

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: ANTECEDENTES.

RESUMEN

En este apartado se analizará la concepción que tenían sobre la seguridad nacional y pobreza los gobiernos de Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-1997) (Piñeyro, 1995). En primer lugar se estudiará desde dos vertientes, la visión con que se instrumentó la política de seguridad nacional en el periodo salinista: su punto teórico (Plan Nacional de Desarrollo -PND 1988-1994) y su práctica en la realidad del país. También se expondrá la política anti-pobreza, representada en la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), analizando sus logros y fracasos en la lucha contra la pobreza, así como la forma selectiva que presuntamente funcionó. En segundo lugar, se examinará el periodo de Zedillo de 1994 a 1997, describiendo su visión de la política de seguridad nacional y la nueva estrategia de lucha contra la pobreza. Lo anterior ayudará a comprender el porque, la política pública de lucha contra la pobreza en México no fue considerada dentro del rango de la política de la seguridad nacional por estos gobiernos a pesar de que pasó a representar un escollo para el desarrollo equitativo de México.

1.1.- SEGURIDAD NACIONAL, LA VISIÓN DEL GOBIERNO: CARLOS SALINAS 1988-1994.

Para tener una perspectiva amplia de la posible relación entre la política de seguridad nacional y la pobreza en México de 1988 a 1994 es necesario, en primer lugar analizar la concepción teórica y práctica de la seguridad nacional durante el gobierno de Carlos Salinas, donde se mostrará como fué que se cimentó el manejo de esta política y cuáles eran sus alcances teóricos y reales, así como los efectos en la vida socio-política-económica del país. A continuación se describirá cuál era la perspectiva que se tenía de la seguridad nacional, se iniciará con un análisis del concepto que usó el gobierno salinista: "La condición permanente de paz, libertad y justicia social que dentro del marco del derecho procuran pueblo y gobierno, implica un equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia" (PND 1988-1994, p. 42).

De esta definición, se desprende uno de los temas importantes para todo gobierno como lo son los objetivos nacionales, que según este régimen incluía los siguientes factores: la soberanía, crecimiento, democracia y bienestar (PND 1989-1994, p. 42). Desde esta visión teórica, el cumplimiento de los objetivos y su ejecución recaería en ciertos órganos del Estado, principalmente la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la de Marina (SECMAR), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la

Procuraduría General de la República (PGR) y en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Desde esta visión, la responsabilidad de salvaguardar la seguridad nacional recaería en las fuerzas armadas nacionales, las cuales, además de realizar la defensa del territorio nacional ante cualquier enemigo interno o externo, acorde con los artículos 89, fracción VI y el 129 de la Constitución Política de México. Pero sobrepasando las atribuciones marcadas en los artículos mencionados se encargarían de preservar las instituciones políticas, proteger las instalaciones estratégicas para la seguridad y la economía nacionales y los recursos naturales del territorio y los mares mexicanos, así como de combatir el narcotráfico, en sus modalidades de producción y distribución con la cooperación de la PGR y la SEGOB. Se desprende del análisis, que la Constitución de México no faculta a las fuerzas armadas a combatir al narcotráfico, porque ésto sólo es atribución de las entidades de seguridad interna, es decir, la PGR y en menor escala la SEGOB, por lo tanto, desde 1989 con el gobierno de Salinas y hasta 1997 ya con Zedillo se ha violado la Constitución con el contubernio de las autoridades judiciales de la Nación (Granados, 1999).

En lo que respecta a la Secretaría de Relaciones Exteriores, esta coadyuvaría con la seguridad nacional mediante su actuación en la política exterior, donde defendería y conservaría por la vía diplomática la soberanía nacional territorial y marítima. Además, promovería la cooperación e intercambio económico, comercial y tecnológico, así como

la imagen del país y la cultura nacional, a la vez que protegería los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero (PND 1988-1994).

Hasta aquí resultan impecables los planteamientos teóricos del régimen salinista en cuanto a la política de la seguridad nacional, es decir, aunque estén sustentados en sólo estas instituciones, se trataba de abarcar teóricamente todo el espectro político-social. Desde este punto de vista sería difícil impugnar al gobierno, por no abarcar todos los temas nacionales dentro de su concepción de seguridad nacional. Pero al cotejarlo con la realidad del sexenio salinista, no pasan la prueba empírica en el sentido de que no lograron mantener el equilibrio nacional el cual es el sustento del sistema político, porque el país no sólo necesitaba desarrollar sus planes económicos, los cuales lograron cierto desarrollo general, sino también, al mismo tiempo se debió de fomentar el desarrollo político en su amplia expresión; al no lograrse ésto, las contradicciones aumentaron y provocaron el caos que vivió el país desde principios de 1994 (Krauze, 1997).

Dentro del mismo contexto se supone que en México (Piñeyro, 1994; Aguayo y Bagley, 1990) la esencia de la seguridad nacional debe implicar la búsqueda de un equilibrio dinámico, que conlleva el predominio del Estado de Derecho y la vigencia de una amplia legitimidad representada por la identificación del pueblo con el gobierno y con el conjunto del Estado (Piñeyro, 1994). Sobre todo partiendo del equilibrio socio-político y económico entre los distintos sectores de la población y los actores políticos.

Explicar el desequilibrio que sucedió durante el gobierno de Salinas es complicado, pero fue notorio que durante el mismo se suscitó un aumento en la inseguridad nacional, donde no se cumplieron los objetivos nacionales: la democracia, ya que no se logró que los procesos electorales estuvieran libres de objeciones y transacciones, San Luis y Guanajuato son claros ejemplos; el crecimiento: aunque se dio, este no sentó bases firmes para que evitara las crisis sexenales; la justicia: el sistema judicial siguió teniendo sus vicios y corruptelas de siempre, no se logró transformar a este poder público; la soberanía: tan utilizada por la diplomacia, fue ignorada en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, protestas hubo, pero nunca fueron atendidas. El incumplimiento de tales objetivos recae en la mayoría de los casos en la lucha por el poder político, lo cual representó el objetivo oculto de la política salinista.

