Manifestación transparente de esa solidaridad, ha sido históricamente la capacidad que caracteriza a los grupos indígenas y campesinos de realizar el trabajo bajo formas de organización en las que prevalece la cooperación y la ayuda mutua para realizar acciones de beneficio común. En el medio urbano, cada vez con mayor frecuencia se distinguen formas de participación solidaria para gestionar soluciones o aliviar las necesidades de colonias populares o de sectores específicos con grandes necesidades. Así, el Programa busca sumar a las expresiones de trabajo compartido de los grupos de menos recursos, la solidaridad social de que han dado muestra los mexicanos en los momentos más difíciles. Al sustentarse sobre esa base, el gobierno de la República reconoce el enorme esfuerzo que realizan para asegurar su sobrevivencia aquellos mexicanos que menos tienen. Siendo ellos quienes menos oportunidades han recibido, no han significado nunca, ni representan hoy una carga para el gobierno o para la sociedad, por el contrario, debe reconocerse que es más lo que transfieren con su trabajo que lo que reciben a cambio.

Sin embargo, para romper las condiciones que mantienen a los grupos más desfavorecidos fuera de los beneficios del desarrollo, es necesario el compromiso del Estado, al igual que el de la sociedad, para que sumando esfuerzos sea posible romper el círculo perverso de la pobreza.

El Programa Nacional de Solidaridad contiene acciones de apoyo o propuestas productivas y de mejoramiento del bienestar. Se parte del principio de que para la superación de la pobreza es fundamental que los individuos y las comunidades sean capaces de producir y generar ingresos suficientes para vivir dignamente. Las acciones de bienestar no son para sustituir el trabajo productivo, sino para apoyar ese tránsito hacia la autosuficiencia en las necesidades más elementales y cumplir con las obligaciones sociales del Estado mexicano.

De esta manera las acciones del Programa se orientan principalmente a:

- Apoyar a la agricultura en zonas de alta siniestralidad y a la diversificación productiva en el campo.
- Impulsar y apoyar la multiplicación de proyectos productivos y la incorporación de la población a los mismos, capacitando a los grupos, individuos o comunidades beneficiarias.
- Promover la construcción, autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda, así como la regularización de la propiedad del suelo, ampliación de la infraestructura y del equipamiento urbano en las colonias populares de las grandes aglomeraciones.
- Consolidar, ampliar y mejorar la capacidad de los servicios de educación, salud, de abasto popular y de alimentación en los niveles estatales y municipales.

#### *Los destinatarios del Programa*

La población nacional es el marco de referencia de todos los programas del gobierno federal, en el propósito fundamental de desarrollo económico, político y social.

Sin embargo, aun cuando los esfuerzos del gobierno federal se orientan a llevar los beneficios del desarrollo a todos los ámbitos del territorio nacional, existen amplios núcleos de población a los cuales llega parcialmente, en forma deficiente, o carecen por completo de aquéllos. Ello, da lugar a que se vaya deteriorando el nivel de vida de esos mexicanos, generando consecuentemente rezagos sociales que se hace urgente acabar.

Núcleos de población que se encuentran en apartadas comunidades indígenas, campesinos que viven en zonas de baja producción agrícola y habitantes que se asientan en la periferia de las ciudades, carecen de los servicios básicos, y tienen graves deficiencias en alimentación, educación, empleos, salud y vivienda, padeciendo por ello, cada uno en su entorno social, condiciones de pobreza extrema. En esta población se centran las acciones del Programa Nacional de Solidaridad.

Comunidades étnicas que forman parte de esa diversidad cultural que nos enriquece como nación; pero que sin embargo, han estado al margen de los beneficios del desarrollo del país. Campesinos del medio rural que se mantienen con una agricultura de subsistencia, debido a la baja productividad de sus tierras, por la falta de acceso a los apoyos productivos y crediticios que les son necesarios.

Los habitantes de las colonias populares, constituyen el tercer segmento de la población que vive en la pobreza extrema. Ellos, en su gran mayoría, son emigrantes del campo que se han asentado en la periferia de las ciudades, buscando mejores condiciones de vida. Las dificultades que enfrentan en esta búsqueda, en ocasiones han dado lugar a problemas de drogadicción, alcoholismo, desintegración familiar y delincuencia, entre otros. Problemas que se suman a la insufi-

ciencia de servicios básicos, y se agravan por la falta de recursos para la atención de sus necesidades más apremiantes.

Al constatar que es diverso el entorno social en que viven estos tres núcleos de población y que por ello, sus problemas son distintos en magnitud y naturaleza, el Programa Nacional de Solidaridad reconoce que la solución a los mismos deben ser de acuerdo a las características propias de cada grupo.

Parte fundamental en la integración concreta del Programa Nacional de Solidaridad es la manera como se plantean las soluciones a los problemas que viven estas comunidades y estos núcleos de población. Se busca que las propuestas surjan de ellos mismos, que señalen cuáles son sus necesidades más apremiantes y la forma como se corresponsabilizan en la ejecución de las acciones que se llevan a cabo para el mejoramiento de sus niveles de vida.

