

**LA PRUEBA DE FUEGO DEL LIBERALISMO  
SOCIAL: LA ORGANIZACIÓN POPULAR.  
EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**

Llegué al Valle de Chalco una mañana de 1988, en campaña presidencial. En ese entonces Chalco era una aglomeración de colonias populares surgidas en unos cuantos años. Estaba consciente de que encontraría necesidades y reclamos, pero la que sucedió rebasó todas mis expectativas. El acto de campaña fue muy tenso. Los asistentes no ocultaban su irritación: "Mire, candidato - me dijo un joven con dureza-, aquí no tenemos ninguna esperanza de salir adelante. Son muchos los que vinieron en campaña a pedir votos, y ninguno regresó a dar soluciones. Hemos perdido la confianza en el gobierno y en ustedes, los candidatos del PRI. Estamos hasta la madre de promesas incumplidas". En el reclamo de ese joven se reflejaba la quiebra y descomposición de los sistemas clientelistas tradicionales que durante años había exigido subordinación política a cambio de beneficios materiales. En el caso de Chalco, los reclamos sociales no habían obtenido respuestas.

Ubicado a 2,500 metros sobre el nivel del mar, en dirección sureste de la Ciudad de México, el Valle de Chalco está asentado en uno de los cinco vasos lacustres que rodeaban a la gran Tenochtitlán. En 1895 el lago fue desecado para aprovechar el terreno con fines agrícolas. Al inicio de la década de 1970 Chalco tenía menos de 45,000 habitantes y era una región agrícola y ganadera donde se producía un maíz de excepcional calidad. Sin embargo, a fines de los años ochenta, miles de familias se habían asentado en predios irregulares, sobre todo a partir de los sismos que asolaron a la Ciudad de México en 1985.

Cuando llegué en 1988, Chalco tenía ya casi 500,000 habitantes que vivían en circunstancias terribles: no había luz en las calles, el agua potable no llegaba a ninguna vivienda, no existía una sola calle pavimentada, no había una sola cancha deportiva y ninguna familia tenía el título de propiedad de su precaria morada. Medio millón de seres humanos marginados justificaban el reclamo airado de aquel joven.

A las pocas semanas, el 12 de mayo de 1988, todavía en campaña, regresé a Chalco. Abordé uno de los cuatro discursos de fondo de mi campaña, el social. Públicamente anuncié que, de alcanzar la presidencia de la República, iniciaría un programa social diferente, destinado a promover obras sociales mediante la participación popular organizada y solidaria.<sup>1</sup> Sería un programa social de los pobres, para los pobres y por los pobres. El proyecto Solidaridad representó uno de los enfrentamientos más fuertes con la *nomenklatura*.

### **En marcha, Solidaridad**

No había tiempo que perder. El 2 de diciembre de 1988, al día siguiente de mi toma de posesión, se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad. Fue mi primera acción de gobierno. El evento se llevó a cabo en Palacio Nacional y asistieron colonos, campesinos e indígenas de las regiones más pobres del país.

La elección del nombre Solidaridad para este programa no fue casual. Se trataba de lograr mayor justicia social más allá de un esquema de transferencia de recursos o subsidios focalizados. Para enfrentar la pobreza, el liberalismo social exigía la participación independiente y organizada de la comunidad. El sentimiento nacionalista de los mexicanos, importante elemento de cohesión social, estaba profundamente relacionado con el sentimiento de solidaridad.

El programa arrancó de inmediato y muy pronto arrojó resultados en los hechos. La eficacia de Solidaridad descansó en muy buena medida en la convicción y dedicación que un singular grupo de servidores públicos empeñó en esta tarea, encabezado por un mexicano excepcional: Carlos Rojas.<sup>2</sup> El programa se ubicó para fines administrativos dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyo titular era Ernesto Zedillo. A partir de 1992, Solidaridad pasó a formar parte de la nueva Secretaría de Desarrollo Social. Luis Donaldo Colosio le dio un impulso muy importante.

Cuando se discutían los modelos de ajuste económico o de reestructuración económica, por lo general se hacía referencia a la denominada "red social de protección". Se trataba generalmente de paliativos o de remedios temporales para que las poblaciones soportaran la carga del ajuste mientras llegaban los frutos del desarrollo. Los planteamientos de la población reclamaban un programa muy distinto. De acuerdo a mi experiencia, para que surtieran efecto los programas sociales debían llevarse a cabo con la intervención organizada del pueblo, tomar en sus manos el control y la dirección de su esfuerzo. Una propuesta contraria al clientelismo tradicional. Las resistencias se presentaron de inmediato.

### **Para vencer resistencias, acción directa desde la presidencia**

Día con día la *nomenklatura* intentó oponer todo tipo de resistencias al programa Solidaridad. Con ese fin buscó apropiarse de los fondos para manejarlos centralmente, sin permitir la participación popular. Aunque en algunas regiones logró su propósito, este grupo nunca pudo controlar el programa. Entonces promovió una ofensiva para descalificar a Solidaridad y presentarlo como un programa que buscaba sustituir al Partido.

Para neutralizar esas resistencias y alentar a los participantes, cada semana realicé giras de trabajo a lo largo del país. Durante seis años, los jueves y viernes dediqué muchas horas a visitar las zonas rurales y las colonias populares para contrarrestar las resistencias al programa. A través de más de 300 giras al interior de la República verifiqué el cumplimiento de la palabra empeñada. De esta forma fue posible vencer la desconfianza que la población tenía hacia programas anteriores -un recelo alimentado también por la campaña en contra de Solidaridad.

El contacto directo con el pueblo organizado me llevó a sumarme al nuevo ánimo que Solidaridad despertaba entre cientos de miles de mexicanos, unidos alrededor de un programa que alentaba su participación organizada, respetaba su independencia y resolvía muchas de sus necesidades más apremiantes. Solidaridad generó una nueva confianza de la sociedad en su propia fuerza y en su capacidad para transformar un entorno social adverso. La corresponsabilidad generó autoestima y la confianza creció entre el pueblo organizado.

### **Más de 50,000 millones de pesos a Solidaridad en seis años**

Dos requisitos fueron indispensables para poner en marcha el programa de Solidaridad: participación organizada y recursos presupuestales. El trabajo organizado de las comunidades fue la principal característica de Solidaridad. Y el paso de un Estado propietario a un estado solidario abrió la posibilidad de ejercer más gasto social sin déficit fiscal. Como antes se señaló, en sólo seis años el gasto y la inversión con fines sociales pasaron de representar la quinta parte del presupuesto, a involucrar más de la mitad de todo el gasto federal. Para 1994 el gasto social se elevó al 10% del PIB.

Durante los seis años, en el programa Solidaridad se invirtieron 51,818 millones de pesos, equivalentes a casi 18,000 millones de dólares. Los recursos federales representaron 67%; el resto provino de los gobiernos locales y de los propios participantes.<sup>3</sup> Debe tomarse en cuenta que en su mayor parte esos recursos no estaban destinados a pagar sueldos de burócratas sino a financiar las obras sociales que la gente realizaba con su trabajo organizado.

Un hecho que debe destacarse es que las obras no fueron gratuitas. En todos los casos las comunidades debían aportar recursos y trabajo para su realización. Para llevar a cabo esas obras fue necesaria la organización de los beneficiarios, que participaran en los trabajos y supervisaran su ejecución.

En los hechos se dio una transferencia de poder y de recursos a la sociedad civil. Varios programas sociales fueron el antecedente de Solidaridad: el sistema de desayunos escolares, impulsado en los años sesenta por el presidente Adolfo López Mateos; el programa integral de apoyo al campo, PIDER, de los años setenta; y de manera muy destacada COPLAMAR, un proyecto para las zonas con menores ingresos promovido por el presidente José López Portillo, en el cual se formaron muchos jóvenes con claro

compromiso social que más tarde tomarían parte activa en los equipos de trabajo de Solidaridad. Un número importante de los miembros del nuevo programa había tomado parte en las luchas de Política Popular, organización con la que yo establecí contacto en los años setenta.