Por otra parte, en la práctica, la seguridad nacional en el gobierno de Salinas sólo se invocó el concepto en dos ocasiones: la primera, la práctica corta, es decir, para resolver un problema de forma rápida, este fue para justificar la intervención militar y arresto del líder petrolero Joaquín Hernández Galicia "la Quina" (Correa, 1989). La segunda, la práctica larga, es decir, para resolver un problema a largo plazo, el cual se había complicado durante los últimos años del gobierno de Miguel de la Madrid: el combate al narcotráfico (Meyer, 1989). Paradójicamente el conflicto armado de Chiapas nunca se presentó como un problema de seguridad nacional, (Piñeyro, 1994; Curzio, 1998).

Ahora, por separado, se analizará el por qué el problema del narcotráfico fue considerado por el gobierno de Carlos Salinas como punto prioritario para mantener la seguridad nacional, este se basaba en los siguientes motivos (Piñeyro 1994; Toro, 1990):

- 1 Se reconocía la tendencia a generar una creciente base de apoyo social en varias regiones del país, al actuar los narcotraficantes como benefactores de los campesinos más pobres y al distribuirse sus ganancias entre los estratos sociales bajos de las zonas urbanas.
- 2 Muchas de estas regiones se podían sustraer al control militar y policial ejercido en el país. Se reconocía que existían muchas regiones aisladas del orden y del progreso.
- 3 La organización de cuerpos paramilitares bien armados y relativamente numerosos, eran un reto para las fuerza armadas y policiales en términos de competencia y preservación del orden interno.
- 4 El "lavado de dinero" fue tan evidente- que- reactivó parte del sistema financiero nacional. En casos específicos hubo lugares donde por el efecto del combate al narcotráfico, ciertas regiones sufrieron colapsos económicos, al retirarse la inversión de los "capós".

5 La drogadicción, la cual se empezó a extender en la población juvenil rural y urbana y representa un problema de salud pública.

6 Los acuerdos de cooperación y las presiones de Estados Unidos para aumentar la lucha contra el narcotráfico.

En síntesis, población + territorio + economía + culturas centrífugas + presiones externas, conformaban la ecuación que servía para catalogar al narcotráfico como un problema de seguridad nacional (Salinas, 1994). Sobre la base de esto se desarrolló en la práctica la utilización de las fuerzas armadas por el gobierno de Carlos Salinas lo cual provocó que el ejército mexicano tuviera demasiada influencia en asuntos políticos y sociales que guardaban cierta relación con el narcotráfico, por lo que al asignarles un papel más activo entraron de nuevo a representar un factor de estabilidad del sistema político (Aguilar Zinser, 1990; Sánchez Gutiérrez, 1992).

En lo que respecta a la efectividad del combate al narcotráfico por parte de las fuerzas armadas y de los demás organismos encargados, basta con revisar las cifras oficiales las cuales según estas entidades son la prueba inobjetable del avance en la eliminación de este conflicto.

CUADRO 1 ASEGURAMIENTO EN EL COMBATE A LOS DELITOS CONTRA LA SALUD POR DEPENDENCIA PARTICIPANTE 1988-97							
PERIODO	MARIGUANA (Kg)						
	TOTAL	PGR	SDN	SM	PFC a/	PFF	CORPORACIONES ESTATALES b/
1988	46582.5	24383.8	19957.0	119.3	2122.4	-	-
1989	752511.2	448165.6	161891.1	105999.5	36455.0	-	-
1990	594778.6	409939.5	140995.2	18713.6	25130.3	-	-
1991	254957.4	135134.6	103414.6	2319.9	13854.3	-	234.0
1992	404553.0	237322.8	133733.1	4880.7	25997.0	-	2619.4
1993	494664.9	320297.0	133086.2	2519.5	33918.5	-	4843.6
1994	529833.9	365200.1	125494.3	7105.9	30663.1	0.0	1370.4
1995	780169.1	467111.0	264862.2	7810.9	39999.5	350.0	35.4
1996	1015755.5	543198.4	377875.7	50458.6	41435.4	1410.5	1376.9
1997	1038470.4	256161.3	385404.3	54763.0	61845.1	4052.3	6244.4

FUENTE: Para 1988-1993: Presidencia de la República. Carlos Salinas de Gortari, Sexto informe de Gobierno, 1994 Para 1994-1997: PGR. CENDRO. Sistema Estadístico Uniforme para el control de las Drogas, Anuario, 1994-1997.

Como se desprende del cuadro 1 y 2, los decomisos y la destrucción de marihuana en el período estudiado registró un aumento en cuanto al decomiso. Al analizarse solo a la PGR, la SEDENA y la SECMAR, se constata que la primera aumentó en más de un 30% los mismos, la segunda registró un aumento de casi un 130% con relación a 1988, solo la SECMAR disminuyó sus decomisos en un 50%. Hasta aquí las cifras parecerían ser positivas, buenas,... y representarían el éxito del combate a la proliferación y tránsito de la marihuana en el país, pero según un estudio del Centro de Investigaciones Económicas y Sociales y la Escuela de Economía de la Universidad Michoacán, sólo en ese Estado se producen anualmente 4 mil toneladas del enervante, por lo tanto, como lo demuestran los cuadros 1 y 2, los decomisos no eliminaron la producción y tráfico del enervante en el país en los años de estudio. Aquí queda demostrada la inoperancia de la estrategia contra el narcotráfico (García, 2000).