#### *Mecanismos administrativos y recursos*

Desde el punto de vista administrativo, la unidad del Programa Nacional de Solidaridad, se ubica en la Secretaría de Programación y Presupuesto, bajo la coordinación del titular de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Para sumar el esfuerzo de los gobiernos estatales y municipales, se ha dispuesto que los proyectos y las acciones del Programa Nacional de Solidaridad sean parte esencial de los convenios únicos de desarrollo. La definición y ejecución de las acciones del Programa se realizan siguiendo tres lineamientos:

- Establecimiento de acuerdos especiales de coordinación con gobiernos estatales y municipales, para fortalecer su capacidad de gestión y ejecución.
- Apoyo a los programas sectoriales de salud, educación, abasto, alimen-

tación, servicios públicos municipales y de impulso a la vivienda.

- Concertación de acciones específicas que respondan directamente a las demandas de organización de comunidades indígenas, campesinas y urbanas.

Para la ejecución de las acciones se utiliza la estructura de las delegaciones regionales de la SPP. Ampliando ésta las funciones normativas del Programa, apoyando de esta manera a la Unidad del Programa Nacional de Solidaridad. La parte propiamente de ejecución la realizan, en primera instancia, las propias comunidades. En los casos en los que no es posible que lo hagan, por la naturaleza y complejidad de las obras, se busca que sean los ayuntamientos los que lo realicen, los gobiernos estatales y en última instancia la dependencia del gobierno federal. Se busca de esa manera que las comunidades se beneficien desde el inicio de los trabajos.

El gobierno de la República utiliza los instrumentos a su alcance para combatir la pobreza extrema. A este objetivo se destinan los recursos que el gobierno federal tradicionalmente asignaba a los programas de desarrollo regional y a los de empleo. De esta manera, se inicia una reorientación radical del gasto público en el ámbito regional hacia la atención de las necesidades de los grupos más pobres de la población. Además, los gobiernos estatales han ido respondiendo a la iniciativa del ejecutivo federal creando programas estatales de solidaridad, con los que se busca sumar más recursos.

Así, a los recursos federales, que para 1989 ascienden a 1.6 billones, se suman las aportaciones estatales, municipales y las de los propios beneficiarios. Además, se están incluyendo también recursos crediticios de la banca de fomento, lo que permite multiplicar los beneficios de la acción pública.

Igualmente, se están integrando al Programa Nacional de Solidaridad los fondos provenientes de organismos internacionales que participan con créditos y aportaciones en la lucha contra la pobreza.

Para asegurar la coordinación de acciones de los sectores de la administración pública federal cuyas responsabilidades se asocian al bienestar social, se creó la Comisión Nacional del Programa Nacional de Solidaridad.

#### *La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad*

Mediante acuerdo presidencial publicado el 6 de diciembre de 1988, se creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que norman el Programa y para asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de zonas áridas y urbanas.

La Comisión está presidida por el titular del Ejecutivo Federal y se integra de manera permanente por los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Pesca y por el jefe del Departamento del Distrito Federal, así como por los directores generales del IMSS, CONASUPO, INI, FONART, FIDEPAL, CONAZA y La Forestal, FCL.

#### *La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad tiene las siguientes funciones:*

1. Establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y de la población de las zonas áridas y urbanas en materia

de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos, y los programas anuales respectivos, los que especifican las acciones obligatorias para el sector público; así como las que serán objeto de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de inducción y concertación con las representaciones de los sectores social y privado o con los particulares interesados.

2. Someter por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la consideración y aprobación del Presidente de la República los programas especiales.
3. Definir y acordar las estrategias, políticas y acciones que en las materias señaladas deban observar las dependencias y entidades de la administración pública federal.
4. Establecer los mecanismos que garanticen la adecuada coordinación de las acciones que sean responsabilidad de la administración pública federal en las materias señaladas.
5. Opinar sobre los programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública federal que prevean acciones relacionadas con los programas especiales.
6. Establecer conjuntamente con los gobiernos de las entidades federativas, los procedimientos de participación, comunicación y consulta que permitan la adecuada coordinación de políticas y acciones previstas en los programas especiales.
7. Establecer políticas y programas complementarios y acordar la ejecución

de acciones orientadas a la atención de la población objetivo.

8. Proponer acciones de emergencia cuando así lo requieran los programas especiales.
9. Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico y de capacitación de recursos humanos.
10. Evaluar periódicamente, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, los resultados de las acciones orientadas al cumplimiento de los programas especiales, en función de los objetivos y prioridades fijados en dichos programas.
11. Definir las políticas que norman la participación del país en las reuniones y convenios internacionales relativos a cuestiones de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos para los núcleos indígenas y la población de zonas áridas o urbanas.