### **Participantes, prioridades y principales proyectos**

Solidaridad fue un programa integral. Abarcó los temas esenciales de un proyecto social: educación, salud, vivienda, alimentación, ecología y empleos. Así se convirtió en un medio indispensable para combatir la pobreza extrema. Los grupos organizados para participar en Solidaridad provenían de los sectores más pobres del país. Así los beneficios del programa se concentraron en los grupos menos favorecidos: pueblos indígenas; los campesinos y habitantes del medio rural asentados en áreas semidesérticas y serranas; los trabajadores agrícolas migratorios y los habitantes de las colonias populares de las ciudades. A éstos hay que añadir a los niños, jóvenes y mujeres en condiciones de pobreza que Solidaridad atendió de manera especial.

El programa actuó a través de dos líneas fundamentales: introducir y mejorar los servicios que elevan el bienestar social; y crear condiciones para elevar la producción. Cada una de estas líneas se reflejó en acciones específicas con la participación organizada de los grupos populares. Se puso énfasis en la tarea de promover una cultura de conservación y mantenimiento de las obras realizadas. A continuación, una lista de las acciones y proyectos desarrollados a partir de las dos aspectos principales:

#### **Solidaridad para el Bienestar social**

**Educación:** infraestructura educativa; Solidaridad para una Escuela Digna; Niños en Solidaridad; apoyo al servicio social; maestros jubilados y pensionados; infraestructura deportiva.

**Salud:** infraestructura de servicios de salud; IMSS-Solidaridad; Hospital Digno; Enfermeras en Solidaridad.

**Desarrollo Urbano:** agua potable y alcantarillado; electrificación rural y urbana: pavimentación; regularización de la tenencia de la tierra; vivienda popular; Solidaridad Obrera.

**Atención a Población Abierta:** Jóvenes en Solidaridad; atención a migrantes en el extranjero (Programa Paisano); orientación jurídica a la comunidad; alimentación y abasto.

**Desarrollo Regional:** Fondos Municipales; carreteras y caminos rurales; Programa 100 Ciudades. Programas por regiones específicas.

#### **Solidaridad para la Producción**

**Apoyo a Comunidades Indígenas:** fondos de Solidaridad para los Pueblos Indígenas; apoyo a cafeticultores; fondos para el Patrimonio Cultural Indígena; procuración de justicia; jornaleros agrícolas.

**Campesinos y Grupos Populares Urbanos:** Fondo de solidaridad para la Producción (Crédito a la Palabra); Empresas de Solidaridad; Cajas Solidarias; Mujeres en Solidaridad.

**Desarrollo Sustentable:** Ecología Productiva; apoyos a productores forestales; Solidaridad Forestal.

En términos de obra social, los resultados materiales del Programa Nacional de Solidaridad fueron sobresalientes. En las cifras de distribución de la riqueza -generalmente basadas en flujos de recursos- no aparecen los activos y la infraestructura que Solidaridad dejó como legado para una vida digna entre los habitantes del campo y las colonias populares urbanas. Esas cifras no incluyen la pavimentación de las calles, los trabajos para llevar agua potable y electricidad a sus viviendas ni la titulación de sus casas. Mucho menos recogen las estadísticas los resultados en términos de organización popular. Suele pensarse que el crecimiento proveerá esos servicios per se; empero, cuando existen carencias acumuladas por décadas, quienes las padecen no pueden esperar a que el crecimiento económico les facilite cubrir estas necesidades básicas.

## Los resultados materiales de Solidaridad

Los logros que a continuación se enumeran se alcanzaron con la participación organizada de la población promovida por Solidaridad:4

- Maestros y padres de familia se organizaron y en seis años rehabilitaron alrededor de 120,000 escuelas públicas. Con recursos presupuestales se construyeron más de 8,000 nuevos espacios educativos y más de un millón de niños recibieron becas en efectivo. Se alentó la participación de más de 6,000 maestras y maestros jubilados. Se otorgaron más de 900,000 becas a estudiantes y profesionistas de nivel técnico y superior.
- Mujeres y hombres de las colonias populares y comunidades rurales se organizaron para introducir agua potable en beneficio de más de 16 millones de personas, así como para efectuar obras de alcantarillado que beneficiaron a casi 14 millones de habitantes. El tamaño de su esfuerzo se aprecia mejor si se considera que el número de mexicanos beneficiados era equivalente a la población total de la República de Chile. Y los resultados se alcanzaron en sólo seis años.
- Hombres y mujeres se organizaron para introducir servicio eléctrico en 5,230 colonias populares y 14,000 comunidades rurales, en beneficio de 22 millones de habitantes. El número de mexicanos beneficiados era equivalente a la población total de Argentina.
- Con la participación de médicos, enfermeras y trabajadores fueron rehabilitados 234 hospitales. Además, se construyeron 120 hospitales, 4,373 centros de salud y 1,241 unidades médicas rurales. De esta forma aumentaron en 53% el número de unidades médicas respecto a las existentes hasta 1988, y se incorporaron 10.5 millones de habitantes a los servicios de salud. Se dieron becas y estímulos a cerca de 31,000 enfermeras.
- Los colonos se organizaron para pavimentar sus calles y banquetas en casi 10,000 colonias populares.
- Para regularizar el patrimonio familiar se entregaron 2.5 millones de escrituras y títulos de propiedad en colonias populares y conjuntos habitacionales;
- Se realizaron 714,294 acciones de vivienda, de las cuales 525,799 correspondieron a vivienda digna y el resto a vivienda progresiva.
- Fueron rehabilitadas más de 300 unidades habitacionales para los obreros.
- Padres de familia, niños y jóvenes se organizaron para plantar más de 230 millones de árboles. Sólo en 1994 se plantaron 170 millones.
- Para crear medios que generaran empleos, se establecieron alrededor de 20,000 empresas de Solidaridad y fueron promovidos más de 6,200 proyectos con la participación de las mujeres.
- Más de un millón de campesinos se organizaron para obtener créditos a la palabra. Con las recuperaciones crearon 120 cajas solidarias de ahorro que incluyeron más de 2,100 cajas locales en 22 estados.
- Se establecieron 142 Fondos Regionales Indígenas, en los cuales se registraron casi 5,000 organizaciones. Se emprendieron 6,801 proyectos en más de mil municipios para beneficio de comunidades indígenas. Se otorgó apoyo a casi 400,000 jornaleros agrícolas ya la mayoría de los pequeños y medianos cafecultores del país.
- Fueron puestos en marcha más de 500 proyectos ecológicos. Se instalaron más de 2,000 canchas deportivas y más de 440 unidades para el deporte.
- Se construyeron casi 24,000 kilómetros de caminos rurales y se reconstruyeron más de 15,000 kilómetros. En promedio se construyeron 11 kilómetros diarios.
- En materia de alimentación y abasto se instalaron y recapitalizaron 14,268 tiendas de abasto comunitario mediante comités de abasto electos directamente. Se dio apoyo a casi 300 almacenes rurales para abastecer a 20,000 tiendas. Fueron instaladas 1,151 cocinas populares y se construyeron 643 lecherías.
- El programa de atención y orientación jurídica instaló 60 bufetes en 19 entidades federativas, con lo que apoyó casi 285,000 asuntos tanto en lo civil y familiar, laboral y agrario, como en lo penal y en lo relativo a derechos humanos.
- El programa 100 Ciudades apoyó la descentralización de las actividades económicas de las tres principales zonas metropolitanas del país. Procuró orientar la migración interna a lugares con mejor infraestructura y perspectiva de crecimiento. Los apoyos llegaron a 114 ciudades ubicadas en 205 municipios.
- Se dio apoyo a más de 2,300 ayuntamientos en la República, es decir al 98% de los existentes. Se

- realizaron más de 113,000 obras.
- Se introdujeron 16 programas para regiones específicas, en beneficio de 9 millones de habitantes de las regiones más pobres del país

En palabras sencillas, Arturo Warman describió en 1994 el logro más importante del método de participación organizada en Solidaridad:

La tendencia al crecimiento de la pobreza en términos absolutos y relativos fue quebrada y revertida. Ya no nos enfrentamos, conforme a la información más rigurosa disponible, a un escenario en que crece la pobreza y nos derrota día tras día. Logramos revertir esa fatalidad, ese destino, para emprender un camino diferente. Estamos ganando en la lucha contra la pobreza. El final está todavía distante pero más cercano cada vez..., podemos plantearnos la erradicación de la pobreza extrema en los términos de nuestra generación, de nuestra propia vida y la de millones de mexicanos que viven en esa situación de restricción, desigualdad y exclusión, pero ya no de desesperanza. Si persistimos, ese logro será permanente, será realidad.<sup>5</sup>

### **Las comunidades fijaron las prioridades**

Se ha criticado que Solidaridad construyera puentes y canchas deportivas, caminos y casas de cultura. "Son obras de 'relumbrón' que poco ayudaban a reducir la pobreza", se argumentaba. Esta crítica fue planteada desde la perspectiva del neoliberalismo autoritario, prolongado más tarde en las diversas versiones de la izquierda centralista. Debe recordarse que el liberalismo social, en el caso de los programas de Solidaridad fue concebido como un liberalismo comunitario semejante al que propuso Emiliano Zapata, en contraste con el "liberalismo anticomunitario" de las ciudades. Aquellas críticas no tomaban en cuenta un hecho irrefutable: las propias comunidades decidían el tipo de obra a realizar. Si una comunidad determinaba prioritario construir una cancha deportiva, era porque esa cancha venía a resolverles una carencia.