En el mismo contexto, según el Departamento de Estado de Estados Unidos (1999), la producción de marihuana es de casi 6 mil toneladas, así se muestra en el cuadro 3. Con estas cifras se puede realizar un pequeño cálculo, si en 1997 el total del decomiso de marihuana fue de 1038 toneladas, lo cual significa sólo el 20% del total de la producción nacional si se toma en cuenta los datos del Dpto. de Estado,. Como se lee en la mencionada gráfica, la erradicación de marihuana aumentó más del 50% pero todavía se encuentran en producción demasiadas hectáreas, tal pareciera que la erradicación es selectiva, es decir, solo en los pequeños sembradíos. Con estos porcentajes se demuestra el fracaso de la lucha contra el narcotráfico en cuanto a este enervante.

CUADRO 2 ERRADICACIÓN DE PLANTIOS ILÍCITOS EN EL COMBATE A LOS DELITOS CONTRA LA SALUD POR DEPENDENCIA PARTICIPANTE 1988-97								
PERIODO	MARIGUANA				MARIGUANA			
	PLANTIOS				HECTÁREAS			
	TOTAL	PGR	SDN	SM	TOTAL	PGR	SDN	SM
1988a/	2927	564	2271	92	153	41	110	2
1989	108447	29315	78891	241	10186	3397	6117	672
1990	112181	36124	75978	79	8778	3390	5363	25
1991	160002	44819	115138	45	12702	3902	8795	5
1992	224914	52427	172290	197	16802	4586	12180	36
1993	202699	53026	149208	465	16645	4726	11875	44
1994	147911	40713	107133	65	14207	5251	8947	9
1995	252622	53200	199328	94	21573	5762	15794	17
1996	292088	55682	236191	215	22769	6324	16388	56
1997	292643	59115	233403	125	23576	6533	17017	26

FUENTE Para 1988-1993: Presidencia de la Republica Carlos Salinas de Gortari, Sexto informe de Gobierno.
1994 Para 1994-1997. PGR. CENDRO. Sistema Estadístico Uniforme para el control de las Drogas. Anuario.
1994-1997

CUADRO 3 ESTADISTICAS DE NARCOTRAFICO MEXICO 1991-1999 DEPARTAMENTO DE ESTADO (E.E.U.U.)									
	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991
OPIO									
Cosecha potencial por tonelada	3,600	5,500	4,000	5,100	5,050	5,795	3,960	3,310	3,765
Impacto estimado por erradicacion (USG) (toneladas)	7,900	9,500	8,000	7,900	8,450	6,620	7,820	6,860	6,545
Erradicacion (hectareas)	15,469	17,449	17,732	14,671	15,389	11,036	13,015	11,583	-
Cultivo (hectareas)	11,500	15,000	12,000	13,000	13,500	12,415	11,780	10,170	10,310
Produccion (toneladas)	43	60	46	54	53	60	49	40	41
MARIHUANA									
Cosecha potencial por tonelada	3,700	4,600	4,800	6,500	6,900	10,550	11,220	16,420	17,915
Impacto estimado por erradicacion (USG) (toneladas)	19,400	9,500	10,500	12,200	11,750	8,495	9,970	12,100	10,795
Erradicacion (hectareas)	33,583	23,928	23,576	22,961	21,573	14,227	16,645	16,872	
Cultivo (hectareas)	23,100	14,100	15,300	18,700	18,650	19,045	21,190	28,520	28,710
Produccion (toneladas)	6,700	8,300	8,600	11,700	12,400	5,908	6,283	7,795	7,775
DECOMISOS									
Opio (toneladas)	1.80	0.15	0.34	0.22	0.22	0.15	0.13	1.7	10
Heroina (toneladas)	0.258	0.120	0.115	0.363	0.203	0.297	0.062	0.097	0.15
Cocaina (toneladas)	33.5	22.6	34.9	23.6	22.2	22.1	46.2	38.8	50.3
Marihuana (toneladas)	1.459	1.062	1.038	1.015	780	528	495	405	254.9
Metamfetaminas (toneladas)	0.358	0.096	0.039	0.172	0.496	0.265	-	-	-
DE DETENIDOS									
Nacionales	10,261	10,034	10,572	11,038	9,728	6,860	17,551	27,369	8,621
Estranjeros	203	255	170	207	173	146	75	208	141
<i>Total detenidos</i>	<i>10,464</i>	<i>10,289</i>	<i>10,742</i>	<i>11,245</i>	<i>9,901</i>	<i>7,006</i>	<i>17,626</i>	<i>27,577</i>	<i>8,762</i>
Laboratorios destruidos		7	8	19	19	9	5	4	9

FUENTE: International Narcotics Control Strategy Report, 1999. Released by Bureau International Narcotics and Law enforcement affairs, U.S. Department of State, 1999. Datos de decomisos, erradicacion y detenidos de la PGR de Mexico 1999

Por lo que respecta al tráfico de cocaína, como lo demuestra el cuadro 3, el decomiso de esta droga disminuyó un 12% en comparación a 1989, pasando de 39.5 toneladas en el año mencionado a 34.9 en 1997. Pero también según informes de la CIA (1997) por México pasan anualmente más de 200 toneladas de la droga hacia los Estados Unidos. Con esto, la cifra decomisada sólo representaría el 17% del total. Este

porcentaje no incluiría la producción nacional la cual se supone puede llegar a las 20 toneladas.