Para el desempeño de sus funciones, la Comisión cuenta con un coordinador general designado por el titular del Ejecutivo Federal, quien tiene a su cargo las siguientes funciones: someter a la Comisión el Programa de Trabajo; presentar las propuestas resultantes de los trabajos de carácter técnico, así como las consultas con los gobiernos estatales y con los sectores social y privado; dar seguimiento a los acuerdos adoptados por la Comisión, e informarle periódicamente sobre su cumplimiento y ejecución; y coordinar los trabajos de las subcomisiones.

Asimismo, la Comisión cuenta con un Consejo Consultivo formado por representantes de las dependencias y entidades integrantes de la misma; por representantes de

núcleos indígenas, campesinos y grupos populares; por especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales vinculados con el objeto y funciones de la propia Comisión; y por representantes de los sectores social y privado.

El Consejo Consultivo de la Comisión del Programa depende de la presidencia de la Comisión y está integrado por una presidencia y un secretariado técnico, mismos que conducen y ejecutan permanentemente los trabajos de sus miembros. El Consejo constituye la instancia de comunicación e inducción con los sectores social y privado de la economía; y en él se expresan las opiniones y propuestas que conducen a definir la base de concertación en los programas que defina la Comisión; y se opina sobre los resultados y efectos logrados.

#### *El desafío y la innovación en la gestión pública*

El reto del Programa Nacional de Solidaridad está en su método de formulación y ejecución. Se parte del principio de la existencia de una sociedad madura; una sociedad más preparada para actuar organizada en las acciones que se realicen en su propio beneficio. Esto se ha hecho más evidente en los grupos de escasos recursos, los que han tenido que recuperar antiguas y crear nuevas formas de solidaridad para la sobrevivencia.

Al apoyarse en la activa participación social que se presenta para proyectos específicos, el sector público podrá lograr en su funcionamiento, formas de trabajo que lo acerquen a los ciudadanos. Se trata de lograr, así, una más cercana y efectiva articulación entre gobierno y sociedad, en la que se complementen sus acciones en la búsqueda de un propósito común.

La concreción del método de trabajo plantea interrogantes atractivas que constituyen

un reto a la imaginación administrativa: ¿Cómo simplificar la programación para que sean realmente los grupos sociales los que definan y programen las acciones? ¿De qué manera se les puede convertir en ejecutores, de acuerdo a sus condiciones de organización? ¿Cuál debe ser la instancia única de concertación? ¿Cómo realizar las funciones de control y evaluación que exige la administración pública, sin que obstruya la ejecución de las acciones?

Para contar con elementos que permitan dar respuesta a esos cuestionamientos, sabiendo que no hay una sola respuesta, se han establecido los siguientes criterios de ejecución del Programa:

- Participación y corresponsabilidad de los beneficiarios en la definición de las acciones y en el modo y tiempos de ejecución, con el objeto de que respondan a sus prioridades, atiendan sus demandas y se respete la diversidad de culturas y necesidades.
- Flexibilidad de las dependencias del sector público para superar trabas burocráticas y adaptarse a las formas de organización y trabajo de cada grupo y comunidad.
- Gradualidad para procurar que el proceso de erradicación de la pobreza se realice paulatinamente, pero sobre bases firmes.

De esos criterios, una conclusión inicial puede formularse: debe ser en el seno de la organización municipal en donde se articule la participación social con los tres niveles de la administración pública. Esto significa que es necesario hacer más efectiva la gestión pública municipal, para que pueda ejercer las atribuciones que constitucionalmente le competen y ampliar éstas a aspectos del desarrollo económico, de acuerdo a las

posibilidades técnicas con que cuente o vaya adquiriendo el gobierno municipal.

Con el Programa Nacional de Solidaridad se persigue orientar la acción de los gobiernos federal y estatal hacia el desarrollo de la capacidad de gestión de los ayuntamientos. Para ello, se están utilizando los instrumentos jurídicos y programáticos de que dispone el gobierno federal y la Secretaría de Programación y Presupuesto para orientar el gasto público de los propios sectores del gobierno federal, y de los gobiernos estatales. Los instrumentos son, para el caso del gobierno federal, los acuerdos de coordinación que permite la Ley de Planeación, y los convenios unicos de desarrollo que la misma Ley define como medio para coordinar acciones con los estados que integran la federación. El propósito es hacer del Convenio Unico de Desarrollo el medio por

el que se destinen mayores recursos a los municipios, no sólo en lo que constituyen el Programa Nacional de Solidaridad, sino de todos los ámbitos de la administración pública.

Para concretar esa intención, se promoverá la formulación de planes municipales, en los que se defina la estrategia de desarrollo a corto y mediano plazos, con señalamientos concretos de acciones a realizar. Será posible, a ese nivel, armonizar las políticas de ataque a la pobreza extrema con la de desarrollo. Queda así claramente establecido el propósito del Estado mexicano de que las acciones contra la pobreza sean parte esencial de la estrategia para la ampliación de la vida democrática, la recuperación económica y para el mejoramiento productivo del bienestar social.