

Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol*

Gabriela Barajas

Introducción

HOY LA POBREZA CONSTITUYE UN PROBLEMA CENTRAL EN EL MUNDO, y en América Latina alcanza grados preocupantes. A propósito de los costos de la crisis económica y financiera de la región, desde mediados de la década de los ochenta se volvieron comunes los estudios académicos y notas de prensa que evaluaban o hacían referencia a la dimensión de la pobreza en nuestros países. También los gobiernos y los organismos internacionales prestaron más atención al problema; se analizaron las políticas sociales impulsadas hasta entonces y se buscaron otras, funcionales al marco de los programas de ajuste. En este contexto, y promovidos por el Banco Mundial, surgieron los llamados programas de urgencia social. Sustentados en criterios de “eficiencia técnica”, buscaban lo que llamaron “compensación social”, focalizando “poblaciones objetivo” (los grupos más pobres), con la idea de proporcionarles una “red de protección” mediante paliativos de ingreso, alimentación o empleo por el tiempo que durara el ajuste económico. Además de que tenían una temporalidad definida (por lo general, cuatro años), utilizaban estructuras extraestatales para su aplicación (organizaciones no gubernamentales) y eran financiados con recursos predominantemente externos.¹

* Agradezco los comentarios de Matilde Luna y José Luis Piñeyro a una versión anterior de este trabajo, y a Óscar Cuellar por sus observaciones a la presente.

¹ Conocidos como Fondos de Emergencia Social; el primer caso fue el boliviano (Fondo de Inversión Social, 1986). Posteriormente, programas similares se impulsaron

En México, con algunos rasgos similares (Moguel, 1993) pero también con profundas diferencias, se creó a fines de 1988 el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol); su ejecución se encargó a organismos estatales y se utilizaron básicamente recursos económicos internos. Una de sus características principales fue la importancia y el enfoque particular que recibió la participación comunitaria.

El establecimiento y las operaciones del Pronasol han dado lugar a un sinnúmero de artículos a favor y en contra, en general de carácter partidista (Barajas, 1996). Sin embargo, poco se ha escrito acerca del papel y las formas de la participación comunitaria, o sobre la manera como fueron concebidos el diseño y la aplicación de las acciones del Pronasol a lo largo del tiempo. En el presente ensayo hacemos un primer acercamiento a su análisis, con el objetivo de reconstruir ese proceso. En particular, destacamos cómo estaba presente desde los primeros documentos oficiales, la idea de incorporar la participación de la comunidad en la definición y en la realización de las obras y acciones de beneficio social que se llevaron a cabo por medio del Programa; también presentamos un seguimiento del surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida por éste, en la que los comités de Solidaridad jugaron un papel relevante.² En síntesis, mostramos cómo la idea inicial de utilizar las organizaciones de la sociedad ya existentes, “sea cual sea su forma y expresión y en tanto sea auténtica”, como instancias intermedias que permitieran captar las demandas de la población y organizar el trabajo comunitario, se sustituye por la obligatoriedad de constituir comités de Solidaridad,³ e incluso, por dar a éstos una organización de alcance nacional.

Nuestro seguimiento abarca desde el 2 de diciembre de 1988, fecha en la que se crea el Programa Nacional de Solidaridad, hasta el 1 de enero de 1994, cuando estalla la rebelión zapatista en Chiapas. Distinguimos cuatro periodos: a) el primero cubre 1989, año de puesta en marcha del Programa y en el cual no encontramos referencias a la figu-

en Guatemala, Honduras, Perú, Ecuador, Chile, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Venezuela y El Salvador (véase la serie de artículos publicados en el periódico *Excelsior*, en noviembre de 1992 y, en especial, el artículo “Ataque a la pobreza; política social en América Latina” en la edición del 23 de noviembre).

² Los comités de Solidaridad pueden definirse como unidades grupales organizadas para poder aspirar a los beneficios de las obras y los recursos económicos gubernamentales manejados vía Pronasol, y acceder a ellos.

³ Con frecuencia las organizaciones sociales recurrieron a formar un comité de Solidaridad (Szekely, 1993:40); en otros casos los comités se constituyeron sin respetar la base jurídica u organizativa preexistente.

ra del comité; *b*) el segundo empieza en marzo de 1990, cuando se dan a conocer los programas Niños en Solidaridad y Fondos Municipales, y termina en agosto de 1991, después de las elecciones federales, y se caracteriza porque aparecen los primeros llamados a constituir comités. *c*) El tercer periodo principia con la “Segunda Semana de Solidaridad” (septiembre de 1991) y llega hasta noviembre de 1992. En él sobresalen los esfuerzos por lograr la permanencia del Programa más allá del sexenio salinista. En relación con la “organización social solidaria” se inicia un acelerado proceso de constitución de coordinadoras de comités y comités municipales. Nuestro último corte, *d*) va desde diciembre de 1992, mes en que se crea el primer Consejo Estatal de Solidaridad en Colima, hasta el 1 de enero de 1994, fecha de inicio del conflicto político-militar de Chiapas, momento a partir del cual no encontramos información publicada sobre los comités de Solidaridad. El artículo termina con una breve síntesis y una discusión de los resultados.

Para la realización del presente trabajo nos basamos principalmente en documentos y publicaciones de los órganos de información del propio Programa. En este sentido, sin duda la versión es parcial; sin embargo, consideramos que estas fuentes —las únicas disponibles en el campo documental— nos permiten reconstruir los esfuerzos del gobierno federal por impulsar una estructura organizativa a partir del Pronasol, además que nos posibilitan para destacar algunas de sus características internas y analizar la relación establecida, precisamente, con los órganos gubernamentales.

Los inicios del Pronasol

Antecedentes

El Programa Nacional de Solidaridad fue establecido por acuerdo presidencial el 2 de diciembre de 1988. Fue el primer acto de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, lo cual reviste singular importancia dada la difícil coyuntura política en la que ascendió al poder.⁴ Sin

⁴ Durante las elecciones presidenciales de 1988 surgió un movimiento social (producto, entre otros factores, del descontento de amplias capas de la población por el deterioro de sus niveles de vida), que objetaba lo que hasta entonces había sido una regla no escrita del juego electoral en el país: el no respeto al voto. El triunfo de Carlos Salinas fue ampliamente cuestionado y tuvo que acceder a la presidencia con el estigma de la ilegitimidad.

definir líneas claras de acción, el Programa es presentado como un compromiso personal: "Pondré [en marcha] de inmediato el Programa Nacional de Solidaridad Social con acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida deprimidos. Asimismo se convocará a los grupos indígenas, quienes exigen respeto y nuestro apoyo y trato justo" (Sedesol, 1992a:1). Según el Acuerdo con que se creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, ello exigía abrir "espacios de *concertación* que encaucen el esfuerzo creativo de las comunidades y los grupos sociales en la *definición y ejecución* de las acciones y programas de gobierno" (*Diario Oficial*, 6 de diciembre, 1988:7; cursivas mías).

En el mismo acto el presidente anunció la instalación de la Comisión Nacional del Pronasol, como el "órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendan para combatir los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos" (*Ibid.*). Sería presidida por el titular del Ejecutivo Federal, y a ella se integrarían de manera permanente los titulares de las dependencias y entidades federales que conforme a sus atribuciones tuvieran relación con la atención de las necesidades básicas de la población.⁵

La Comisión trabajaría en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y para el desempeño de sus funciones contaría con un coordinador general designado por el titular del Ejecutivo Federal. La Coordinación General participaría en el establecimiento de las bases para la firma de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), acuerdos que el presidente suscribiría con cada uno de los gobernadores de los estados para formalizar los compromisos conjuntos de inversión, y en los cuales se incluiría a partir de ese momento un apartado referente a Solidaridad.

⁵ Se menciona a 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; Reforma Agraria; Pesca; y el jefe del Departamento del Distrito Federal, y los directores generales de: el Instituto Mexicano del Seguro Social; la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; el Instituto Nacional Indigenista; el Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías; Fidepal, S. de R. L. de I. P. y C. V.; la Comisión Nacional de Zonas Áridas y La Forestal, F. C. L. (*Diario Oficial*, 6 de diciembre, 1988).

La Coordinación General y la Unidad Responsable del Programa surgen de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (perteneciente a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP) y el apoyo institucional en los estados lo proporcionarían las delegaciones regionales de la misma secretaría; lo que implicó, al menos en ese primer momento, no crear estructuras burocráticas nuevas. Entre las funciones de la Unidad Responsable destaca el hecho de “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*” (“Modificaciones al reglamento interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto”, *Diario Oficial*, 24 de enero, 1989:39; cursivas mías).

La idea de incorporar a los grupos sociales también está presente en el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1989-1994. El Pronasol, incluido como parte del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, es considerado “el instrumento que el gobierno 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” (Poder Ejecutivo Nacional, 1989:127). El mismo documento anota una serie de rasgos que posteriormente serían característicos del Programa: “se emprenderá *sólo lo que pueda ser terminado* y que sea demanda de las comunidades. Cada acción deberá ser *asumida como propia*, procurando que sean *los beneficiarios* quienes *definan el rumbo* del desarrollo de sus comunidades” (Poder Ejecutivo Nacional, 1989:130; cursivas mías).