CUADRO 4 ASEGURAMIENTO EN EL COMBATE A LOS DELITOS CONTRA LA SALUD POR DEPENDENCIA PARTICIPANTE 1989-1997							
PERIODO	COCAINA (Kg)						
	TOTAL	PGR	SDN	SM	PFC a/	PFF	CORPORACIONES ESTATALES b/
1988 c/	413.1	158.3	0.3	0.0	254.5	-	-
1989	39523.1	33789.4	718.9	4110.2	904.6	-	-
1990	49879.5	46543.0	1977.8	374.1	984.7	-	-
1991	50268.8	46722.4	1966.3	78.7	714.7	-	786.7
1992	38831.7	30377.0	1400.2	4010.3	1468.5	-	1575.7
1993	46159.3	23038.4	3068.9	16443.7	3580.0	-	28.4
1994	22115.5	12301.2	624.4	5699.0	3179.7	0.0	311.2
1995	22163.1	13907.4	1771.6	5159.2	1115.1	209.7	0.0
1996	23806.3	12755.9	5066.2	2033.4	3714.6	235.5	0.7
1997	34949.7	18280.7	4859.5	6983.3	4770.7	54.4	1.1

FUENTE: Para 1988-1993: Presidencia de la República. Carlos Salinas de Gortari, Sexto informe de Gobierno. 1994 Para 1994-1997: PGR. CENDRO. Sistema Estadístico Uniforme para el control de las Drogas: Anuario. 1994-1997

Como ya se había mencionado, estas cifras ponen al descubierto el fracaso del combate al narcotráfico, porque entre la marihuana y la cocaína representan el 75% del contrabando total (García, 2000) y si tomamos en cuenta que el país ha pasado ya no solo a ser el paso para la droga, sino en un lugar de consumo. Según Alianza Cívica (1999) durante la década de los noventa del siglo pasado la drogadicción aumentó en más del 200%, afectando a casi un 40% de los jóvenes menores de 25 años. Sin tomar en cuenta los cuadros 5 y 6, la efectividad de catalogar la política contra el narcotráfico, dentro de la agenda de seguridad nacional en poco ayudó a resolver el problema, aunado a esto se analizan las gráficas 1 y 2, donde se demuestra que los delitos del orden común y federal aumentaron durante el período estudiado, lo cual termina por demostrar el fracaso total de la política de seguridad nacional en esos años.

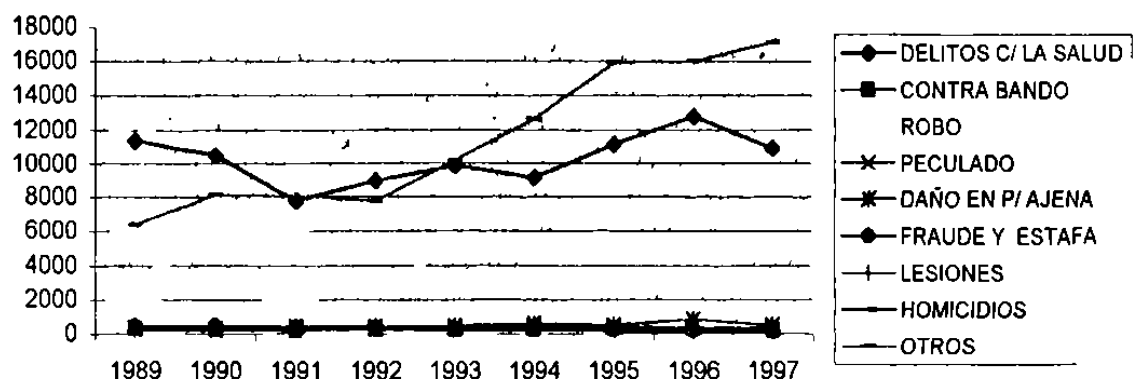
CUADRO 5					
ASEGURAMIENTOS EN EL COMBATE A LOS DELITOS CONTRA LA SALUD POR DEPENDENCIA PARTICIPANTE 1988-97					
PERIODO	SEMILLA DE AMAPOLA (Kg)				
	TOTAL	PGR	SDN	SM	CORPORACIONES ESTATALES b/
1988	21.3	0.8	20.5	0.0	-
1989	622.6	54.4	538.7	29.5	-
1990	357.1	29.8	327.1	0.2	-
1991	438.8	18.1	420.7	0.0	0.0
1992	1121.9	16.7	1078.8	26.4	0.0
1993	1013.5	7.4	1006.2	0.0	0.0
1994	1369.0	65.6	1302.6	0.0	0.8
1995	2134.0	90.2	2043.9	0.0	0.0
1996	1155.2	31.3	1123.9	0.0	0.0
1997	587.3	95.2	487.4	4.7	0.0

FUENTE: Para 1988-1993: Presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari, Sexto informe de Gobierno. 1994 Para 1994-1997 PGR. CENDRO. Sistema Estadístico Uniforme para el control de las Drogas; Anuario, 1994-1997

CUADRO 6								
ERRADICACIÓN DE PLANTIOS ILÍCITOS EN EL COMBATE A LOS DELITOS CONTRA LA SALUD POR DEPENDENCIA PARTICIPANTE 1988-9								
PERIODO	AMAPOLA							
	PLANTIOS				HECTÁREAS			
	TOTAL	PGR	SDN	SM	TOTAL	PGR	SDN	SM
1988 a/	5599	2259	3340	0	396	223	173	0
1989	86175	19346	66822	7	7007	1883	5053	70
1990	104926	27865	77058	3	8660	2685	5974	1
1991	123196	34903	88290	3	9342	2892	6450	NS
1992	150951	45361	105587	3	11222	3754	7467	NS
1993	158782	41998	116350	434	13015	3932	9051	32
1994	129412	22306	107106	0	10959	2007	8951	0
1995	191263	27240	163968	55	15389	2807	12576	6
1996	195482	34050	161381	51	14671	3422	11238	11
1997	192945	43788	149125	32	17732	4771	12951	10