Un ejemplo dramático reveló cómo llegaba a establecerse una prioridad. Los habitantes de Tonatico, comunidad del municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, durante muchos años tuvieron que trasladar a los enfermos en hombros, por carecer de un camino; amarrados en una silla, los enfermos eran transportados por los vecinos que se ofrecían a cargarlos de manera alternada a lo largo de los 24 kilómetros que separaban al pueblo de la cabecera municipal. ¿Quién podía discutirle a los habitantes de Tonatico que lo prioritario para su comunidad era construir un camino?

Señalar que los puentes no eran prioritarios se contraponía a la experiencia de los habitantes de Tecolotlán, Jalisco. Ahí, durante los últimos 50 años la demanda principal había sido la construcción de un puente vehicular. En 1992 uno de los pobladores, Agustín Silva, ilustró con pocas palabras la importancia de esa obra:

Cuando el arroyo crece estamos sin salida, ésa es nuestra angustia: quedarnos atrapados... Hemos estado con el santo en la boca muchos años, nomás esperando que el [río] Algodón se *encabrite* para dejarnos aislados.<sup>6</sup>

Sabe más sobre sus prioridades quien padece los problemas cotidianamente que quienes pretenden resolverlos desde el escritorio. Poco a poco el programa ganó la confianza de la gente. Algunas localidades que se habían resistido a participar, influenciadas por los años de clientelismo y populismo de Estado, cambiaron su actitud al conocer los resultados del trabajo colectivo. Tal fue el caso de Paraíso, en Apatzingán, Michoacán. En 1991, después de negarse a participar, los habitantes de Paraíso se organizaron para trabajar de manera conjunta en el desmonte de áreas no utilizadas que pasaron a ser huertos productivos. Desde mediados de ese año los de Paraíso llevaron a cabo una actividad comunitaria digna de elogio: construyeron caminos, abrieron zanjas, desarrollaron acciones ecológicas, introdujeron el agua potable, la electrificación y el drenaje; por si fuera poco, también abrieron una pequeña empresa que fabricaba bloques y adoquines para dar empleo a 15 personas. Decidieron trabajar para que "la comunidad sea en realidad un paraíso, un lugar propio del que nos sentimos orgullosos", según declaró a finales de 1993 Raúl Alcázar, miembro del Comité de Solidaridad.<sup>7</sup>

El decidir en comunidad y el actuar democráticamente tuvo otros efectos alentadores. Roberto Rodríguez, presidente municipal de Cosió, en Aguascalientes, comentó en 1990:

El ayuntamiento empezó a transformarse a raíz de la puesta en marcha de Programa de Solidaridad en el estado. Verdaderamente están llegando los recursos a quienes menos tienen y se está despertando el espíritu solidario de los Aguascalentenses. Gracias al quehacer entusiasta de la gente, por ejemplo, se duplicaron las metas en la construcción de guarniciones y banquetas en Soledad de Abajo y La Punta, sin elevar el presupuesto.<sup>8</sup>

### **El método de Solidaridad**

Lo que distinguió a Solidaridad de los programas tradicionales fue que exigió la participación organizada del pueblo. Y no cualquier tipo de participación: tenía que ser organizada democráticamente y de abajo para arriba. Fue congruente con el liberalismo social. Al promover el programa de Solidaridad, se puso énfasis en cuatro principios básicos. Eran principios sencillos pero los participantes los encontraron muy comprensibles y los aceptaron con entusiasmo:

Primero, respeto a la iniciativa y formas de organización de las comunidades.

Segundo, organización y democracia: para participar era indispensable organizarse y la elección de los dirigentes tenía que llevarse a cabo través de métodos democráticos.

Tercero, corresponsabilidad: la comunidad tenía que aportar recursos o trabajo, nada era gratis.

Cuarto, los recursos tenían que manejarse de manera transparente y honesta.

Con estos principios se eliminaba la amenaza de recaer en el populismo y el clientelismo. Además, se rechazaba el individualismo para mejorar el bienestar de la población. El programa fue incluyente, pues alentó la participación de muchos sectores sociales. La respuesta social a estos cuatro principios fue muy entusiasta. Liberaba a las comunidades de los liderazgos tradicionales, abría las puertas para resolver sus más urgentes problemas con eficacia y prontitud y ponía en sus manos el control de los programas y los recursos. Solidaridad fortaleció el poder del pueblo organizado.

### **Una primera evaluación de los comités**

La participación organizada de la comunidad fue el elemento distintivo de Solidaridad. Esa participación se llevó a cabo a través de comités. Entre 1989 y 1994 se constituyeron 344,000 comités de Solidaridad, de los cuales alrededor de 250,000 desarrollaron un intenso trabajo. Muchos comités se integraron en un nivel superior de organización: las coordinadoras. Sin pretender desconocer las deficiencias, en la opinión de los comités, los resultados generales resultaron alentadoras. A finales de 1994 se presentó una autoevaluación de su trabajo.<sup>9</sup> En ella se mostró que el 91% de las obras fue planteado por la propia comunidad, mientras que sólo 9% fue propuesto por la autoridad. Entre los participantes más de la mitad fueron mujeres (58%), fundamentalmente amas de casa. El 78% de los comités reportó que en las obras participó la gran mayoría de los beneficiarios. Casi la mitad de las comisiones aportó mano de obra y 33% dinero. Un 74% de los acuerdos fueron tomados en asamblea y sólo el 10% se implementaron por recomendación externa. La autoridad del municipio se volvió fundamental para el trabajo: dos terceras partes de los comités calificaron su actuación de buena o excelente, aunque casi una tercera parte mencionó no haber encontrado respuesta positiva.

En tres de cada cuatro casos las comunidades se organizaron por vez primera para formar el comité y ejecutar la obra; el resto de los grupos de trabajo se integró a partir de organizaciones existentes. Sin embargo, entre los dirigentes prevalecieron aquellos con experiencia previa en otro tipo de organizaciones: seis de cada diez comités contaban en sus mesas directivas con integrantes formados en alguna experiencia organizativa anterior.

Existía un enorme ánimo para mantener la organización. Ocho de cada diez organizaciones expresaron

la expectativa de seguir funcionando después de concluida la obra. El 82% de los participantes percibió cambios sustantivos en la calidad de vida de sus comunidades como consecuencia de las acciones del Programa. Sólo 4% dijo no percibir cambio alguno. Los principales problemas derivaron de carencias internas (falta de capacitación y divisionismo y de conflictos con la autoridad. **10**

### **La capacitación de dirigentes populares: El Instituto Nacional de Solidaridad**

Para fortalecer la organización popular se procuró tejer lazos entre campesinos, grupos populares y obreros, mediante el Programa Nacional de Solidaridad. Para capacitar mejor a los dirigentes ya los responsables de coordinar los trabajos se creó el Instituto Nacional de Solidaridad, donde fortalecieron su formación cerca de 28,000 dirigentes de comités de Solidaridad, promotores, presidentes municipales y miembros de organizaciones cívicas y sindicales. En el Instituto Nacional de Solidaridad se reunían cada semana dirigentes obreros, presidentes de comités de Solidaridad y autoridades municipales. Al instituto acudieron representantes de casi todas las centrales y sindicatos obreros: CTM, CROC, COR, FSTSE, FTDF-CTM, Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana y Sindicato Nacional de Maestros. Uno de esos representantes, miembro de la dirigencia del Sindicato de Telefonistas, comentó que su contacto con Solidaridad se inició cuando en su colonia el programa resolvió varios problemas. Después se integró a los cursos del Instituto, donde encontró puentes de comunicación entre todos los dirigentes sociales. "Estos cursos la verdad le sirven a uno bastante", reconoció el dirigente.**11**