Es evidente, considerando lo anterior, que no se pensaba instrumentar un programa de combate a la pobreza extrema que podríamos llamar de tipo convencional. Es decir, planeado por objetivos, con metas cuantitativas a cubrirse en ciertos plazos y mecanismos de seguimiento y evaluación del logro o no de los objetivos iniciales. Al respecto, el Proyecto de Presupuesto de 1989 menciona de manera explícita que “no se trataba de esperar la integración de grandes programas, que en su sola elaboración absorberían tiempo” (SPP, 1989a:7). En cambio para ahorrar tiempo se proponía como eje conductor de los trabajos del Pronasol la concertación, lo que implicaba “la delimitación de competencias entre lo que corresponde hacer al Estado y lo que le toca a la comunidad” (SPP, 1989a:8).

Los recursos —afirma el mismo proyecto— “habrán de llegar directamente a los beneficiarios, una vez definidas acciones y compromisos, para que sean ellos quienes [las] ejecuten y evalúen” (SPP, 1989a:12). Según estos primeros documentos no se pretendía crear una estruc-

tura de organizaciones propias del Pronasol;⁶ esto es congruente con los esfuerzos iniciales que utilizaron a las organizaciones sociales existentes como interlocutores entre los funcionarios de Solidaridad y las comunidades. Por último, vinculado con la idea de la organización de los beneficiarios y su capacidad de demandar como mecanismo de definición de obras y asignación de recursos, en el texto referido se anota que “la efectividad del programa podrá ser medida según la proporción de ayuda que continúen requiriendo los grupos más desprotegidos” (SPP, 1989a:27).

Los primeros pasos

Durante 1989, primer año de funcionamiento del Programa, no encontramos una sola referencia a los comités de Solidaridad. La labor del Pronasol, dominada por el pragmatismo,⁷ consistió por un lado en dar apoyo a programas ya existentes que funcionaban en otras dependencias gubernamentales y, por otro, en realizar pequeñas obras y acciones mediante los Convenios Únicos de Desarrollo firmados con los gobiernos de los estados.⁸ Según un informe destinado a los miembros del

⁶ Al respecto plantea que la organización de la sociedad “sea cual sea su forma y expresión y en tanto sea auténtica, será el punto de partida. No se tratará de imponer formas ajenas y extrañas, sino de *aprovechar la potencialidad social existente*” (SPP, 1989a:12; cursivas mías).

⁷ Así la define un ex funcionario del Pronasol: “En el contexto que comenzamos el Programa teníamos, luego de la crisis de 1982, de 1988, una situación única en términos de una demanda social creciente. El segundo dato importante es que había la intención gubernamental de tratar de llegar pronto y rápido a los grupos que más lo requerían, que más lo necesitaban [...] Por último, para eso necesitábamos recursos que se pudiesen movilizar, a veces con poca normatividad, o más bien muy poca normatividad [ramo XXVI, “Desarrollo regional”]. Se trataba así, de llegar de manera urgente e ir resolviendo con las propias comunidades los problemas. Como nosotros arrancamos en esos términos hay mucho de pragmatismo, sobre todo en el primer año, hay un enorme pragmatismo” (entrevista personal a Enrique González Tiburcio, secretario técnico del Consejo Consultivo del Pronasol hasta junio de 1992, posteriormente coordinador general de Investigación y Desarrollo del Instituto Nacional de Solidaridad; agosto, 1996).

⁸ En relación con los diferentes estados de la República, se señala que “con los convenios y acuerdos firmados se incorporaron al Programa Nacional de Solidaridad. Esto permite avanzar en la solución de angustias, como la falta de agua potable en las colonias populares; alcantarillado, drenaje y el mantenimiento de escuelas [...] Pero no sólo para los servicios se organiza la gente. También se establecen compromisos de concertación —por ejemplo— para programas de fomento lechero, construcción de pozos, cisternas, proyectos forestales y mineros, talleres de costura y artesanías, co-

Consejo Consultivo del Pronasol,⁹ hasta mayo de 1989 en conjunto con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se continuaba con el programa “Salud para Todos”; asimismo, se estaba procediendo a la regularización de zonas urbanas, se apoyaban la distribución de desayunos escolares, la instalación de centros de distribución de leche y las labores de reconstrucción de las zonas afectadas por el huracán Gilberto. Además, ya se habían firmado 21 convenios en seis estados de la República (SPP, 1989b:3-4).

En todo caso, destacan dos hechos. Uno muy importante es que por primera vez los convenios contenían un anexo con el detalle de obra por obra y lugar por lugar en que se ejecutaría cada acción de beneficio social, las cuales tenían que ser avaladas por las organizaciones sociales o comunidades beneficiadas en el propio documento del convenio (SPP, 1989b:5). Otro, que para instrumentar dichas acciones se utilizaron las instituciones de atención social que ya trabajaban con las comunidades: el Instituto Nacional Indigenista (INI), el IMSS, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), etcétera.

Un ejemplo que muestra el interés de las autoridades por promover de manera activa y directa la participación de las comunidades en los trabajos de realización de las obras es el caso del sur del estado de Veracruz. Empleados de la delegación estatal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del INI, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, constituidos en brigada de Solidaridad y apoyados por la Unión de Ejidos Adalberto Tejeda, organizaron una asamblea por cada ejido. La brigada levantó un diagnóstico socioeconómico de cada centro de población, donde afloraron las necesidades de la comunidad. Se les pidió que señalaran las dos obras que más necesitasen. Las autoridades del gobierno hicieron los estudios técnicos de las obras jerarquizadas, las

mercialización de pitahaya, palma, café; apiarios, obras de riego, caminos, centros de salud, reforestación para frenar la contaminación [...] entre otros” (“Ante problemas y necesidades”, *Gaceta de Solidaridad*, órgano informativo del Programa Nacional de Solidaridad, año 1, núm. 1:2, octubre, 1989; en adelante, *Gaceta*).

⁹ Este consejo (establecido por el decreto del 6 de diciembre) estaba integrado por representantes de grupos indígenas y de los sectores social y privado, intelectuales y científicos sociales. Su función se limitaba a expresar opiniones y hacer propuestas a la comisión del Pronasol, “orientadas a definir y perfeccionar las bases de concertación en los programas implementados” (Pronasol, 1991b:6). En relación con el impacto de dichas propuestas, Enrique González Tiburcio menciona que “la práctica del Programa rebasó algunos planteamientos conceptuales que hizo el Consejo Consultivo. Por ejemplo, la idea de crear un ‘ piso social básico ’. Esta idea implicaba una enorme intervención del Estado haciendo las cosas. En la práctica se vio que se podía alcanzar agua, luz, drenaje y alcantarillado a partir de un esquema que ahorra recursos y producía una enorme corresponsabilidad de la gente”. (Entrevista ya citada.)

presupuestaron y las programaron mediante el Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade) estatal. Para cada obra priorizada, la comunidad beneficiada se tuvo que organizar para coordinar y garantizar la entrega de las aportaciones económicas, o desempeñar las jornadas de trabajo a las que se comprometieron ("Al sur de Veracruz. Obras de infraestructura en Playa Vicente", *Gaceta*, año 1, núm. 1:6, 30 de marzo, 1990). Por supuesto, este proceso de puesta en marcha de Solidaridad tuvo diferencias y particularidades en cada zona y entidad federativa.

El incremento de prácticamente 100% en los recursos económicos asignados al Programa para el siguiente año, muestra el aumento de la importancia del mismo (véase cuadro I). En su primer informe de gobierno el presidente Salinas mencionó que por medio del Pronasol se habían realizado 44 000 obras.

Definiendo el perfil

Mientras que 1989 fue un año de búsqueda, 1990 lo fue de importantes cambios, tanto por el establecimiento de nuevos programas como por la definición de una forma de trabajo propia del Pronasol. En cuanto a la llamada "participación social", se pasó de una clara indefinición inicial a la ambiciosa pretensión de constituir una estructura organizativa que abarcara no sólo a la comunidad sino también los ámbitos municipal, estatal y nacional.

En marzo de 1990 se ponen en marcha los Fondos Municipales de Solidaridad (*Gaceta*, año 1, núm. 2:13, 15 de abril, 1990)¹⁰ y el programa "Escuela Digna". Es en torno a ellos que encontramos ya las primeras referencias a los comités de Solidaridad como las únicas instancias reconocidas para poder acceder a los recursos del Pronasol. En la presentación de los fondos municipales, el presidente Salinas instó a los munícipes para que "no esperen a que ellos [los habitantes] vengan a hacer la solicitud sino salgan [ustedes] hacia ellos, ir a las colonias, a los barrios para ir constituyendo comités de Solidaridad" (*Ibid.*). En la misma gira, anunció la creación del Programa de Solidaridad para una Escuela Digna, que desde su inicio motivó la integración de un número importante de comités. El objetivo de ese programa era apoyar la rehabilitación y el mantenimiento de los planteles educativos me-

¹⁰ Este programa proporcionaría recursos económicos a los Ayuntamientos para atender con mayor rapidez y eficiencia las demandas de la población de escasos ingresos.

dante la participación de los padres de familia, los alumnos y los maestros, quienes integrarían un Comité Escolar de Solidaridad por plantel educativo. Coordinados con las autoridades municipales y con la asesoría técnica del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), los comités harían un inventario de las necesidades del plantel, decidirían el orden en que éstas habrían de ser cubiertas y procurarían que la comunidad trabajara directamente en la realización de la obra (*Ibid.*:15).