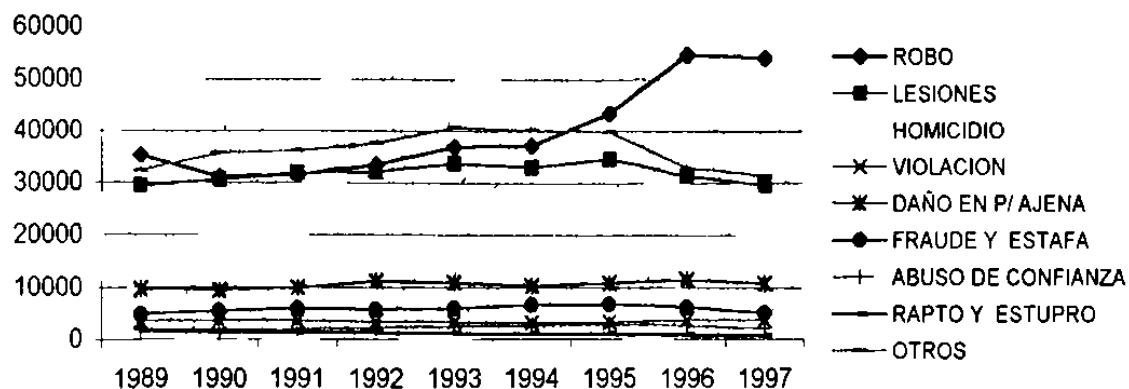
FUENTE: Para 1988-1993: Presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari, Sexto informe de Gobierno. 1994. Para 1994-1997: PGR. CENDRO. Sistema Estadístico Uniforme para el control de las Drogas; Anuario, 1994-1997

GRAFICA 1
DELITOS DE FUERO FEDERAL REGISTRADOS EN JUSGADOS



FUENTE: Para 1988-1993: Presidencia de la República. Carlos Salinas de Gortari. Sexto informe de Gobierno. 1994. Para 1994-1997: PGR. CENDRO. Sistema Estadístico Uniforme para el control de las Drogas: Anuario. 1994-1997

GRAFICA 2
DELITOS DEL FUERO COMUN REGISTRADOS EN JUSGADOS



FUENTE: Para 1988-1993: Presidencia de la República. Carlos Salinas de Gortari. Sexto informe de Gobierno. 1994. Para 1994-1997: PGR. CENDRO. Sistema Estadístico Uniforme para el control de las Drogas: Anuario. 1994-1997

En cuanto al presupuesto que se destinó al gasto militar y al rubro de la seguridad nacional los cuadros 7 y 8 muestran las cantidades erogadas desde 1989 a 1991. En el cuadro 7 se constata lo dicho por el Banco Mundial en su informe de 1999, donde comunicaban que el gobierno de México había duplicado su gasto militar, el cual pasó

en 1989 del 0.5% al 1.5% del PNB a fines de 1997. El fundamento esgrimido por el gobierno de México fue que las fuerzas armadas pasarían a combatir el narcotráfico por lo cual necesitaban un mayor presupuesto. Por lo demostrado en líneas arriba, la justificación del aumento del presupuesto no dio los resultados esperados, al contrario, se aumentó el problema.

CUADRO 7								
GASTO MILITAR DE MÉXICO COMO PORCENTAJE DEL PNB Y DEL GASTO PROGRAMABLE								
1989-1997 (millones de pesos – 1992)								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
EJERCITO	2136	2841	3544	4051	5494	6795	8693	12111
MARINA	701	883	1169	1363	1649	2021	3054	4419
TOTAL	2837	3724	4713	5414	7143	8816	11747	16530
PNB	0.5	0.6	0.6	0.6	0.8	1	0.9	1.5
PGG	2.5	3.1	3.7	3.8	4.3	5.1		

FUENTE Para 1988-1993: Presidencia de la República. Carlos Salinas de Gortari. Sexto informe de Gobierno. 1994 Para 1994-1997 PGR. CENDRO Sistema Estadístico Uniforme para el control de las Drogas; Anuario. 1994-1997

CUADRO 8								
GASTO EN SEGURIDAD NACIONAL Y GOBIERNO: SALINAS Y ZEDILLO, COMO								
PORCENTAJES DEL PNB* (millones de pesos – 1992)								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
SEGUR.	4779	6247.7	7895.3	9850	13022	14482	20419	30540
SEC. REL. EX	367	490	575	647	709	903	1698	2191
TOTAL	5146	6737.7	8470.3	10497	13731	15385	22117	32731
PNB	0.9	0.9	0.9	0.96	0.96	1.8	1.8	2.9

FUENTE Para 1988-1993: Presidencia de la República. Carlos Salinas de Gortari. Sexto informe de Gobierno. 1994. Para 1994-1997 PGR. CENDRO Sistema Estadístico Uniforme para el control de las Drogas; Anuario. 1994-1997

En el cuadro 8, se muestra el gasto que se efectuó en el rubro de seguridad nacional y gobierno el cual incluyó los presupuestos de la SEDENA, SECMAR, SEGOB, PGR y otros organismos de ayuda, además de la SRE. En 1990 este representaba el 0.9% del PNB, para 1997 pasó a ser el 2.9%. En total, en este período en estudio se gastaron 114 millones de pesos, o en dólares de 1992 36 mil 854 millones. Es decir, aumento más del

200% este presupuesto bajo el objetivo de eliminar el narcotráfico no se logró. Si para el final del gobierno de Salinas ya se había detectado que tal combate estaba fracasando a pesar de esto se siguió con la misma estrategia equivocada y no se hubiera destinado esos aumentos a rubros prioritarios como las políticas anti-pobreza.