### **El fortalecimiento de la autoridad municipal: Los Fondos Municipales**

Solidaridad fortaleció la presencia de los presidentes municipales. Varios de ellos confirmaron esta opinión a través de sus testimonios. Basten unos ejemplos. Adolfo Yáñez, presidente municipal de Fresnillo, Zacatecas afirmó en 1992:

Al principio nosotros encontramos verdaderamente una población desesperada, no creían que realmente se fuera a lograr lo que se logró con los programas de Solidaridad. El programa lo vemos como una acción de fortalecimiento al municipio, porque lo hemos comentado, que nuestra tarea de por sí es muy difícil, sobre todo ante una creciente demanda de urgencias que atender. Con nuestros buenos propósitos no hubiéramos hecho nada. La gente agradece el buen trato de parte de la autoridad, pero no le resuelve sus problemas. Aquí se tenía verdaderamente que actuar con hechos para poder ganar la credibilidad de nuestro pueblo, de tal manera que estos programas fortalecieron en mucho al municipio... cambió la actitud de mucha gente que verdaderamente no quería saber nada ni de la autoridad municipal ni de sus propios vecinos; ahora se preocupan por buscar a su autoridad municipal para dialogar. Hay un mejor acercamiento, una mejor convivencia.**12**

En el sureste del país, en Chetumal, capital del Estado de Quintana Roo, la presidenta municipal, Rosario Ortiz Yeladaqui, comentó en 1993:

Al llegar a la administración me encontré necesidades urgentes en algunas colonias, demandas de instalaciones y espacios que las colonias populares no tenían. Antes, sólo había un parque en una colonia popular, la más antigua de Chetumal. La gente de las 47 restantes tenía que trasladarse al otro lado de la ciudad. Eso obligó a que se pensara en la construcción de parques en las colonias y que tratáramos con esto también de integrar más a la familia. Entonces nos tocó la gran fortuna de que al empezar esta administración entra el Programa Nacional de Solidaridad, que viene a fortalecer mucho a la administración municipal, porque las administraciones anteriores se veían mucho más limitadas en cuanto a construcción de obras, y no había la oportunidad de trabajar como nosotros hemos trabajado, con participación de la gente... Desde que nosotros iniciamos el diálogo con todas las comunidades de las colonias populares les decíamos que era muy importante su participación. Cuando nosotros fuimos a la formación de los comités, la gente respondió... La gente asistió a la convocatoria del municipio, porque nosotros realizamos las asambleas en las colonias con la mitad más uno y formamos comités de Solidaridad en una elección democrática. La gente sí se interesó. No se trataba nada más de ir a la colonia a vocear que hay una reunión a tal hora y lugar porque la gente no va. El contacto es más

personal y haces más compromiso con la gente si vas casa por casa a que vayan a organizarse en comités de Solidaridad. Los comités participaron en los concursos. Hicimos una reunión a través del local, invitando a los comités y a las colonias que tenían obra aprobada... En algunas colonias cuando llegamos la primera vez ya estaba la mayoría de la gente organizada. A la asamblea llevamos una propuesta de participación económica de la comunidad. Algunos respondieron con mano de obra, otros organizando fiestas, de tal suerte que no lesionaron su economía. El proceso no fue sencillo. Quienes decidieron aportar sus recursos económicos lo hacían poco a poco. A quienes no aportaron los involucramos en acciones en su comunidad. Le damos mucho énfasis a la contraloría social ya los comités, pues el mecanismo de supervisión por parte del municipio es bastante difícil por la dispersión de las comunidades. Aquí pedimos el apoyo de la contraloría social, de los integrantes de los comités y ellos mismos supervisan su obra. Eso ha sido determinante. Los contralores tuvieron comunicación con las empresas constructoras cuando ella se requería. Definitivamente fue una gran ayuda para nosotros... Es una gran satisfacción y un alivio para la administración el hecho de que compartamos la responsabilidad con la comunidad. Y es una manera importantísima de ganarnos la confianza de la gente... Definitivamente el programa de Solidaridad nos ha ayudado a todos los servidores a cumplir como debe ser, ya la comunidad hacerla cada vez más responsable, pero nos falta mucho por hacer.**13**

El primero de enero de 1993, Rosalinda Banda de García tomó posesión como presidenta municipal de San Fernando, Tamaulipas. profesora, aprendió en el magisterio la importancia de escuchar a sus alumnos ya los padres de familia Después trabajó en los programas de desarrollo rural. Adquirió amplia experiencia en los programas de Solidaridad en la zona noreste del país. Tenía dos hijos que estudiaban fuera de su comunidad y una hija que vivía con ella. Su esposo la ayudaba mientras ella atendía la presidencia municipal trabajaba todo el día hasta la medianoche Alentó en su municipio la formación de 252 comités de Solidaridad. Rosalinda narró así su experiencia.

En el ejido 6 de enero tenían 16 años sin luz. Les planteamos lo que era el programa de Solidaridad y que se había creado por todas las demandas que existían. Admitimos que en el pasado algunos funcionarios se quedaban con los recursos o los usaban en obras que resultaban elefantes blancos, por eso, Solidaridad está en las manos de quienes participan y son ellos los que deciden las obras que se van a realizar. Una señora empieza a llorar y dice: "es que no lo podemos creer". Seguimos platicando, un rato ya teníamos a todos emocionados; no creían lo que se podía hacer, y sólo fue en la primera asamblea. Otra señora decía: "¿se imaginan?, ya no vamos a cargar el agua en los palitos, miren cómo tenemos callos de cargar el agua", y se le hace un nudo en la garganta de la emoción que sentía. Cuando trabajamos la obra del agua potable anduvimos con el lodo hasta arriba de la rodilla, tratamos de motivarlos, poniendo el ejemplo y trabajando. En una ocasión había que poner 5,000 metros de tubería; durante 15 días no se comenzó porque llovió y no se tenían las herramientas. Fuimos a la asamblea y les dijimos: "Den su aportación, el programa de Solidaridad pone la tubería, las llaves y todo, pero la mano de obra les corresponde a ustedes, no es posible que tengan tanto tiempo con el material y no se empiece; a ver, levanten la mano, ¿quién quiere ayudarnos ahorita a excavar?" Yo levanté la mano y me dijo el ingeniero: "Ay, maestra, ¿usted?" Le respondí: "Sí, traigan los picos y las palas para que nos ayuden." Empezaron a levantar todos la mano, como en seis horas hicimos más de 400 metros, parejitos entre todos... Quisiera que siguiera el programa porque ha representado esfuerzos compartidos del gobierno con la gente beneficiada. Tamaulipas es uno de los estados más privilegiados por lo del TLC, porque es una de las puertas a Estados Unidos. Si queremos tener fuerza de trabajo con empleo en nuestra comunidad, tenemos que tener servicios necesarios para que se vengán las empresas... Pienso que éste ha sido un gobierno de compromisos y esfuerzos compartidos, en el que se logró difundir que lo único que nos llevará al progreso es nuestra capacidad y nuestro deseo de superación... Vivimos en una sociedad cambiante, el mundo en general se transforma porque hay más participación social y la gente pide más democracia. El apoyo que se le está dando a la gente con el esquema de solidaridad es lo que permite beneficiar a los sectores que menos tienen. Ahora entiendo que la participación de la comunidad es lo primero, que hay que unirse y organizarse.**14**

Con el Programa de Fondos Municipales de Solidaridad, entre 1990 y 1994 se brindó apoyo a 2,341 municipios, el 98% de los existentes en todo el país. Se realizaron 113,431 obras y proyectos ¡el equivalente a 62 obras diarias!