El crecimiento de los comités escolares fue exponencial. Según cifras del Pronasol, durante 1990 se rehabilitaron 20 782 planteles educativos y el número total de este tipo de comités ascendió a casi 21 000 (Pronasol, 1991a:20). Es evidente la importancia cuantitativa del programa; sin embargo, respecto a la calidad, presentó el problema de cómo garantizar la permanencia de los comités una vez acabados los trabajos de rehabilitación de los inmuebles.

Inicialmente se planteó impulsarlos para que continuaran con acciones de mantenimiento preventivo de los planteles y de trabajo comunitario (Pronasol, 1991a:21). Con intención de lograr tal permanencia se crea, en octubre del mismo año, el programa “Niños en Solidaridad”¹¹ que se apoya en los educandos para la elección de los beneficiarios de las becas.

Es importante destacar que una vez creada la figura de los comités, éstos surgen como las únicas instancias encargadas del seguimiento y la supervisión de las obras y acciones concertadas entre los beneficiarios y los promotores del Programa; asimismo, serían los responsables de garantizar la entrega de las aportaciones económicas o de coordinar la ejecución de las jornadas de trabajo a las que los primeros se hubieran comprometido.¹² Así, durante 1990 continuaron realizándose acciones

¹¹ El objetivo del programa era “apoyar la continuidad en la educación primaria de los niños que menos tienen, así como *alentar* en ellos *actitudes solidarias* de beneficio comunitario” (cursivas mías). Assignaba una beca al niño que la comunidad escolar (padres, maestros, alumnos) seleccionaba como el que más la necesitaba; ésta consistía en un apoyo económico en efectivo, una despensa y servicio médico cuatrimestral para el niño beneficiado (Pronasol, 1991a:21).

¹² La participación de la gente redujo los costos operativos, de gestión y realización de las obras; cuestión central para entender la importancia del Pronasol, pero difícil de evaluar. Al respecto un funcionario menciona: “era muy difícil cuantificar el monto de las aportaciones de las comunidades. Según el *Manual Único de Operaciones* ellos tenían que contribuir con entre el 10 y 15 por ciento del costo total de las obras; pero era muy variable, se negociaba de manera directa en cada caso, dependía también del tipo de obra y programa. Por ejemplo, cuando contribuían con mano de obra, las comunidades llegaban a aportar hasta un 25 por ciento o más”. (Entrevista confidencial a un funcionario de la Subdirección de Evaluación de Programas Sociales, Sedesol, agosto, 1996.)

para atender demandas o necesidades generalizadas de las comunidades (dotación de agua potable y alcantarillado, electrificación urbana y rural, y urbanización, que comprendía atención a colonias populares, banquetas, guarniciones y pavimentación de calles, entre otras obras); pero son presentadas como programas en que la constitución de un comité proobra se convierte en la condición para que las comunidades puedan acceder a los recursos del Pronasol.

A la par de los procesos anteriores, se incorporan a Solidaridad programas ya existentes, particularmente aquellos en que se realizaba trabajo de base. Dos ejemplos de lo anterior son la inclusión, durante 1989, de los programas Salud para Todos, bautizado como "imss-Solidaridad", y Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo (Pinmude), que devino "Mujeres en Solidaridad". Este último, presentado con su nuevo nombre en marzo de 1989, partía de la necesidad de liberar tiempo de trabajo doméstico y aligerar las responsabilidades cotidianas de las mujeres para que pudieran participar en otros aspectos de la vida económica, política y social (Pronasol, 1991b).

Ambos programas, con antecedentes de labor comunitaria, aportaron al Pronasol métodos de trabajo,¹³ además de la tradición e infraestructura organizativa producto de la labor realizada en miles de poblados

¹³ Retomada del Pinmude, Mujeres en Solidaridad funcionaba con la "Metodología de Planeación Participativa". Con ésta, "los grupos operativos, constituidos por funcionarios del programa y ubicados en la zona de atención, promueven la participación de las mujeres y su comunidad. En el proceso de autodiagnóstico, las mujeres reflexionan sobre su problemática concreta, es decir, de su trabajo cotidiano y de sus condiciones de vida, definen el problema eje y proponen soluciones viables mediante proyectos productivos" (Pronasol, 1991b:4-5). IMSS-Solidaridad retoma el "Método de Atención Integral a la Salud" desarrollado por el IMSS. En 1974, luego de que el Consejo Técnico del IMSS aprobó un proyecto de apoyo a zonas desérticas del país, se creó el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, financiado por el IMSS y el gobierno federal. En 1979 se estableció un convenio con la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (Coplamar), y se le encargó al IMSS el área de salud. En 1983 el gobierno federal decidió no financiar más al programa, por lo que el IMSS se hizo cargo de él. Aprovechando la experiencia internacional sobre participación comunitaria y con base en la práctica y el conocimiento adquiridos, se fue desarrollando el Método de Atención Integral a la Salud, con el que trabajó IMSS-Solidaridad. El modelo funciona de la siguiente manera: la comunidad se reúne en asambleas, y en estas reuniones se lleva a cabo el diagnóstico de la salud de la población. Una vez detectados los motivos de muerte y enfermedad, el personal de la unidad médico-rural colabora con la comunidad para hacer un análisis en que se pueda correlacionar las causas y los efectos de la enfermedad con las condiciones de vida. Cuando la gente identifica las causas de la enfermedad y se propone luchar contra ellas, se organiza un Comité de Salud, cuyos miembros reciben capacitación de acuerdo con el perfil de conocimiento y habilidades que les permita apoyar a la comunidad (*Gaceta*, año 1, núm. 14:15, 31 de octubre, 1991).

a lo largo de más de una década. Esto último explica, por ejemplo, que IMSS-Solidaridad haya formado para finales de 1990, 10 420 comités de Solidaridad para la salud. Un caso similar, en el que también se utiliza la organización comunitaria existente, es el de los Fondos Regionales de Solidaridad, que “constituyen un importante flujo de recursos canalizados vía directa a las comunidades indígenas para impulsar proyectos productivos rentables que contribuyan a generar más empleos remunerados y fortalezcan los procesos organizativos de las comunidades” (Pronasol, 1991a:62). Establecidos en marzo de 1990, se apoyaron en los Centros de Coordinación Indigenista (CCI) formados casi dos décadas antes. Como menciona en la *Gaceta* Mauricio García, representante de los Comités Comunitarios de Planeación (Cocoplas) de la zona de Coxquihui, en Veracruz: “primero se trabajó de manera irregular, a nivel de exploración y de visitas informativas de los profesores bilingües enviados por el Instituto Nacional Indigenista (INI); hasta que en 1986, con Miguel de la Madrid [en la presidencia de la República], se crearon los Cocoplas y fueron adquiriendo una representación regional y un fondo financiero” (“Papantla, recuento de una experiencia de tradición y lucha”, *Gaceta*, año 2, núm. 41:10, 15 de diciembre, 1991).

Con un proceso de constitución distinto, pero que aprovechó también una estructura precedente, siguieron el Programa de Solidaridad con Cafeticultores y el Fondo de Solidaridad para la Producción (para conocer la fecha de su creación véase el cuadro II). El primero atendió tanto a los productores que quedaron sin apoyo financiero al desaparecer el Inmecafé, como a los cafeticultores afectados por la helada de 1989, mientras que el segundo se creó para apoyar a los campesinos excluidos luego de la llamada “reorientación estratégica” del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), que dejó sin cobertura financiera a las zonas de temporal con elevados riesgos de siniestralidad y baja productividad (Pronasol, 1991a).

En ambos programas se trabajó con comités de Solidaridad. En el caso de los apoyos a cafeticultores, el universo de atención quedó delimitado territorialmente conforme a la ubicación de los centros de coordinación del INI y los centros de apoyo del Inmecafé. Los comités fueron creados a efecto de que elaboraran y validaran el padrón definitivo de atención. Asignados los recursos económicos, se firmaba un convenio donde quedaban establecidos el monto por productor, las fechas para las entregas y los vencimientos; los centros coordinadores del INI llevarían a cabo las acciones de seguimiento y recuperación de los recursos (Pronasol, 1991a:55-58). En este caso, los comités formarían posteriormente un Comité Regional de Solidaridad a fin de promover acciones de carácter regional.

Los fondos de Solidaridad para la Producción¹⁴ funcionaban de manera similar; en este caso, conviene subrayar que no siempre se respetó la organización jurídica de base (ejidos, Sociedades de Solidaridad Social, cooperativas, etc.). Los beneficiarios creaban un Comité de Solidaridad, que formaría parte del Comité de Validación y Seguimiento integrado junto con las autoridades municipales, y sería el encargado de instrumentar el fondo. En 1990 se entregaron recursos económicos en dos partes, la mitad al inicio del periodo de siembra y el resto durante el proceso productivo; esta última se otorgaría luego de verificar la efectiva utilización de la primera entrega monetaria. En ambos programas los apoyos debían devolverse, para formar con las “recuperaciones” una bolsa con la que se realizarían obras de beneficio comunitario. Los comités también eran el medio para ejecutar, operar y conservar las obras y acciones que la comunidad decidiera llevar a cabo.

En 1990 y 1991 se crearon más programas que expandieron la cobertura y las actividades, pero que no significaron cambios en la organización de la participación social dentro del Pronasol (véase cuadro II). Sin embargo, en otra esfera, la de la estructura interna de los comités, un hecho importante fue el establecimiento de la Contraloría Social (dada a conocer el 28 de noviembre de 1990, iniciando labores en febrero de 1991) —instancia coordinada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación—, con el fin de que las propias comunidades y organizaciones sociales vigilaran la correcta aplicación de los recursos de Solidaridad. Cada comité contaría con un vocal de control y vigilancia que cumpliría esas funciones.