1.1.2.- DE LA INTERDEPENDENCIA A LA DEPENDENCIA.

Por otra parte, dentro del tema de la política exterior mexicana, la cual es concebida en el PND de Salinas como un instrumento crucial para apoyar la política de seguridad nacional, por que al enfocar como prioridad el combate al narcotráfico se necesitaba la anuencia o cooperación de las naciones afectadas por este problema como lo son los Estados Unidos, así que, nuestra diplomacia estaba encaminada a fomentar y lograr buenas relaciones con los vecinos del norte. En lo que respecta a ésto, la política al exterior fomentaba los intereses nacionales, económicos, comerciales, sociales, ecológicos y culturales. Aunado a que la política exterior se guía por siete principios históricos: 1) la no intervención en los asuntos internos de los estados; 2) la autodeterminación de los pueblos; 3) el arreglo pacífico de los conflictos internacionales; 4) la cooperación internacional para el desarrollo económico y social; 5) la igualdad jurídica de los estados; 6) la lucha por la paz; y 7) seguridad internacionales y la prohibición del uso de fuerza.

Durante el "salinato", todos estos principios fueron olvidados o mejor dicho usados según el interés del régimen y en aras de la llamada "teoría de la interdependencia" y

de la estrategia de la no contaminación de los temas espinosos en las negociaciones económicas y comerciales con Estados Unidos y por supuesto en la confrontación de la actuación real de nuestro país en el exterior. En el PND (1988-1994) se reconoce la complejidad del escenario internacional debido a la globalización y regionalización económica. En dicho plan se estipula: "La propia naturaleza del concepto de seguridad se modifica, de suerte tal que es necesario hablar de "seguridad global" que incluye no sólo aspectos de defensa militar, sino también de equilibrio económico internacional. Esta concepción de seguridad global debe ser puesta en práctica de inmediato como signo definitorio de las relaciones internacionales".

Pero a pesar de que la estrategia era buscar la inserción de México en el mundo globalizado, tomando como base las teorías de la Interdependencia, éstas fueron mal conceptualizadas por los teóricos del gobierno, como se desprende al analizar la teoría de la "Interdependencia compleja" surgida en los años setenta, dentro del contexto internacional caracterizado por el relativo declive de Estados Unidos, el fortalecimiento de Alemania y Japón y la "distensión" Este- Oeste. Desde esta perspectiva, los gobiernos y los estados nacionales no eran ya los únicos actores internacionales; las empresas, organismos y agrupaciones multinacionales y supranacionales configuraban nuevos sujetos y fuentes de poder en el escenario internacional, capaces de interferir en algunas decisiones político-económicas (Coulombis y Wolfe, 1990).

Ahora bien, la forma en que se entendía el concepto de "interdependencia compleja", significaba que el juego de los efectos recíprocos entre todos los actores internacionales

no borraba las diferencias de poder entre los estados y las entidades supranacionales (Reynolds, 1986), o lo que es lo mismo, los costos y beneficios no se reparten por igual al realizarse acciones en conjunto. En síntesis, lo fundamental de la teoría de la Interdependencia suponía el uso de dos conceptos que tenían como finalidad disminuir las desigualdades entre los Estados. Estos eran el concepto de "sensibilidad", el cual significa: "el efecto sobre un actor de una medida tomada por otro antes que el primero reaccione frente a ella" (Torres, 1990, p.12); el concepto de vulnerabilidad, entendida como "la capacidad del actor que recibe el efecto de esa medida para acomodarse a la nueva situación, eliminar o menguar los efectos negativos y, en ocasiones, revertir los efectos... o bien la capacidad del actor de modificar el marco global de la relación con la otra parte".

Desde la perspectiva de esta conceptualización, todo lo anterior fue lo que le faltó a la política exterior de Salinas al no lograr defender los intereses nacionales ante el exterior, por la supeditación de su programa económico a las directrices de los organismos internacionales, los cuales establecieron reglas que guiaron las relaciones económicas internacionales y provocaron que se ignorara la soberanía nacional. Mejor se prefirió promover la imagen de México en el exterior, como lo planteó el PND y más específicamente, proyectó al propio gobierno de Salinas como un paradigma de la modernización económica y política de los países en desarrollo; el cual había logrado la estabilidad social en el convulso México: convertir al país en el paraíso de las inversiones extranjeras, las de cartera y las especulativas. Según esta imagen, la nación empobrecida quedaba al margen de la promoción y solo aparecía en los medios de

comunicación internacionales como receptora de los múltiples beneficios del Pronasol.

Así, para finales de 1993, después de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, México daría el paso definitivo que lo colocaría en el grupo de los países del primer mundo (Carpeta Púrpura, 1994).

Continuando con el análisis, tal pareciera que los teóricos salinistas confundían los diferentes conceptos de políticas de desarrollo; es decir, ellos mencionaban que se guiaban por las teorías de la Interdependencia, pero sus acciones prácticas resultaban contrarias a la esencia misma del concepto. Tal pareciera que ellos usaron el concepto de "Dependencia" el cual reúne muchas coincidencias de ese accionar práctico. Tal concepto se entendía de la siguiente forma:

"Por dependencia entendemos una situación en que la economía de ciertos países se encuentra condicionada por el desarrollo y la expansión de otra economía a la que esta sujeta la primera. Las relaciones de interdependencia entre dos o más economías, y entre éstas y el comercio mundial, adoptarán la forma de dependencia cuando algunos países (dominantes) pueden expandirse y alcanzar un crecimiento auto-sostenido, mientras que otros países (dependientes) sólo pueden hacerlo como un reflejo de dicha expansión, que a su vez puede tener un efecto positivo o negativo sobre su desarrollo inmediato' (Dos Santos, 1968, p.6).