## **La Semana Nacional de Solidaridad**

Una vez al año y durante cinco o seis días se llevaron a cabo las jornadas nacionales llamadas Semana de Solidaridad. En total se realizaron cinco: en 1990, 1991, 1991, 1993 y 1994. Las jornadas fueron ocasión para recapitular acerca de los realizado a través del programa, pero también un medio para que los dirigentes de los comités de Solidaridad de todas las regiones del país intercambiaran opiniones y experiencias en un ambiente de celebración. La Semana Nacional de Solidaridad estimuló la movilización de los participantes y la evaluación de los trabajos hechos. Una campaña de difusión masiva permitió atraer a grupo organizados de la sociedad civil: Combinar celebración y trabajo no era nada nuevo en México. EN muchos pueblos del país existía la tradición, sobre todo durante el carnaval, de realizar de forma colectiva mejoras en las calles y edificios públicos, para cerrar en la tarde del último día con una fiesta.

La comunicación entre comités de Solidaridad de regiones diversas fue importante. Los colonos se comunicaban entre sí en reuniones regionales y nacionales, a través de visitas a sus respectivas comunidades o bien durante los cursos organizados por el Instituto Nacional de Solidaridad. En algunos estados, por ejemplo en Aguascalientes, los comités crearon estaciones de radio para la integración de corresponsables comunitarios. Asimismo, los miembros de los comités compartían experiencias a través de la Gaceta de Solidaridad, un periódico quincenal editado por la coordinación del Programa. Desde el inicio de su publicación, en marzo de 1990, los reporteros de la Gaceta viajaron a lo largo del territorio nacional en busca del testimonio directo de quienes participaban en el programa. Además, la publicación de distribuía de manera gratuita entre los comités de Solidaridad con el fin de ampliar el conocimiento comunitario sobre la participación popular. La Gaceta llegó a publicar y distribuir más de 150,000 ejemplares quincenales.

Se dieron incipientes pasos para promover la adecuación de pequeños centros con computadoras a donde pudieran acudir los jóvenes a tomar clases de cómputo. Así surgió la posibilidad de enlazar comités a lo largo del país.

Se alentó la cercanía de los más jóvenes con los compañeros organizados en comunidades rurales y colonias populares. Se otorgaron más de 900,000 becas a pasantes de distintas carreras como medio para comprometer su servicio social en proyectos solidarios.

## **La difusión del programa Solidaridad**

La difusión del programa fue parte integral de la estrategia de Solidaridad. Tenía una doble importancia: por una parte, lograr que los participantes supieran que no estaban solos en su esfuerzo, que miles mexicanos más trabajaban organizados como ellos; por la otra, hacerle saber al resto de la población que los cambios promovidos por el gobierno no sólo buscaban hacer más eficiente a la economía sino construir un país más justo. A principios de 1990 se diseñó una campaña masiva para hacerle saber a los mexicanos que se estaba construyendo una nueva relación entre gobierno y sociedad para mejorar las condiciones de vida de la gente de menos recursos. Al final del año, al evaluar ese intento, se tuvo que concluir que la campaña había sido un fracaso. La forma de comunicar el mensaje, al estilo de las campañas tradicionales de gobierno, resultó inadecuado. Además se detectó que palabra "solidaridad" empezaba a banalizarse, al ser utilizada por múltiples actores e incluso para campañas mercantiles.

Se decidió modificar la forma de comunicar el programa. Un equipo encabezado por Isaac Chertorivski se incorporó de manera entusiasmo a este trabajo. Isaac no cobró por su participación ni solicitó ningún apoyo adicional. Los productores sólo cobraron por los materiales para la elaboración de la campaña. Para difundirla se recurrió al tiempo que el gobierno tenía disponible en los medios masivos de comunicación.

El mensaje rector de la campaña fue: "Solidaridad, unidos para progresar." Era claro, recordable y creíble. A partir de esta frase el equipo, construyó pequeñas historias con personajes .que resultaron memorables. Para 1991, un año después de lanzada la nueva campaña, las cuestas de evaluación mostraron que el nivel de conocimiento del programa había alcanzado 91 %. Al final del sexenio ese nivel estaba ya 96%. La campaña incluyó promocionales sobre los programas para agua, la luz, escuelas, pavimentación, escrituras, becas, salud, medio ambiente, comunidades indígenas y empresas, entre otros. El nivel de credibilidad de la campaña y del programa alcanzó alrededor de 70%. Solidaridad fue creíble porque difundió

hechos, no promesas; la gente pudo comprobar y examinar los resultados concretos de la movilización popular en el campo o en las colonias populares.

### **Rendición de cuentas y contraloría social**

Para verificar que los recursos de Solidaridad se ejercieran con transparencia, se procedió a trabajar en tres vertientes complementarias. En primer lugar, la Cámara de Diputados auditó cada año los informes detallados sobre el dinero utilizado en las obras realizadas. En segundo lugar y de manera simultánea, en las comunidades se formaron consejos de vigilancia bajo el nombre de Contraloría Social para verificar que los recursos se emplearan en forma adecuada. Por último, se introdujo un programa de auditoría permanente por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por lo que se refiere a la rendición de cuentas a través de los legisladores, en los documentos integrados en la *Cuenta Pública* que se entregó al Congreso, correspondientes a los años 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994, se desglosó el gasto de cada uno de los trabajos de Solidaridad. En los dictámenes que presentaron los despachos privados, en las auditorías ordenadas por los partidos y en las realizadas por la Contaduría Mayor de Hacienda no se reportó ninguna desviación relevante.

La Contraloría Social inició su trabajo en Querétaro el 5 de febrero de 1991. Se integró a partir de grupos de colonos, campesinos e indígenas especialmente capacitados para realizar sus funciones. En total fueron capacitadas 558,083 personas. Para elegir a estos participantes se requirió de una amplia movilización en la comunidad, pues los vocales de Control y Vigilancia se determinaron por elección directa. Cada una de las obras del programa fue objeto de verificación y control por parte de la comunidad, la cual se movilizó y organizó para cuidar los recursos. Aquí hay que subrayar que algunos programas ejercieron una cantidad elevada de presupuestos.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación realizó los actos de fiscalización de cada una de las obras llevadas a cabo. Verificó el ejercicio presupuestal mediante la práctica de auditorías directas, comprobó la distribución de los recursos y dictaminó su debida aplicación. También apoyó a los grupos de Contraloría Social y promovió la participación de las contralorías estatales y los comités para la planeación del desarrollo estatal.<sup>15</sup> Esto confirmó que los recursos del programa de Solidaridad se ejercieron de manera honesta y transparente.

### **Una opinión internacional sobre Solidaridad**

En abril de 1998, años después de que se decretó la desaparición de Solidaridad, la OCDE publicó un estudio sobre los resultados del programa. Éstas fueron las conclusiones de la OCDE:

...dada la magnitud del programa, puede percibirse no sólo como un verdadero programa de combate a la pobreza, sino también como un programa de promoción de las iniciativas básicas de una comunidad... tenía como objetivo la introducción del "liberalismo social", que haría posible reducir los costos sociales de modernizar al país.<sup>16</sup>

En efecto, Solidaridad fue mucho más que un programa de alivio a la pobreza, ya que transformó la manera tradicional de combatirla mediante la acción organizada de la comunidad. El programa fue consistente con la descentralización económica y la eficiencia y otorgó prioridad a la participación, a la responsabilidad y a la rendición de cuentas.

### **El regreso al Valle de Chalco**

A los pocos meses de iniciado mi gobierno regresé al Valle de Chalco. Comenzaban ya las movilizaciones para integrar los comités de Solidaridad. Pero en esta visita ya no buscaba sólo pronunciar palabras sino también realizar acciones: entregué 35,000 escrituras que regularizaron casas y terrenos ocupados y pagados por sus habitantes durante años. Al entregar estas escrituras se concretó un acto de justicia que significó un alivio inmediato para miles de familias. En octubre de 1991 regresé a Chalco por

séptima vez; para entonces estaba prácticamente resuelto el problema de la regularización de lotes. En 30 meses el trabajo comprometido y entusiasta del personal de la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (CORETT) entregó alrededor de 60,000 escrituras en beneficio de igual número de familias.**17**

Ante la escasez de agua potable en el Valle de Chalco, se puso en marcha un programa de emergencia. El drama de la falta de agua en esta región fue descrito por Luis Alberto Castillejos: "Mis hermanos y yo - narró este habitante del lugar- acarreábamos el agua desde Santa Catarina y Ayotla. Diario teníamos que traer diez botes de agua en los hombros o como se pudiera: caminando hacíamos quince o veinte minutos de ida y otros tantos de regreso".**18** El costo del agua para llenar los tambos eran el más alto de todo el Valle de México. De inmediato se introdujo un servicio de pipas. Sin embargo, era indispensable la introducción del agua directamente a los domicilios. Los colonos se organizaron en comités de Solidaridad y en seis años lograron instalar 86,000 tomas de agua potable en sus domicilios.**19**

Con la introducción del agua surgió un nuevo reto que atender: el drenaje. Para octubre de 1990 regresé por tercera vez a Chalco y puso en marcha el sistema de bombeo del Valle para sacar las aguas negras.