Es necesario destacar que para entonces, pese a que era imprescindible formar un comité para acceder a los recursos del Pronasol, no había uniformidad en sus características y funcionamiento; tales comités adquirirían “la forma y estructura que mejor respondiera a las particularidades culturales de cada región y localidad”; las únicas condiciones eran que sus miembros fueran elegidos “mediante el ejercicio de la democracia directa” y que una vez constituidos “se coordinaran con las autoridades gubernamentales para definir qué obra o proyecto hacer, cómo llevarlo a la práctica, en cuánto tiempo, a qué costo, con qué cali-

¹⁴ Este fondo tenía como meta entregar dinero en efectivo a los campesinos que cultivaban tierras de alto riesgo. Durante 1990 el monto máximo asignado fue de trescientos nuevos pesos por hectárea y hasta dos hectáreas por beneficiario. Los apoyos no causaban intereses y tenían la particularidad de que se dejaba en libertad al campesino para utilizar los recursos, con el compromiso de reintegrarlos al final del ciclo productivo y de comercialización (Pronasol, 1991a:74-76 y *Gaceta*, año 1, núm. 2:13, 15 de abril, 1990).

dad, y cómo se recuperarían y reinvertirían los apoyos financieros que se proporcionan” (Pronasol, 1991a:7).

Es en la primera mitad de 1991 cuando encontramos dos intentos por pasar a un campo complejo de organización: aglutinar los comités. Pero estos esfuerzos respondieron a situaciones conyunturales.¹⁵

Las elecciones federales de agosto de 1991 marcan el cierre del periodo comprendido bajo este análisis, que se inició en marzo de 1990. Los comicios situaron en el centro del debate político al Pronasol. En ellos el PRI, el partido gobernante, obtuvo una victoria significativa, hecho que reviste singular importancia porque dio al gobierno la posibilidad de promover reformas constitucionales fundamentales para el proyecto económico y político salinista (sólo por mencionar algunas: las reformas a los artículos 27 y 130 constitucionales). Arreciaron las críticas a Solidaridad y la oposición calificó sus acciones como de “activismo político”. De manera recurrente, dentro y fuera del país se afirmó que el triunfo del PRI se debió más a la imagen presidencial renovada con la labor de Solidaridad que a las acciones del partido. Un hecho indudable es que para ese momento Carlos Salinas de Gortari había logrado ganar legitimidad en torno a su gestión como presidente de la República; otro, que intensificó el trabajo de entrega e inauguración de obras poco antes de las elecciones.¹⁶

¹⁵ Nos referimos, primero, a la formación del Consejo Municipal de Solidaridad en la ciudad de Tecate, Baja California. Esto puede ser visto como un esfuerzo del gobierno del Partido Acción Nacional de la ciudad por imprimirle un sello propio al Programa. Dicho Consejo agrupó a 150 comités de Solidaridad que representaban a más de 7 000 familias del municipio. El Consejo se integró por el presidente municipal, quien fungió como su presidente, por representantes del gobierno del estado, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, del comité de Solidaridad de la obra de que se tratara y del tesorero municipal. Los acuerdos se tomaban por mayoría de votos; cada uno de sus integrantes tenía derecho a voto, excepto el tesorero municipal quien sólo tenía derecho a voz. En caso de empate, el presidente del Consejo tenía voto de calidad. A todas las reuniones se invitaba a un representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (*Gaceta*, año 2, núm. 25, 15 de abril, 1991). El otro intento fue la creación de un Consejo de Comités de Solidaridad en la ciudad de Tepic, Nayarit. Según explica Cecilio Becerra, su presidente, el Consejo se creó para instrumentar, junto con las dependencias involucradas, la licitación, supervisión y administración de una obra de drenaje y agua potable que abarcaba varias colonias. Cada comité de Solidaridad estaba encargado de la supervisión de la calidad y avance de los trabajos en su colonia; mencionó que “si hay anomalías se reportan al Consejo” (*Gaceta*, año 2, núm. 29, 15 de junio, 1991).

¹⁶ En una encuesta realizada en 53 colonias populares en la Reserva Ecológica de Santa Catarina, en la delegación Iztapalapa, que incluyó 437 hogares con una población superior a 2 500 habitantes, se asevera que la mayoría (80%) consideraba que las comu-

En esta fase, una vez surgida la figura del Comité de Solidaridad, estas organizaciones se multiplican de manera exponencial al ser impuestas como los únicos interlocutores reconocidos por parte de las autoridades del Programa, ya que formar uno era requisito ineludible para poder acceder a los recursos gubernamentales. Podemos plantear como hipótesis que la etapa se cierra luego de que Pronasol muestra su efectividad electoral. Durante ella la tendencia fue: multiplicar los recursos económicos asignados, las obras y los comités. La importancia de Solidaridad para el gobierno federal queda evidenciada con el aumento de los recursos asignados al Programa para 1991, cuyos montos fueron de 5.3 billones de pesos (véase cuadro I).¹⁷

Buscando la permanencia. Sedesol

Relevante fue la II Semana de Solidaridad, que se llevó a cabo del 9 al 14 de septiembre de 1991. Ella marca una nueva etapa, que se caracteriza por la iniciación de un proceso que buscaba la permanencia del Programa. Esto se puede observar en distintos planos: *a)* por un lado se realizan cambios en la organización social del programa, que indican un esfuerzo decidido por parte del gobierno a fin de crear estratos superiores de organización más allá de los comités; por otro, *b)* se da al programa un nuevo y más alto rango, mediante la creación de la Secretaría de Desarrollo Social. Finalmente, *c)* se imprime un mayor impulso a la vertiente productiva, pero ya no con apoyos en efectivo (que se convertían, por las condiciones de pobreza de los beneficiarios, en un subsidio directo al consumo), sino mediante la promoción del establecimiento de pequeñas empresas autosuficientes.

El Encuentro Nacional de Colonos Urbanos, realizado el 12 de septiembre en Monterrey, Nuevo León, dentro del marco de la II Semana

nidades pobres *le interesaban mucho al presidente Salinas pero poco o nada al gobierno*; citado en Cordera y Moreno, "Preguntas en torno a Solidaridad", *Etcétera*, núm. 6, 1993, p. 16, cursivas mías. Por otro lado, una semana antes de las elecciones, en una gira presidencial de tres días por cuatro estados, el presidente Salinas entregó 287 000 títulos de propiedad, que suman más que todos los títulos entregados entre 1975 y 1988. Para agosto de 1991 el presidente Salinas había regularizado 55% de los lotes irregulares (1 100 000). Datos tomados de Carrillo, 1991, p. 5.

¹⁷ Al respecto destaca la atención prestada por el presidente a las actividades del Pronasol, quien en su Segundo Informe de Gobierno anota que realizó dentro del marco de Solidaridad, 46 giras de trabajo por los estados y visitó 300 comunidades y colonias populares. En ese informe, Salinas se refiere a la existencia de los comités de Solidaridad al mencionar los avances en el programa de Escuela Digna.

de Solidaridad, marca el principio del proceso aludido. Aquí, 600 delegados de comités de Solidaridad de todo el país que presentaron las conclusiones de su discusión, según la *Gaceta*, pidieron la permanencia del programa (“Nadie detiene a un pueblo movilizado”, *Gaceta*, año 2, núm. 36, 30 de septiembre, 1991). En el mismo encuentro, el presidente Salinas resaltó el papel desempeñado por los comités de Solidaridad, y agregó que el siguiente paso sería formar una coordinadora de colonias populares con los comités, y después coordinadoras municipales y estatales, porque “ése es el mecanismo de diálogo y conocimiento para fortalecer el movimiento e institucionalizarlo” (*Ibid.*). Advirtió, asimismo, que el programa debe pasar a la fase productiva.

Partiendo de esta última cuestión, comienza una serie de cambios acelerados. El 14 de noviembre de 1991 se establece el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (Fonaes), como parte de las acciones para “dar libertad y justicia al campo” luego de las modificaciones al artículo 27 constitucional. Después, el 4 de diciembre se decreta la creación del Fonaes como órgano desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Sedesol, 1992a:37; “Objetivos y funciones: empresas de Solidaridad”, *Gaceta*, año 3, núm. 51, 15 de agosto, 1992; y Sedesol, 1994:120-124). Su objetivo era apoyar con recursos financieros a campesinos, grupos indígenas y habitantes del medio urbano-popular —incluidos pequeños y microempresarios—, que contaran con proyectos productivos susceptibles de transformarse en unidades económicas viables y con sentido social. Se pretendía además, arraigar a la gente a sus lugares de origen mediante la generación de empleos. Fonaes debía promover, captar y evaluar proyectos de los grupos sociales. Con base en el dictamen de viabilidad y factibilidad financieras, una vez determinadas las aportaciones de los participantes, se otorgarían recursos federales de capital de riesgo temporal para la creación de las empresas. Sin embargo, la importancia dada en el discurso gubernamental a empresas de Solidaridad no se traduce en una asignación de recursos del mismo rango.¹⁸

En relación con los cambios en la organización social como antecedentes del llamado del presidente Salinas a fortalecer la organización dentro del Pronasol, hay dos encuentros claves: la Primera Reunión Na-

¹⁸ Por ejemplo, el presupuesto asignado en 1993 a la vertiente productiva del programa representó 22.1% del total de los recursos del Pronasol, es decir 1 675 millones de nuevos pesos. De éstos, sólo 23.9% correspondió a “Empresas de Solidaridad”, mientras que “Solidaridad para la Producción” (apoyos en efectivo a campesinos pobres) acaparó 53.7%. Por otro lado, la condición de apoyar únicamente proyectos viables y autosostenibles cerró la posibilidad a los más necesitados.

cional para Impulsar la Organización Social de Solidaridad, y las Jornadas Nacionales INI-Solidaridad, llevadas a cabo en junio y julio de 1991, respectivamente.¹⁹

Destacan las conclusiones presentadas en las Jornadas del INI. Aquí se plantea que deben buscarse los mecanismos para que la participación social llegue a los Comités de Planeación y Desarrollo (Coplade) de cada estado y a las instancias de planeación municipal; esto, en igualdad de condiciones con los representantes gubernamentales. Por otro lado, anotan que el fortalecimiento de la participación social permitirá avanzar en la construcción de bloques, grupos, frentes y organizaciones que lleguen a acuerdos, presenten propuestas, desplieguen acciones que permitan avanzar hacia su autonomía y se corresponsabilicen de programas regionales e incluso nacionales (*Ibid.*:12). Como veremos, éstas fueron las premisas de las que partieron los esfuerzos gubernamentales para impulsar la “organización social” en el Pronasol.