Esta confusión teórica se debe entender de dos maneras, primero, desde la visión de la ignorancia del real significado las teorías políticas por parte de los tecnócratas del gobierno, la mayoría doctores en economía, los cuales no intentaron realmente

entender los alcances del concepto enarbolado por ellos, provocando que el manejo de la seguridad nacional se enmarcara en intereses nacionales restringido a solo el control de dos variables, estas fueron usadas contraviniendo sus propios intereses. Segundo, se tergiversó el uso del concepto a conveniencia del gobierno, privilegiando los intereses del régimen sobre los del país, los cuales sabían los riesgos que se corrían y los probables resultados que provocarían con el manejo de la seguridad nacional desde esa perspectiva dualista.

Siguiendo con la política exterior y unida al enfoque de la interdependencia, estaba la estrategia del gobierno de no entorpecer con arengas nacionalistas los temas de la relación bilateral con Estados Unidos. La estrategia a seguir era la siguiente: al presentarse un problema en un área específica, el combate al narcotráfico, éste debía de tratarse separado de otras áreas: indocumentados, comercio, diplomacia, ecología y de relaciones internacionales, para no perjudicar a toda la relación bilateral. Es decir, un conflicto aislado no debía perjudicar el esquema general de cooperación fomentado por ambos países.

Continuando con esta estrategia se negoció el TLC, el cual se trató como un problema separado del resto de las cuestiones de seguridad nacional, por lo que según las previsiones oficialistas, México estaría menos expuesto a cualquier acción de proteccionismo comercial en el futuro, con lo que se llevaba ventaja en la carrera hacia la globalización, dejando a todos los países latinoamericanos a la cola del progreso. Se confió ciegamente en los acuerdos verbales con los norteamericanos y no se tomó en

cuenta la historia nacional de las relaciones con los Estados Unidos, ya no digamos la del siglo pasado o al principio del actual, sino a la reciente, ya que en esos años se sufría del embargo atunero y boicot al vidrio, cemento y varias legumbres, el aguacate tenía más de 60 años de no venderse en ese país, además de las reiteradas críticas a la lucha contra el narcotráfico, la corrupción del gobierno, la falta de democracia por parte de los organismos civiles y de las cámaras de diputados y senadores.

Según John Saxe-Fernández (1994), la estrategia mexicana de no tomar en cuenta los otros temas de política exterior, aunque éstos guardaran una relación intrínseca, tenía al menos dos errores: primero, Estados Unidos ha tenido desde siempre una estrategia con tácticas específicas en lo económico, político y militar para el trato con México; segundo, la asimetría de poder respecto a Estados Unidos es tan grande, que el tratado más depurado, con normas clarísimas, no impediría a este país la consecución de sus objetivos de seguridad nacional. Lo cual significa que los norteamericanos romperían cualquier tratado si percibieran que implica una amenaza a la seguridad de su país.

En suma, la estrategia de la política exterior salinista orientada a considerar por áreas las relaciones México-Estados Unidos, para que un tema polémico no afectara a los demás, resultó en una mayor subordinación del gobierno mexicano a las directrices norteamericanas tanto políticas como económicas: para ejemplificar lo anterior, bastan dos datos, uno desconocido pero olvidado: durante el período estudiado, más del 70% del comercio exterior de México es con los Estados Unidos; otro dato desconocido: de

70 consulados de México en el mundo, 52 se encuentran en el vecino país del norte (Pérez, 1993; Castañeda, 1993).

En fin, Salinas consideró que con esta estrategia de política de seguridad nacional, estaba garantizada la cohesión nacional y el equilibrio de poderes tanto en lo externo como en lo interno. La externa, por la decisión soberana de integrarse al bloque económico y geopolítico de Norteamérica para beneficiarse de moderna tecnología, inversiones masivas y comercio irrestricto que ofrecía la globalización y la interdependencia. Y en lo interno, apostó a la política "clientelar" del Pronasol a favor del partido de gobierno, lo cual le garantizaría la retención del poder político. Lo cual se mostrará adelante.

1.2.- PRONASOL: ¿EL SUEÑO DE ELIMINAR LA POBREZA?

A continuación se analizará cómo se visualizó el tema del combate a la pobreza en el período salinista (1989-1994), el cual desde el inicio del mismo ocupó el centro del discurso presidencial, aún y cuando ésta nunca estuvo en la agenda de la seguridad nacional, al no ser considerada dentro de este rango en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994. La importancia del tema es evidente, al constatar el hecho de que su primera acción de gobierno fue la creación de la Comisión Nacional del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) (Martínez, 1992), programa definido en el Plan Nacional de Desarrollo como el "instrumento que el gobierno de la república ha creado para emprender la lucha frontal contra la pobreza extrema" (PND 1988-1994, p. 127).

Esta política social o programa anti-pobreza presentaba la novedad de involucrar a las propias comunidades beneficiadas en la planeación, instrumentación, ejecución y vigilancia de las tareas destinadas al mejoramiento de su nivel de vida. Por ello, el Pronasol se sustentó en cuatro principios básicos (Consejo Consultivo Pronasol, 1994: p. 32):

- 1) Respeto a la voluntad, es decir, a las iniciativas y formas de organización de individuos y comunidades.
- 2) Participación plena, efectiva y organizada de las comunidades en todas las acciones del programa.
- 3) Corresponsabilidad entre la sociedad organizada y el gobierno, para afrontar las tareas de la política social.

4) Honestidad y transparencia en el manejo de los recursos.