Era urgente. Los colonos se organizaron en comités para abrir cepas e introducir los tubos. La obra fue particularmente difícil y costosa debido al terreno lacustre en que se asentaban las viviendas. Para 1994 estaba prácticamente terminada. En agua potable y drenaje se invirtieron más de 400 millones de pesos (casi 150 millones de dólares).

Construidos los acueductos subterráneos de agua potable y los colectores del drenaje, fue posible pasar a la pavimentación de las calles y las banquetas. Era indispensable, pues en la época de lluvias el lodo impedía transitar y en la sequía el polvo ensuciaba todo. El siguiente testimonio pertenece a María Antonieta González, secretaria del Comité de Solidaridad de guarniciones y banquetas de la colonia Jardín:

Como comité participamos con dinero y mano de obra. y aunque no todos los beneficiarios apoyaron la mayoría sí, por eso terminamos en un mes. Las mujeres hacíamos lo que podíamos, trabajábamos entre semana y hasta los fines de semana, que era cuando los hombres participaban más. Nosotras nos metíamos en el concreto, con las palas removíamos las ollas de mezcla para que el concreto se asentara, luego lo extendíamos para que después los hombres, uno de cada lado de una regla de madera, le dieran el acabado. Hicimos lo que pudimos y al parecer no nos quedó nada mal. En un mes pavimentamos... Queremos más obras de Solidaridad porque nos hemos dado cuenta que así estamos saliendo adelante! **20**

La pavimentación de la mayoría de las calles y avenidas permitió que circularan transportes a precios más accesibles. Con mejores vialidades y transportes, los niños ocupaban menos tiempo para asistir a la escuela. En estas obras se invirtieron 212 millones de pesos (casi 70 millones de dólares).

Antes de la llegada de Solidaridad, los habitantes de Chalco obtenían la luz de manera clandestina, mediante cables que se extendían varios kilómetros para conectarse a los postes de la luz en la autopista vecina. Las conexiones utilizaban materiales improvisados y ocurrían muchos accidentes. Además, quienes controlaban los tableros clandestinos de conexión negociaban con nuevos usuarios y cobraban una cuota ilegal. Durante años, funcionarios corruptos y líderes venales cobraron cuotas que supuestamente servirían para resolver el problema: nunca resolvieron nada.

Para llevar la luz a Chalco se dio una alianza inédita: los trabajadores del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) sumaron fuerzas con los colonos, que apenas empezaban a organizarse en comités de Solidaridad. La noche del 11 de enero de 1990, después de acudir a un concierto de gala con los reyes de España, me trasladé a Chalco. En un acto memorable, miles de chalquenses se reunieron en las oscuras calles de su Valle y alumbrados por velas aguardaron mi llegada. Al llegar al sitio los invité a apagar las velas. En la oscuridad accioné el interruptor y el Valle se iluminó. Once mil postes de concreto, 832 transformadores, 5,000 luminarias y más de 414,000 metros de cables permitieron la introducción regular de la luz a los domicilios. Con trabajo organizado y el pago de parte de la instalación, en unos cuantos meses los chalquenses habían logrado su objetivo. La obra costó 67 millones de pesos? **21**

En Chalco había una nutrida población infantil. Sin embargo a principios de los noventa no existía ninguna escuela formal. Los niños iban de casa en casa para tomar sus clases en cuartos pequeños o al aire libre. Las bancas eran en muchos casos simples tabiques donde los niños se sentaban a recibir su improvisada clase. Los maestros hacían un enorme esfuerzo. Los niños del turno vespertino estudiaban en la oscuridad.

Los vecinos se organizaron en comités dentro del programa para una Escuela Digna. En 1991 me dijo Leobarda Jiménez Hernández, presidenta del comité de Escuela Digna de la Secundaria Técnica 107: " A nosotras nos toca cumplir nuestra parte, nos toca poner nuestras aportaciones porque sabemos que nada es gratuito, que va a costar y ahora a nosotros nos toca cumplir. Como comités de Solidaridad hemos aprendido a trabajar". Así se logró edificar nueve escuelas de nivel preescolar, diez escuelas primarias, cuatro secundarias y cuatro técnicas. En la Tercera Semana de Solidaridad se inauguró la nueva preparatoria, primer centro educativo de nivel medio superior en el Valle. Se invirtieron más de 35 millones de pesos.

El reto en el sector salud era tremendo. Cuando alguien en Chalco se enfermaba, era necesario trasladarlo fuera del Valle, a muchos kilómetros de distancia. Si la urgencia se presentaba de noche, había que aguardar hasta el día siguiente. En 1989 se inició la construcción del primer centro de salud, el cual se concluyó al año siguiente. En total se edificaron seis centros de salud y un hospital general con 60 camas. Se invirtieron 28 millones de pesos.

En materia de abasto el programa apoyó a los locatarios que se organizaron para rehabilitar 30 mercados, entre ellos el más antiguo de la región. Trabajaban hasta entrada la noche para introducir drenaje, limpiar locales y colocar losetas. Además, se establecieron doce tiendas y 20 lecherías donde la leche se surtía a precio subsidiado. Se invirtieron casi 8 millones de pesos.

Los jóvenes de Chalco tenían un gran espíritu organizativo. En los ochenta formaron grupos para limpiar canales, celebrar torneos musicales y deportivos, incluso, según contaban, "hasta para pintar bardas contra líderes corruptos de la región". A su consejo juvenil le pusieron por nombre José Martí, en memoria del héroe cubano. Estos jóvenes plantearon la urgencia de construir canchas deportivas. Tomás Martínez relató la forma en que se organizaron: "Trabajábamos muy duro, de las nueve de la mañana hasta muy entrada la noche. Ibamos a las escuelas a hablar con los chavos, en la tarde y noche los buscábamos en las esquinas donde acostumbraban reunirse. Así formamos un directorio de más de cien bandas". Se construyeron 40 canchas y una unidad deportiva que incluía un pequeño estadio y una alberca. Se invirtieron 2 millones de pesos.

Se aprovechó la movilización para lanzar un ambicioso programa de reforestación. Se plantaron más de 250,000 árboles y se trabajó para proteger las áreas aledañas, colindantes con los volcanes Iztaccíhuatl y Popocatepetl, con el objeto de frenar la acción devastadora de los taladores clandestinos.

El Valle de Chalco se convirtió en un nuevo municipio. Para que la población contara con un centro operativo se construyó el Centro Urbano Solidaridad. Tenía servicios administrativos, plaza cívica, casa de la cultura y estación de bomberos. Diversos grupos de la sociedad civil se sumaron de manera entusiasta al esfuerzo de los habitantes de Chalco, entre ellos el Fondo de Apoyo a la Comunidad. Después de la visita de su santidad el Papa, se inició la construcción de una iglesia.

En total, sumados los fondos federales, estatales, municipales y los que aportaron distintos grupos privados y civiles, durante mi administración se invirtieron en Chalco alrededor de mil millones de pesos (más de 300 millones de dólares). Si esos mismos recursos se hubieran empleado sin participación comunitaria, estoy convencido, los resultados no hubieran sido tan impresionantes. Pero sobre todo, no se hubiera impulsado la organización popular. En Chalco los pobres tomaron en sus manos el programa de Solidaridad y también su destino. Bertha Beltrán, promotora de Solidaridad en Chalco desde 1991 y vecina de la colonia Jardín, afirmó:

Ahora están conscientes (los habitantes de Chalco) de que son una fuerza capaz de organizarse en su beneficio, de que la mayoría es la que decide lo que se hace. Después de la experiencia de Solidaridad, el poder de los líderes corruptos, que los había, se vino abajo; en su lugar emergieron auténticos representantes populares.