La convocatoria del presidente Salinas comienza a ser realidad el 12 de enero de 1992. En esa fecha, en el estado de Querétaro se instala la primera Coordinadora de Comités de Solidaridad (“Paso a paso, se construye una nueva estructura para reforzar a Solidaridad”, *Gaceta*, año 2, núm. 44:9-11, 31 de enero, 1992). Para lograr la constitución de la coordinadora se efectuaron asambleas en diez colonias queretanas; personal de la SPP y del gobierno del estado estuvo presente en esos actos. Ahí, la asamblea eligió a dos representantes por cada Comité de Solidaridad para incorporarse a la coordinadora. Mario Cañedo, director general de Enlace Regional de la zona centro, señaló que se buscaba que la nueva estructura integrara todas las demandas de una colonia y ayudara a establecer prioridades y luego, con base en ello, formulara propuestas, concertara y realizara las gestiones necesarias ante las autoridades correspondientes. “La Coordinadora será la *interlocutora legítima de la comunidad* ante las tres instancias de gobierno” (*Ibid.*:10; cursivas mías). Por su parte, Leticia Tovar, directora de Concertación Social del gobierno de Querétaro, precisó que el primer enlace de las coordinadoras sería la autoridad local. Manifestó que “*siguiendo la sugerencia*

¹⁹ La primera, del 7 al 9 de junio, con asistencia de tres promotores de cada delegación regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), así como responsables de programas especiales de Solidaridad y representantes de algunos gobiernos estatales. Reflexionaron sobre organización, registro y seguimiento de comités, y capacitación para la organización (“Impulso a las organizaciones sociales de Solidaridad”, *Gaceta*, año 2, núm. 30:12 y 13, 30 de junio, 1991). Un mes después, del 27 al 29 de julio se llevaron a cabo las Jornadas Nacionales INI-Solidaridad (“Jornadas Nacionales INI-Solidaridad”, *Gaceta*, año 2, núm. 33:121-130, 15 de agosto, 1991).

cia presidencial, todas las Coordinadoras de un mismo municipio pasarán a formar parte del Consejo Municipal, el cual participará en forma directa en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal. A su vez, los Consejos Municipales integrarán la Coordinadora Estatal de Comités de Solidaridad, que se incorporará con voz y voto a los trabajos del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado” (*Ibid.*; cursivas mías). Evidentemente, las autoridades cifraban la posibilidad de garantizar la permanencia de la “organización social” del Pronasol en su incorporación a las instancias de planeación del presupuesto en los ámbitos municipal y estatal.

A partir de la experiencia de Querétaro se inicia un proceso, acelerado y claramente impulsado por funcionarios gubernamentales, de creación de coordinadoras de comités en diferentes estados del país.²⁰ Rocío Alejandra Ocadiz Hernández, entonces subdelegada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reconoció que un propósito de las coordinadoras municipales era introducir la participación social en el Coplade, órgano de planeación estatal. Respecto a su estructura interna, la subdelegada mencionó que los miembros de las coordinadoras eran considerados delegados de la ciudadanía, y que podían ser removidos de su cargo en el momento en que la asamblea así lo determinara. Esto evitaría la formación de un sistema cupular.²¹

²⁰ Por ejemplo, en tan sólo 58 días, del 21 de enero al 18 de marzo en Mérida, Yucatán, sobre la base de 168 comités existentes en la ciudad se formaron 8 coordinadoras, dos por cada punto cardinal. Según información de la *Gaceta de Solidaridad* (“Una experiencia peculiar”, *Gaceta*, año 2, núm. 49:19-20, 15 de abril, 1992), cada coordinadora agrupaba un conjunto de doce a veinte colonias “con afinidad en sus características socioeconómicas y que tenían cierta vecindad geográfica”. Estaba constituida por ocho vocales y sus suplentes: el vocal de organización, vocalía técnica, vocal de contraloría social, comunicación, tesorería, relaciones, recreación y deporte, y educación y cultura. En Morelos, durante los meses de febrero y marzo se constituyeron 22 coordinadoras. Se realizaron 65 asambleas de elección de delegados; en ellas participaron 2 770 miembros de comités de 95 comunidades, quienes eligieron 164 delegados (*Ibid.*:12-13). Para lograr la conformación de estas últimas coordinadoras, funcionarios del Programa de Concertación y Enlace Regional apoyaron la realización de foros de promoción y organización, en los que participaron 114 comités de Solidaridad de 56 colonias y comunidades morelenses. Igualmente, en Aguascalientes se llevaron a cabo, entre el 17 de febrero y el 14 de marzo, 207 asambleas para elegir a 107 delegados integrantes de las cuatro Coordinadoras de Solidaridad constituidas (“En Aguascalientes, Coordinadoras de Comités”, *Gaceta*, año 3, núm. 31:8-10, 15 de mayo, 1992).

²¹ Después de constituidas las coordinadoras en el estado, a principios de abril, sus integrantes recibieron capacitación por parte de funcionarios de Solidaridad, quienes les explicaron los objetivos y expectativas de desarrollo de esta nueva forma de “organización social” (*Ibid.*).

En Colima la creación de coordinadoras avanzó todavía de manera más acelerada. Se constituyeron 19 coordinadoras tan sólo en marzo (*Gaceta*, año 3, núm. 53:15-16, 15 de junio, 1992). Durante el curso del proceso de formación se realizaron 312 asambleas, resultando elegidos 933 delegados y 101 consejeros municipales; se movilizó a 13 559 personas, abarcando los diez municipios del estado. En abril y mayo los delegados y consejeros municipales recibieron cursos de capacitación, y se reunieron con el propósito de elaborar un anteproyecto de estatutos que regirían a las coordinadoras. Supuestamente, en esos meses maduró la idea de formar un consejo estatal, el cual estaría integrado por dos representantes de cada municipio.

El proceso de creación de coordinadoras continuó. Un documento del programa, fechado en noviembre de 1992, informa sobre la existencia de 178 coordinadoras de comités en nueve estados del país (Sedesol, 1992a:135).²²

A la par de los cambios anteriores, durante 1992 ocurrió una serie de transformaciones importantes en el aparato público. Por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial* el 21 de febrero, desapareció la SPP, y los recursos humanos y materiales de la extinta dependencia pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El 25 de mayo se publica también en el *Diario Oficial* el decreto mediante el que se crea la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). De acuerdo con la fracción IV del artículo 32, corresponden a la Sedesol las atribuciones antes conferidas a la extinta SPP en cuanto a las funciones relativas al Programa Nacional de Solidaridad. La nueva dependencia centraliza las responsabilidades sobre los servicios básicos, la planeación del desarrollo regional y urbano, así como la coordinación de programas de vivienda. Se concentran las atribuciones propias de la protección del medio ambiente y los recursos naturales y, como ya mencionamos, la realización de obras y proyectos de bienestar social y proyectos productivos por medio de la ejecución del Pronasol.

Se establece también el Gabinete de Desarrollo Social, y a los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) se les da la nueva denominación de Convenios de Desarrollo Social (CDS), dejando intacta su función de mecanismos de concertación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno y los grupos sociales organizados; asimismo, entre el Ejecutivo Federal y estos grupos.

²² "Lejos de responder a la necesidad sentida de los Comités, la formación de las coordinadoras estuvo en relación al apoyo dado por el gobierno de cada estado para la constitución de las mismas". (Entrevista confidencial a un funcionario de la Dirección de Organización Social, Sedesol, agosto, 1996.)

En junio el presidente Salinas inauguró formalmente el Instituto Nacional de Solidaridad (INS),²³ órgano desconcentrado de la Sedesol. Con ello se proponía “promover y elevar los niveles de organización y participación social, el fortalecimiento de la identidad y los valores comunitarios, el fomento a liderazgos comprometidos con una acción y una conciencia solidaria” (INS, 1992:5).²⁴ Lo anterior, mediante cursos de formación y capacitación en diversos niveles (básico, intermedio y avanzado), impartidos a “Comités de Solidaridad, presidentes municipales, servidores públicos y diversas organizaciones sociales” (INS, 1992:6).

Como lo asienta un ex funcionario: “lo que se buscaba con el INS era generar esquemas de política social con mayor participación. Porque el elemento que podía dar permanencia al Programa era una movilización social y una organización social con capacidad de exigir” (entrevista a Enrique González Tiburcio, cit.).

Ahora bien, como resultado de todos los anteriores cambios, a finales de 1992 Solidaridad estaba muy lejos del programa de combate a la pobreza extrema de inicios del sexenio salmista. Ya no era “el instrumento que el gobierno ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema” (Poder Ejecutivo Nacional, 1989:127), sino que se había convertido para el gobierno en “la ingeniería político-institucional que racionaliza la demanda, hace selectivo y planificado el gasto, lo multiplica con la colaboración comunitaria y permite una ampliación de la cobertura de la política social al margen de los cotos corporativos” (Sedesol, 1992a:60). Así, los recursos se orientan no a la población en extrema pobreza, sino “hacia aquellos que muestran *rezagos*

²³ En dicha inauguración, representantes de comités participantes del Primer Taller presentaron sus conclusiones:

1) Es indispensable que el Programa y los comités permanezcan y se desarrollen. La experiencia nos enseña que los comités se hacen permanentes cuando involucran a la comunidad no sólo en las obras, sino en otras tareas de carácter productivo, social, cívico y cultural; 2) Es necesario alentar este desarrollo hacia Coordinadoras y Consejos Municipales para consolidarlos como nuevos espacios de interlocución social; 3) “Es necesario que se capacite a los funcionarios de los municipios y a las demás autoridades para que comprendan y manejen la filosofía y las formas de trabajo de Solidaridad. Con ello facilitará el quehacer de los Comités” (“Espacio de convergencia de fuerzas populares”, *Gaceta*, año 3, núm. 53, 15 de junio, 1992).

Las tres conclusiones mencionadas sintetizan los ejes de las acciones promovidas posteriormente por los funcionarios del Programa.

²⁴ “La idea de ubicar líderes era muy clara. Era identificarlos y, sobre todo, era una tarea de convencimiento y apoyo al trabajo que estaban realizando. Un trabajo básicamente de ubicación de demandas y movilización; porque los únicos que podían exigir que las obras continuaran eran ellos” (entrevista a Enrique González Tiburcio, cit.).

sociales evidentes" (Sedesol, 1992a:64; cursivas mías). En ese momento, según el mismo informe, Solidaridad había "forjado valores, andamiajes institucionales y respaldos legislativos".

Pero su aporte decisivo, según el texto, era su método de trabajo (véase anexo I). La definición del método es importante en relación con la "organización social" porque justifica la necesidad de formar comités, los reconoce como representantes de la comunidad y como único interlocutor legítimo de la misma ante los funcionarios del Programa. Delimita sus funciones —definición y jerarquización de las demandas sociales—, y sus responsabilidades: dar seguimiento a los compromisos adquiridos por las diferentes partes.

Respecto a su estructura interna el Pronasol siguió creciendo. El documento "Los Programas del PNS" (Sedesol, 1992b) lo presenta constituido por 40 subprogramas, divididos en 5 vertientes distintas (véase anexo II). En su Cuarto Informe de Gobierno el presidente Salinas menciona la existencia de 100 000 comités formados. Solidaridad, según el informe, estaba en plena etapa de consolidación.

Tratando de institucionalizar a los Comités

La última etapa la ubicamos entre diciembre de 1992 y enero de 1994 y abarca desde la creación del primer Consejo Estatal de Solidaridad hasta la fecha de inicio del conflicto político-militar de Chiapas, momento a partir del cual no encontramos ya información sobre los comités de Solidaridad. En esta etapa, los esfuerzos gubernamentales siguen encaminados a garantizar la permanencia del Pronasol más allá del sexenio salinista, asegurando la de los comités y la de una estructura organizativa cada vez más extensa geográficamente. Así, por un lado, se buscaba dar reconocimiento legal y un lugar específico dentro del aparato burocrático a la participación de la Comunidad vía Solidaridad. Ejemplo de lo anterior es que el 10 de diciembre en Colima, "en un acto más político que real" (entrevista a funcionario de la Dirección de Organización Social, ya citada), el presidente Salinas toma la protesta a los miembros del primer Consejo Estatal de Solidaridad ("México, propósitos claros y definidos", *Gaceta*, año 3, núm. 60:6, 31 de diciembre, 1992) (único Consejo del que tuvimos información). Durante el acto, el presidente hace un reconocimiento al gobernador Carlos de la Madrid Virgen, quien había enviado al Congreso estatal una iniciativa para reformar la Ley de Planeación Local y el Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade). A principio de 1993, una iniciativa similar fue enviada por el gobernador de Querétaro, Enrique Burgos ("Pro-

yecto integral comunitario. De ley reconocer la participación de la sociedad”, *Gaceta*, año 3, núm. 70:12, 28 de febrero, 1993).²⁵

Por otro lado, pero bajo la misma lógica de buscar la permanencia del Programa, se redefinen las tareas y formas de funcionamiento interno de los comités. Así, surge durante 1993 la figura del Comité Comunitario y se impulsan los llamados Talleres de Planeación²⁶ (“En Puebla, compromiso social y creatividad=comités multiactivos”, *Gaceta*, año 4, núm. 88:10-13, 30 de noviembre, 1993). Según Felipe Camacho, jefe de la Unidad de Desarrollo Social de la delegación de Sedesol en Puebla, estos talleres comprendían cuatro etapas: 1) presentación o integración del comité; 2) diagnóstico y problematización de la situación de la comunidad; 3) informativa sobre el Programa de Solidaridad; y 4) definición del programa de trabajo comunitario, elaborado por la comunidad y la delegación de la Sedesol.

La particularidad de los comités resultantes de los talleres era que podían desarrollar varias obras y actividades simultáneamente; por ejemplo, resolver un problema de agua potable al mismo tiempo que el del sistema de drenaje; desarrollar proyectos productivos y coordinar los programas de Niños en Solidaridad y Escuela Digna. La importancia de los llamados Comités Comunitarios, según Camacho, era “que estas instancias no se mueren con la obra, porque los compromisos que se generan en el Taller, y luego se ponen en práctica, los cohesionan”. Explica así la ubicación de los comités comunitarios en el proceso de organización comunitaria: “la Coordinadora es una figura que aglutina a varios Comités que pueden ser sectoriales, de una microrregión, municipio o región, lo que nosotros llamamos una figura de segundo piso. Los Comités Comunitarios son locales y generan diversas actividades” (*Ibid.*).

Durante la IV Semana de Solidaridad, en septiembre de 1993, en las conclusiones del Encuentro Nacional de Comités de Solidaridad, según la *Gaceta*, representantes manifestaron que debían desaparecer los comités proobra para convertirse en comités comunitarios. El presidente Carlos Salinas, por su lado, ofreció que antes de que terminara

²⁵ No encontramos información sobre las particularidades de dichas iniciativas, la manera específica como buscaban “incorporar a la estructura organizativa del Pronasol en el diseño, autorización y ejecución de la obra pública”.

²⁶ “Estos Talleres no son nada nuevo, se empiezan a aplicar en el país durante los años setenta en el ámbito rural (ejidos y organizaciones campesinas), a través del Instituto Nacional de Capacitación Agraria, programa INCA-FAO. Pronasol los reforma e impulsa como método de planeación y análisis de las necesidades de las distintas comunidades” (entrevista a un funcionario de la Dirección de Organización Social, ya citada).

ese año se promoverían las reformas necesarias para que “en los Coplades se escuchen [*sic*] la exigencia de los Comités a lo largo del país” (*Gaceta*, año 4, núm. 85:15, 30 de septiembre, 1993).

Las iniciativas ya no se presentaron. El conflicto chiapaneco opacó los éxitos aparentes y reales del Pronasol. La guerrilla en Chiapas surgió con una base de apoyo social situada en los municipios de más alta marginalidad, precisamente en el estado al que Pronasol asignó mayor cantidad de recursos y donde se creó el mayor número de comités de Solidaridad. La lluvia de críticas fue devastadora.

Después del 1 de enero de 1994 no encontramos información sobre la “organización social” dentro del Pronasol. La evaluación de fin del sexenio (“La organización social en el Programa de Solidaridad”, *Gaceta*, año 5, núm. 111:23-24, 15 de noviembre, 1994) presenta el esquema de actuación de Solidaridad como constituido por cinco estratos organizacionales: el comité de obra, identificado como el comité de Solidaridad ordinario; el comité comunitario, constituido por un grupo de comités de obra; las Coordinadoras de Comités, integradas tanto por comités de obra como por comités comunitarios; los Consejos Municipales, considerados instancias superiores constituidas por un conjunto de coordinadoras, y los Consejos Estatales, integrados por coordinadoras regionales y consejos municipales.

Según cifras del mismo documento, desde 1989 y hasta noviembre de 1994 se constituyeron más de 340 000 comités dentro del ámbito nacional, de los cuales una parte importante desapareció después de que cumplió sus propósitos. De 1992 a 1994 se formaron 1 028 organizaciones de segundo nivel —coordinadoras de comités—, por cuyo medio participaron 1 770 160 personas de 433 municipios de 24 estados del país. El mayor número de organizaciones de segundo nivel se registró en Sinaloa, Aguascalientes, Hidalgo y Estado de México, que agrupadas conformaron 69% del total (*Ibid.*). La más alta proporción de comités se formó en torno a los programas Escuela Digna y Fondos Municipales (44.1% del total nacional). Las entidades que registraron el mayor número de comités formados fueron Chiapas, Puebla, Veracruz, Guerrero, Oaxaca y Michoacán (28.5% del total; véase cuadro III).