Frente a lo que faltaba por hacer en el Valle, el joven José Trinidad Canseco aseguró:

Estoy aquí por convicción, porque estoy convencido de que aquí puedo lograr las metas por las que luchaba en el Consejo Juvenil: mejorar las condiciones de vida de mi comunidad.

Don Macario Arellano Pérez, tesorero del Comité de Solidaridad de su colonia, describió con sencillez el significado del programa:

Al principio la gente no quería participar, no creían que lo de solidaridad fuera cierto, y era natural, habíamos padecido líderes que se aprovecharon de nuestra necesidad. Pero después de mucho platicar con ellos, poco a poco fueron colaborando hasta que, con los hechos, se convencieron de que el apoyo del programa era verdad.<sup>22</sup>

Durante la campaña presidencial del 2000, el candidato del PRI a la Presidencia estuvo en Chalco. Durante el acto proselitista se registró una expresión espontánea. De entre la gente surgió un grito que era una prueba de que no pudieron borrar de la memoria popular el cumplimiento de la palabra empeñada:

"Ojalá regrese, como Salinas. Ése sí nos cumplía."<sup>23</sup>

### **Las limitaciones del programa**

Conviene reconocer las limitaciones y restricciones de Solidaridad. El programa jamás pretendió resolver en sólo seis años la pobreza extrema que agobiaba a millones de mexicanos, un problema acumulado a lo largo de varios siglos. Mi administración asumió la historia, pero no pretendió cambiarla de inmediato. A los rezagos de años se sumaron las crisis del endeudamiento excesivo y el déficit fiscal de los años setenta, que tanto lastimaron a México. El reto demográfico también era muy serio: la población se duplicaba cada 25 años. A estos desafíos materiales se sumó la debilidad de las organizaciones sociales promovida por el populismo de Estado. Para enfrentar el problema de la pobreza extrema no era posible repetir la fórmula populista: imprimir en el banco central billetes inflacionarios para promover programas clientelares que terminaban por no resolver los problemas sociales, y en cambio sí aniquilaban la movilización popular.

Ante la magnitud de la pobreza en México, los recursos canalizados sin duda fueron insuficientes. Asimismo, faltó profundizar en las reformas de las instituciones gubernamentales, cargadas de inercias y prejuicios populistas y clientelares. Esto significó tensiones, desgaste y, sobre todo, un resentimiento que sólo esperó su oportunidad para tomar revancha.

Hay que admitir que no todos los comités de Solidaridad se convirtieron en órganos autónomos de los movimientos populares. Sin duda hubo comunidades y colonias donde la estructura tradicional de poder logró utilizar los fondos de Solidaridad para reforzar sus prácticas autoritarias.<sup>24</sup> Algunos gobernadores con reflejos clientelistas insistieron en someter a las nuevas organizaciones surgidas de los comités. En otras partes, el esfuerzo quedó en un semiclientelismo; las burocracias no exigían sumisión política pero pretendían extender su control sobre los derechos de las comunidades.

También hubo que enfrentar inercias arraigadas durante muchos años entre los propios beneficiarios; muchos de ellos incluso impedían una organización independiente. Por ejemplo, en Michoacán, en la comunidad antes mencionada de Paraíso, municipio de Apatzingán, se encontró una fuerte resistencia para participar de manera organizada en las obras. Así lo explicó en 1991 Roberto Velasco:

La gente no está acostumbrada a intervenir en las obras de beneficio social. Como antes el gobierno lo hacía todo, ahora muchos no quieren mover un dedo en la realización de acciones comunitarias.<sup>25</sup>

Los años de clientelismo y populismo en esa región, como en muchas otras del país, dejaron una secuela muy desfavorable para la participación popular autónoma.

Sin embargo, la fuerza de la movilización popular, la convicción de miles de trabajadores del sector

público, la de autoridades estatales y municipales que laboraron en el programa y la decisión política, abrieron camino en este mar de intereses de las prácticas tradicionales de la burocracia.

Recursos insuficientes, limitaciones institucionales y persistencia de actitudes autoritarias en algunos organizadores, incluso el desarrollo desigual de las organizaciones populares, hicieron que algunos abusaran del programa. Todo esto entorpeció la posibilidad de avanzar más en el fortalecimiento de las organizaciones independientes.

Sin embargo, en la mayoría de los 340,000 comités pudo imponerse la voluntad de los entusiastas participantes para avanzar hacia la consolidación de estas organizaciones. En 1994 un analista escribió: "Con el Programa Nacional de Solidaridad, la acción política desde arriba y desde abajo erosionaron el clientelismo clásico, tanto en las áreas urbanas como en las rurales"**26** Por eso, en unos cuantos años los resultados materiales superaron lo realizado durante varias generaciones en México y en muchos países.

Se escribió que el presidente de la República decidía de manera arbitraria la forma de canalizar los recursos de Solidaridad. Se ha dicho también que los recursos solían aplicarse con fines electorales.**27** La verdad fue otra: los criterios para asignar los recursos de Solidaridad

Fueron determinados por la Unidad Coordinadora del programa, con parámetros objetivos fijados a partir de las condiciones de pobreza en el país. En 1994, la Unidad Coordinadora presentó un balance de las obras realizadas:

Los recursos de Solidaridad se enviaron prioritariamente hacia los estados donde se ubican los grupos de población con mayores carencias: indígenas, campesinos y habitantes de colonias urbano-populares. En el período 1989-1994, del gasto total de Solidaridad 27.2% se ejerció en las seis entidades que, de acuerdo al Censo de Población 1990, presentaban mayor grado de marginación: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla. En este grupo de estados se localiza 94% de los municipios con grado de marginación muy alto (que) concentran 43.9% de la población rural del país y 65.1% de los habitantes de cinco años y más que hablan alguna lengua indígena.**28**

Contra lo que algunos afirmaron, Solidaridad no se destinó a los estados donde la oposición había obtenido más votos en la elección de 1988. Basten unos ejemplos: el **D.F.** sólo recibió 4.6% del total del programa de Solidaridad; Michoacán 4.3%, y Baja California 3.4%. Éstos fueron los estados donde la votación favoreció al Ingeniero Cárdenas en las elecciones de 1988. En cambio, varios estados con presencia equilibrada de partidos recibieron una mayor proporción de apoyos, como Nuevo León 7%, Chiapas 6%, Oaxaca 6.2%, Yucatán 6.5%, Sonora 4% y Jalisco 3.6%.**29**

Se procuró evitar distingo alguno entre estados o municipios gobernados por el PRI y los gobernados por la oposición. Solidaridad trabajó en ayuntamientos cuyas autoridades habían surgido de diversos partidos políticos, tanto del PRI como del PAN, PRD, PFCRN, PT, PARM o PPS. Al llegar a la responsabilidad de gobierno, militantes de todos los partidos políticos encontraron respuesta en Solidaridad.

Numerosos testimonios de esas autoridades avalaron la aplicación imparcial de los recursos. En 1993, el perredista José Antonio Moreno Díaz, presidente municipal de Alvaro Obregón, en el Estado de Michoacán, afirmó:

Solidaridad nos ha permitido, y más aún ha propiciado, cualitativamente, abrir nuevos espacios para la acción. Ha reforzado la acción municipal al contar con más y mejores recursos para fortalecer nuestra autonomía... en un marco de respeto a nuestras instituciones, a nuestra organización ya la pluralidad de ideologías políticas.**30**

El panista Alfredo Martínez Córdoba, presidente municipal de Comondú, Baja California Sur, manifestó:

Se acabó la pueril idea de exigir que el gobierno nos haga un México a nuestro gusto... en Solidaridad hay un lugar para todos.**31**

Arturo Zúñiga, Presidente municipal de Buenavista Tomatlán, Michoacán, comentó en 1994:

Yo milito en el Partido de la Revolución Democrática (PRD)... Es posible estar en la oposición y sacar adelante las obras. Basta con apegarse a la normatividad para recibir los recursos. Todos son muy buenos programas. Creo sinceramente que Solidaridad no debe cambiar, pues en la práctica se ha visto que sí funciona. El método de trabajo se debe conservar... Insisto, el programa no debe cambiar con el sexenio, y si sucede, que sea para agrandarlo. Sería un error cancelarlo, eso es lo cierto, que no lo quieran reconocer es otra cosa.<sup>32</sup>