Reflexiones finales

La primera idea que es importante destacar del análisis realizado es el carácter de Solidaridad como un programa eminentemente político que se construye a lo largo del sexenio; así, por un lado, se adapta y responde a necesidades coyunturales del gobierno (por ejemplo, ganar legiti-

midad para la figura presidencial o cumplir funciones de proselitismo a favor del partido de gobierno); por otro, respondiendo a criterios de racionalidad económica, poco a poco centraliza los programas de bienestar social que funcionaban en diferentes dependencias burocráticas y, vía los comités de Solidaridad, establece un mecanismo de funcionamiento que incorpora la participación de los beneficiarios reduciendo los costos de operación, gestión y realización de las obras. Esta característica de programa que “se construye sobre la marcha” y las diferentes motivaciones que definen al Pronasol, están presentes y son claras en el surgimiento y la evolución de los comités, de ahí que consideremos necesario retomarlas para efectuar estudios futuros sobre los distintos aspectos del Programa.

En relación a los comités de Solidaridad, nuestro trabajo muestra parte de un proceso más complejo. Nos presenta claramente los esfuerzos gubernamentales por crear dichos comités y posteriormente garantizar su permanencia como forma de asegurar la existencia del propio programa. Asimismo, queda patente que su creación, los cambios en su sistema de funcionamiento y la aparición de estructuras organizativas en apariencia más complejas (coordinadoras de comités y comités comunitarios), responden a necesidades de las instancias gubernamentales, por ejemplo, de racionalizar la demanda social o de crear una nueva base de apoyo social cercana y dependiente del presidente Salinas. Sin embargo, queda pendiente analizar cómo fueron recibidos estos esfuerzos en las comunidades, en las diferentes zonas y regiones del país, o cómo a la inversa, por ejemplo, las experiencias de las comunidades impactaron o influyeron en las iniciativas y los proyectos gubernamentales. Estas cuestiones son importantes y propias de estudios de caso o de análisis comparados. El tema no se debe dejar en el olvido; nosotros consideramos fundamental estudiar qué pasó con la estructura organizativa creada a partir del Pronasol; tal vez nació muerta, pero si no fue así, puede ser retomada y convertirse en un mecanismo efectivo que no sólo permita el involucramiento de la gente en la operación de los programas de bienestar social, sino que sirva, en un afán democratizador, para dar voz a los que nunca la han tenido.

Recibido en junio de 1996
Revisado en octubre de 1996

Bibliografía

- Barajas, Gabriela (1996), "Comités de Solidaridad: Comunidad, Estado o Asociaciones de Interés", México, UAM-Azcapotzalco, tesis de licenciatura.
- Beltrán del Río, Pascal (1991), "Mil días bastaron a Salinas para machacar a sus opositores de 1988. Pronasol, compraventa política, violencia, todo", *Proceso*, núm. 773.
- Carrillo Arronte, Ricardo (1991), "Responsabilidad ante la pobreza", en *Uno más Uno*, México, 9 de agosto.
- Consejo Consultivo del Pronasol (1991), *Solidaridad a debate*, México, El Nacional.
- Cordera Campos, Rafael y María Eugenia Moreno (1993), "Preguntas en torno a Solidaridad", *Etcétera*, núm. 6.
- El Cotidiano*, número monográfico sobre Solidaridad, año 8, núm. 49, julio-agosto, 1992.
- Gaceta de Solidaridad*, comunicación quincenal del Pronasol, del 31 de mayo, 1990, año 1, núm. 5, al 30 de noviembre, 1994, año 5, núm. 112.
- Gente Solidaria*, suplemento de *El Nacional*, del lunes 25 de marzo, 1991, núm. 4, al jueves 3 de febrero, 1994, núm. 153.
- Instituto Nacional de Solidaridad (INS) (1992), *Elementos de Formación*, México.
- Moguel, Julio (1994), "Pobreza. La erradicación de la miseria: un amplio camino por recorrer", en *Excélsior*, México, 11 de noviembre.
- ____ (1993), "No es tan nuestro el Pronasol", *Cemos. Memoria*, núm. 61.
- Poder Ejecutivo Nacional (1992), *Cuarto Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, México.
- ____ (1989), *Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)*, México.
- Pronasol (1991a), *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional*, México (mimeo.).
- ____ (1991b), *Mujeres en Solidaridad*, México.
- Reyna, José Luis y Adalberto García Rocha (coords.) (1993), *Solidaridad en Zacatecas. Impacto y problemas de una política pública*, México (mimeo.).
- Sedesol (1994), *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución del Programa, del 1 diciembre de 1988-agosto de 1994*, México, Sedesol-Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Porrúa Editores.
- ____ (1993), *Cronología del inicio de los principales programas y actos del Programa de Solidaridad*, de diciembre de 1988 a mayo de 1993, México (mimeo.).
- ____ (1992a), *El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización nacional*, México (mimeo.).
- ____ (1992b), *Los programas del Pronasol*, México (mimeo.).
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPF) (1989a), *Presupuesto de Egresos de la Federación*, México (mimeo.).
- ____ (1989b), *Informe a los miembros del Consejo Consultivo del PNS*, México (mimeo.).
- Szekely, Miguel (1993), *El Programa Nacional de Solidaridad*, Chile, Programa Mundial del Empleo, núm. 384.

Anexo I

Sobre el método de trabajo de Solidaridad

El llamado Método de trabajo de Solidaridad es definido de la siguiente manera por Sedesol, en las páginas 47 y 48 de *El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización nacional*:

a) La formación del Comité de Solidaridad requiere de una consulta pública como mecanismo para *captar las demandas sociales a escala microrregional*. Por ello, la configuración de la demanda social se realiza por medio de un primer acto de participación y de una lógica de funcionamiento estatal que recurre de manera directa a las comunidades, reconociéndoles, desde el principio, un papel protagónico.

b) La integración del Comité de Solidaridad cumple con dos objetivos: *generar una representación directa de la comunidad y, por tanto, la formación de un interlocutor reconocido, y obtener además el concurso y compromiso directo de las comunidades* en la concertación de voluntades. La integración del Comité de Solidaridad exige la celebración de una Asamblea con todos los posibles beneficiarios de la obra, de la elección directa de sus representantes o mesas directivas (integradas por un presidente, un secretario, un tesorero, y tantos vocales como funciones se tengan que cumplir), así como de su validación por parte del Delegado del programa o de uno de sus representantes. Es, en suma, un método para concertar de manera directa con las comunidades.

c) Mediante la consulta comunitaria y la integración de los Comités, *se acota microrregionalmente la demanda social y se sientan las bases para una orientación selectiva del gasto público*.

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

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

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

g) *La comunidad hace el seguimiento, evaluación y control de las acciones realizadas, desde las etapas de definición y jerarquización, hasta las de ejecución y entrega de las mismas*, toda vez que participa durante todo el proceso. De manera adicional, el vocal de contraloría social es el encargado de

realizar la bitácora de la obra y cumple con la función de mantener informado al Comité acerca de la correcta selección de los contratistas, la calidad y el costo de los materiales, los tiempos estimados y los tiempos reales de ejecución, elaborando cuando es el caso, distintos reportes de irregularidades. En la ejecución de la obra existe, entonces, espacio para la corresponsabilidad en su control, gestión y vigilancia.

h) Finalmente, antes de recibir la obra, cuando participó algún contratista, el Comité de Solidaridad debe recibir la obra manifestando por escrito su conformidad. Con lo anterior también se tiende a crear un compromiso para que los Comités se encarguen del cuidado y mantenimiento de la obra. (Sedesol, 1992a:47 y 48; cursivas mías.)

Anexo II

Programas de Solidaridad

1. Programas de Beneficio Social Familiar

1.1	Social	1.2	Infraestructura Educativa
1.1.1	Programa IMSS-Solidaridad	1.2.1	Escuela Digna
1.1.2	Acuerdo Solidaridad-Secretaría de Salud	1.2.2	Niños en Solidaridad
		1.2.3	Escuela en Solidaridad
1.1.3	Hospital Digno	1.2.4	Maestros Jubilados
		1.2.5	Apoyo al Servicio Social

2. Programas de Beneficio Social Comunitario

2.1	Desarrollo Urbano	2.1.6	Vivienda
2.1.1	Agua Potable y Alcantarillado	2.1.7	Regularización de la tenencia del suelo urbano
2.1.2	Electrificación		
2.1.3	Urbanización	2.1.8	Alimentación y Abasto
2.1.4	Espacios deportivos	2.2	El Programa Nacional de Solidaridad en la
2.1.5	Proyectos Ecológicos		Infraestructura Carretera y de Caminos Rurales

3. Programas Especiales

3.1	Programas de Asistencia Social	3.1.4	Jornaleros Agrícolas Migrantes
3.1.1	Correos y Telégrafos	3.1.5	Mujeres en Solidaridad
3.1.2	Programa Paisano	3.1.6	Brigadas de Solidaridad
3.1.3	Solidaridad Penitenciaria		
3.2	Programas de Apoyo a Comunidades Indígenas	3.2.2.2	Ayuda alimentaria
		3.2.2.3	Educación
3.2.1	Desarrollo Económico	3.2.2.4	Fomento al Patrimonio Cultural
3.2.2	Bienestar Social	3.2.2.5	Procuración de Justicia
3.2.2.1	Salud	3.2.3	Mujeres Indígenas

4. Programas Productivos

4.1	Fondos para la Producción	4.5	Solidaridad para la pequeña Minería
4.2	Apoyo a Cafeticultores		
4.3	Apoyo a Productores Forestales	4.6	Fondo Nacional Empresas de Solidaridad
4.4	Pescadores Ribereños y Acuacultura	4.7	Solidaridad Obrera

5. Programas de Alcance Territorial

5.1	Fondos Municipales	5.2	Programas de Desarrollo Regional
-----	--------------------	-----	----------------------------------

Cuadro I
Recursos nominales autorizados y ejercidos 1989-1994
 (miles de nuevos pesos)

	<i>Inversión federal</i>		<i>Inversión estatal</i>		<i>Inversión total</i>	
	<i>Autorizada</i>	<i>Ejercida</i>	<i>Autorizada</i>	<i>Ejercida</i>	<i>Autorizada</i>	<i>Ejercida</i>
1989	1 699 607.0	1 604 041.0	828 396.8	677 544.9	2 528 003.8	2 317 585.9
1990	3 278 243.4	3 277 407.9	1 632 732.0	1 564 260.0	4 910 975.4	4 841 667.9
1991	5 367 054.6	5 185 822.3	2 585 851.3	2 327 216.0	7 952 905.9	7 513 038.3
1992	7 197 556.7	6 992 099.7	3 973 715.5	3 557 664.6	11 171 272.2	10 549 764.3
1993	8 326 833.3	8 258 971.0	4 438 180.4	3 956 793.5	12 765 013.7	12 215 764.5
1994	9 268 803.8	6 202 980.7	5 130 118.8	3 149 977.4	14 398 922.6	9 352 958.1

Fuente: Dirección General de Planeación, Sedesol (Sedesol, 1994:76-90).

Cuadro II
Programas del Pronasol

<i>Fecha</i>	<i>Nombre y descripción de los programas</i>
13-feb-89	Inicia un amplio Programa de Regularización de la Tenencia de la tierra en las colonias populares del país.
12-abr-89	El presidente da a conocer el Programa Nueva Laguna, su propósito: enfrentar los rezagos sociales en la región de La Laguna, zona ganada por la oposición durante las elecciones presidenciales.
15-feb-90	Se firma el Convenio General entre la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior y Solidaridad para incorporar a maestros y alumnos al Programa mediante el Servicio Social.
9-mar-90	Se anuncia la creación de los Fondos Nacionales de Solidaridad para la Producción, que buscaban apoyar a los campesinos excluidos de la cobertura del Banco Nacional de Crédito Rural; de los Fondos Municipales de Solidaridad, para transferir recursos adicionales a los municipios con mayores rezagos; y del Programa de Solidaridad para una Escuela Digna, cuyo objetivo era rehabilitar y mantener los espacios educativos públicos.
19-mar-90	Da a conocer los Fondos para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con el que se buscaba canalizar recursos a las comunidades indígenas para impulsar proyectos productivos.
20-mar-90	Inaugura el presidente dos Programas de Desarrollo Regional, uno para el Istmo de Tehuantepec, zona que por su ubicación geográfica puede convertirse en una ruta privilegiada para los flujos de comercio internacional, y otro para la Costa Chica de Oaxaca.
18-mar-90	Pone en operación el Programa Nacional de Solidaridad con los Jornaleros Agrícolas, a fin de "coadyuvar al mejoramiento integral de los asalariados del campo, así como al incremento integral de la productividad, modernización y desarrollo rural".
7-jun-90	Se inicia el Programa de Solidaridad con Cafeticultores; con él se entregaban apoyos a los cafeticultores en extrema pobreza y a los afectados por las heladas.
17-jul-90	El Programa Nacional de Solidaridad Penitenciaria inicia su campaña de liberación de sentenciados.
24-oct-90	El presidente pone en marcha el Programa Niños en Solidaridad, cuyo fin era evitar la deserción escolar de los infantes de escasos recursos.
14-feb-91	Anuncia la creación del Programa de Desarrollo Regional del Oriente de Michoacán.
24-feb-91	En la Asamblea General de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), el presidente da a conocer el Programa de Solidaridad Obrera, para realizar acciones de beneficio social en los centros de trabajo y reparación en las unidades habitacionales obreras.
1-mar-91	Anuncia la creación del Programa Integral de Desarrollo de la Zona Norte del estado de Veracruz.
19-abr-91	El presidente pone en marcha el Programa de Desarrollo Integral de Tierra Caliente Guerrero.

Cuadro II (continuación)

<i>Fecha</i>	<i>Nombre y descripción de los programas</i>
26-abr-91	Presenta el Programa Hospital Digno, cuyo propósito era mejorar el servicio de los hospitales del sector salud.
16-may-91	Anuncia la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Regional de la Zona Sur del Estado de México.
7-jun-91	Anuncia la creación de un Programa especial para mejorar la salud y vivienda de los periodistas, así como becas y asistencia alimentaria para sus hijos.
6-sep-91	Crea el Programa de Desarrollo Regional de la Zona Centro y Carbonífera de Coahuila.
14-nov-91	Da a conocer el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.
30-ene-92	Presenta el Programa de Desarrollo de la Meseta Purépecha, Michoacán.
31-feb-92	Da a conocer el Programa de Desarrollo Regional de la Sierra Norte de Puebla.
3-abr-92	Anuncia la creación del Programa de Desarrollo de la Costa de Chiapas.
30-abr-92	Presenta el Programa de Desarrollo Regional de la Zona Huasteca Potosina.
7-may-92	Crea el Programa de Desarrollo de la Zona Henequenera de Yucatán.
14-may-92	Anuncia la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Regional de Tierra Caliente en Michoacán, con el cual suman cuatro programas en el estado.
29-may-92	Instala el Programa de Maestros Jubilados en Solidaridad, que otorgaba becas a los docentes jubilados a cambio de que realizaran trabajo comunitario.
9-jul-92	Se presenta el Programa Escuelas de Solidaridad, este programa asignaba recursos extra a las escuelas con los índices más bajos de eficiencia terminal.
26-nov-92	Se crean las Cajas de Solidaridad. Con un capital inicial formado con recursos recuperados de los Fondos de Solidaridad para la Producción; trabajaban como cajas de ahorro.
23-abr-93	Se crea el Programa de Enfermeras en Solidaridad, con el fin de incentivar y reconocer el trabajo del personal de enfermería.
20-may-93	Se presenta el Programa de Desarrollo de la Chontalpa, estado de Tabasco.
21-may-93	Igualmente en Tabasco se da a conocer el Programa de Desarrollo de los Ríos.
11-jun-93	Se da a conocer el Programa de Solidaridad Forestal, con el fin de rescatar áreas verdes y fomentar la cultura forestal.
17-jun-93	Se presenta el Programa Jóvenes en Solidaridad.

Cuadro III

Total de comités por año y por estado (1990-1994)

<i>Estado</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>Totales</i>
Aguascalientes	1 215	1 060	1 726	1 914	822	6 737
Baja California	345	207	837	430	208	2 027
Baja California Sur	201	179	462	546	168	1 556
Campeche	393	1 061	1 887	1 306	82	4 737
Coahuila	835	978	3 277	689	2 141	7 920
Colima	300	435	1 629	739	32	3 155
Chiapas	3 098	2 398	8 824	4 567	1 430	20 317
Chihuahua	907	1 928	2 610	2 490	2 386	10 321
Distrito Federal		7	3 830	2 616	547	7 000
Durango	1 160	2 720	3 026	3 329	3 058	13 293
Guanajuato	1 944	2 156	2 870	595	486	8 051
Guerrero	3 318	4 838	6 940	3 235	93	18 424
Hidalgo	1 666	2 299	4 179	4 271	733	13 148
Jalisco	2 830	3 961	3 511	4 008	2 877	17 187
Estado de México	865	5 108	6 600	2 072	153	14 798
Michoacán	2 078	2 806	6 895	3 181	3 127	18 087
Morelos	670	589	1 272	955	616	4 102
Nayarit	526	691	2 290	2 076	1 794	7 377
Nuevo León	693	211	2 384	2 970	1 635	7 893
Oaxaca	4 255	4 677	5 937	3 275	1 915	20 059
Puebla	3 570	4 846	5 289	5 493	6 153	25 351
Querétaro	477	988	1 813	1 506	785	5 569
Quintana Roo	249	973	1 283	973	713	4 191
San Luis Potosí	2 430	2 201	2 667	1 412	2 155	10 865
Sinaloa	801	1 312	2 619	3 882	110	8 724
Sonora	1 832	622	2 628	3 480	2 269	10 831
Tabasco	555	1 169	1 476	2 282	1 760	7 242
Tamaulipas	794	710	1 828	1 660	2 351	7 343
Tlaxcala	2 216	2 304	2 535	2 978	60	10 093
Veracruz	1 244	3 528	6 139	6 749	1 804	19 464
Yucatán	2 055	3 000	3 540	2 659	151	11 405
Zacatecas	3 030	4 361	4 004	5 081	167	16 643
Total	46 552	64 323	106 807	83 419	42 781	343 882

Fuente: Dirección General de Organización Social, Sedesol (Sedesol, 1994:61).