También se apoyó el trabajo de las organizaciones vinculadas a partidos de oposición. Por ejemplo, en Coahuila, Clara Agüero Jaramillo, militante del PRD y organizadora de la colonia 5 de mayo, afirmó en 1990:

Sin duda Solidaridad está bien, porque a la gente pobre le permite tener una vivienda más digna, pero queremos que el presidente Salinas de Gortari la amplíe, porque al menos nosotros no queremos que ninguno de nuestros compañeros se quede sin ser beneficiado.<sup>33</sup>

En 1994 se realizó una evaluación más detallada de las acciones del programa. Este ejercicio se llevó a cabo en el Estado de México y fue verificado por investigadores del Colegio Mexiquense, A. C. El 90% de los entrevistados consideraba que Solidaridad benefició a su comunidad sin distinción de partidos, pues apenas 4 o 5% de los directivos de los comités militaban en el PRI. Un 74% de los nuevos dirigentes de los comités manifestó nunca haber participado en algún tipo de organización. La evaluación concluyó:

Solidaridad contribuyó a la formación de un novedoso espacio de liderazgo y representatividad, donde los comités incorporaron a nuevos miembros y capas dirigentes que las organizaciones políticas tradicionales no habían podido incluir.<sup>34</sup>

Para terminar, conviene reconocer que conforme los comités de Solidaridad se consolidaron la *nomenklatura* intentó controlarlos. Primero buscó neutralizarlos al proponer incorporarlos formalmente al PRI. Frente al rechazo de los comités y ante la firme oposición del presidente de la República, de Colosio y de varios de los reformadores dentro del Estado, los tradicionalistas pasaron a una segunda ofensiva: intentaron desprestigiarlos. Sus miembros esparcieron dentro del PRI el rumor de que los comités de Solidaridad se utilizarían para fundar un nuevo partido. El rumor no encontró ningún fundamento en la realidad, pues los comités habían hecho declaración pública de su carácter apartidista. Por eso no prosperó el infundio. Pero los tradicionalistas esperaron mejores tiempos.

Durante mi gobierno subrayé que prevalecería la decisión de que los comités actuaran sin filiaciones partidistas. Mi administración apoyó la voluntad de los comités de Solidaridad, que se mantuvieron como organizaciones independientes de la sociedad civil. A pesar de sus fallas e insuficiencias, Solidaridad mostró que era eficaz para enfrentar los problemas de la pobreza extrema. Eso por sí solo era suficiente para acreditar el programa. Lo más importante fue que se llevó a cabo con la movilización organizada del pueblo. Los participantes tomaron en sus manos el control de programas, recursos y resultados. Ellos decidieron las acciones y ellos se organizaron para convertirlas en realidad. En los hechos, Solidaridad confirmó que fue un programa del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Les permitió a los participantes enfrentar la adversidad política de los grupos de poder locales y la adversidad social de su circunstancia. Tuvo resultados alentadores en todos los terrenos. Sobre todo, en sembrar una semilla en el ánimo de la gente por la convicción que despertó de que su esfuerzo valía la pena. Solidaridad fue para millones de mexicanos un motivo de orgullo, dignidad y fuerza.

1. Carlos Salinas de Gortari, *El Reto*, México: Editorial Diana, 1988.
2. Carlos provenía de una familia del Estado de México formada alrededor de la cultura del esfuerzo, originaria de Tepexoxuca; su hermano Francisco Rojas llegó a secretario de la Contraloría General de la Federación y fue 10 años director General de Petróleos Mexicanos.

- Carlos, por su parte, fue el promotor incansable de Solidaridad, y posteriormente sucedió a Donaldo Colosio como Secretario de Desarrollo Social. Con gran talento organizativo, lealtad y sensibilidad social, Carlos Rojas hizo una labor excepcional.
3. Véase SEDESOL, *Solidaridad. Seis años de trabajo*, México: Programa Nacional de Solidaridad, 1994. El detalle de los procesos administrativos, presupuestales y de auditoría de Solidaridad está contenido en SEDESOL y SECOGEF, *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1 de diciembre de 1988 a 131 de agosto de 1994*, México: Miguel Ángel Porrúa. 1994.
  4. Cada una de las 523,000 obras realizadas con Solidaridad están detalladas en un CD Rom publicado en 1994 por la secretaría de Desarrollo Social. Este material incluye también una selección de los reportajes publicados en la *Gaceta de Solidaridad*, por estado y por programas. En ellos se da cuenta de la versión de los protagonistas y participantes en las obras. se incluyen, además, cerca de mil fotografías testimoniales. Los datos están citados asimismo en SEDESOL, *Solidaridad. Seis años*, pp. 30-31; y en SEDESOL y SECOGEF, *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1 de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994*, ambos ya citados.
  5. Arturo Warman, *La Política Social en México, 1989-1994*, México: FCE, 1994.
  6. *Gaceta de Solidaridad*, noviembre 30 de 1993.
  7. Véase el reportaje de *Gaceta de Solidaridad* de noviembre 30 de 1993.
  8. *Gaceta de Solidaridad*, julio 31 de 1990.
  9. "Autoevaluación realizada por el comité Técnico de Evaluación de Solidaridad"; basado en una muestra representativa de 16,705 Comités de Solidaridad de siete programas distintos, distribuidos en las 31 entidades de la República. *Gaceta de Solidaridad*, noviembre 30 de 1994
  10. *Ibíd.*
  11. Instituto Nacional de Solidaridad, *Testimonio de Solidaridad 6*, México, 1993.
  12. *Así lo hicimos. Premio de Solidaridad a la acción municipal*. México, *El Nacional*, 1993 pp. 38-39.
  13. *Ibíd.*, 72-81.
  14. Instituto Nacional de Solidaridad, testimonios de Solidaridad, número 21, 1994.
  15. Para el detalle de cada uno de los actos de verificación y auditoría de Solidaridad, véase "Sistema de Control del Programa Nacional de Solidaridad", en Sedesol y Secogef, *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1 de diciembre de 1988 a 131 de agosto de 1994*, pp. 221-263
  16. OCDE. *Descentralización e infraestructura Local en México. Una nueva política pública 'para el desarrollo*. 1998.
  17. Sedesol. *Valle de Chalco. Crónica de una transformación en marcha*. México. 1994.
  18. Citado en *Ibíd.*
  19. Los datos están consignados en *Ibíd.*
  20. *Ibíd.*
  21. *Ibíd.*
  22. Los tres testimonios emitidos están citados en *Ibíd.*
  23. *Reforma, Crónica*, enero 20 de 2000. A mediados del 2000, un canal situado en las afueras de Chalco se desbordó. Sus aguas inundaron algunas colonias. Los comentaristas vinculados al gobierno utilizaron este hecho para denostar al Programa. Lo que no explicaron fue que el canal falló porque las autoridades no le habían dado mantenimiento por años.
  24. A mediados de 1997, un periodista me comentó que pasaría un tiempo en el sur del Estado de México. Le sugerí visitar una comunidad donde se había desarrollado un proyecto de riego con recursos de Solidaridad. Su reporte reflejó el abuso clientelar del proyecto, su inviabilidad, el atropello a la opinión de los campesinos y el posible desvío de fondos. Es decir, también en nombre de Solidaridad se cometieron abusos. Estos hechos reprobables podían ser explicables, aunque no justificables, en un programa que enfrentó inercias de décadas y que contribuyó a realizar más de medio millón de obras en sólo seis años.
  25. *Gaceta de Solidaridad*, noviembre 30 de 1993.
  26. J. Fox, "The difficult transition from clientelism to citizenship. Lessons from Mexico..." *World Politics*, enero 1994, p. 178.
  27. *Ibíd.*, nota 41; y D. Dresser. "Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National

Solidarity Program., *Current Issues Brief*; no.3 (La Jornada: UCSD, Center for U.S.-Mexican Studies, 1991).

28. *Sedesol. Solidaridad. Seis Años de Trabajo*, p. 25.
29. Véase la distribución de recursos por Estado en el cuadro 3 en *Ibíd.*
30. *Gaceta de Solidaridad*, septiembre 15 de 1993.
31. *Gaceta de Solidaridad*, septiembre 30 de 1994.
32. *Testimonio escrito en Gaceta de Solidaridad*, agosto 31 de 1994.
33. *Gaceta de Solidaridad*, diciembre 15 de 1990.
34. *Gaceta de Solidaridad*, noviembre 15 de 1994.