En un principio, el Pronasol se integró como un programa adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Más tarde se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), destinada específicamente a la administración y aplicación del programa de referencia, a fin de atender las demandas de las comunidades, canalizadas a través de comités de solidaridad, formados para ese propósito.

Según SEDESOL (1994), el Comité de Solidaridad debía jerarquizar las demandas, con base en la consideración de que no todas podrían ser satisfechas, en virtud de la escasez de recursos. Con el apoyo técnico de alguna instancia de gobierno, generalmente la Delegación de Sedesol o un técnico del municipio, debía crearse un expediente técnico en el cual se incluían todos los pasos a seguir: desde las acciones por realizar y los recursos involucrados, hasta el cálculo de los costos y tiempos de la obra. Se establecían además las aportaciones y compromisos federales, estatales, municipales y de la propia comunidad, aclarando que esta última podría participar con dinero, materiales e incluso jornadas de trabajo, además de encargarse, durante todo el proceso, del seguimiento, evaluación y control de las acciones realizadas. De manera concreta, el Pronasol se orientó en tres líneas de acción:

- 1) Solidaridad para el bienestar social. Mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.
- 2) Solidaridad para la producción. Oportunidad de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, extractivas, micro industriales y piscícolas.
- 3) Solidaridad para el desarrollo regional. Construcción de obras de infraestructura de carácter regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

Con respecto a los grupos sociales a los que se dirigía el Pronasol y que eran fundamentalmente "aquellos que muestran rezagas sociales evidentes" (Sedesol 1994), se fijaron tres categorías:

- 1) De manera prioritaria a los grupos indígenas, pues se reconoce que en sus comunidades se presentan las más agudas condiciones de pobreza.
- 2) Los campesinos y en general los habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas, por estar ubicados en un medio físico hostil en donde la inversión productiva y los servicios no generan el rendimiento que se obtiene en otras zonas del país.

- 3) Los habitantes de las áreas marginales de las zonas urbanas, pues se reconoce que en las colonias populares de las grandes ciudades la pobreza se había expandido con mayor rapidez durante los últimos años.

“Volviendo al interés inicial mencionado, éste se explica, por una parte, en la crítica coyuntura en la que Salinas asciende al poder. Las elecciones presidenciales del 6 de julio de 1988 marcan un corte en la historia electoral reciente en nuestro país “llamado un parteaguas histórico” (Krauze, 1997). El descontento de amplias capas de la población por el deterioro de vida cristaliza en un movimiento que objetó lo que hasta entonces había sido la “regla de oro” del juego político: el no respeto al voto (Kuschick, 1995). El triunfo de Salinas es cuestionado y tiene que acceder a la presidencia con el estigma de la ilegitimidad (Krauze, 1997)”.

Por otro lado, organismos internacionales, específicamente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, luego de que en América Latina la crisis económica impactó severamente a los países en desarrollo del continente, promovían programas de urgencia social de “ajuste o choques económicos”. Sustentados en criterios de eficiencia “técnica”, buscaban lo que llamaron “compensación social” (Borja, 1997); es decir, a través de mecanismos de focalización se definían “poblaciones objetivo”, los grupos más pobres a quienes se proveía de una “red de protección” por el tiempo que durara el ajuste económico mediante paliativos de ingresos, alimentación o empleo. Estos programas tenían como objetivo evitar posibles estallidos violentos y crisis política (Alonzo, 1998). En nuestro país se instrumentaron los pactos económicos desde el último año de gobierno de Miguel de la Madrid (Krauze, 1997 & Calderón, 1994).

1.2.1.- DEL COMBATE A LA POBREZA, AL COMBATE A LA OPOSICIÓN POLÍTICA.

Las acciones del Pronasol sólo se entienden a partir de la doble lógica interna e internacional mencionada que marca su origen: la búsqueda de mayor legitimidad y de eficiencia técnica.

Durante su primer año de vida, con un presupuesto de mil 640 millones de pesos, el Pronasol llevó a cabo 44 mil acciones, todas representaron compromisos asumidos por Salinas durante su campaña presidencial, acciones concertadas a partir de las demandas de las comunidades u obras ya iniciadas por otras instancias del gobierno y que fueron sumadas al Pronasol (Consejo Consultivo Pronasol, 1989; Piñeyro, 1995). La mayoría de las tareas tuvieron un carácter preventivo, es decir, no remediaban de fondo el problema de la pobreza, al realizarse inversiones que sólo paliaron la percepción de la misma, lo cual se usó con fines propagandísticos, esto se constata al analizar los resultados de las investigaciones de Denise Dresser (1991), Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey Weldon (1992) donde queda demostrado que el Pronasol se usó para fines electorales y que logró fortalecer el poder del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones de 1991, donde recuperó las posiciones políticas perdidas en 1988.

Ahora bien, aunque el Pronasol tuvo un carácter preventivo, para la realización de tales objetivos se proporcionó al programa un presupuesto, que fue aumentando en el

transcurso del sexenio salinista (ver cuadro 9) el cual debería construir sus propias estructuras burocráticas y administrativas con las cuales ejecutaría las acciones tendientes a provocar una disminución de la pobreza y la pobreza extrema en México (Verduzco, 1999).

CUADRO 9								
GASTO PROGRAMAS ANTI POBREZA: PRONASOL Y PROGRESA, PORCENTAJE DEL PNB Y GASTO PROGRAMABLE (millones de pesos)								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ORIGINAL	2000	5117	6800	7747	8809	10676	11000	12650
GASTADO	2809	4349	6055	7357	7995			
PNB	0.4	0.7	0.7	0.8	0.8	1.2	0.8	1.1
PGG	2.4	2.9	3.4	3.6	3.2	3.7	2.7	2.5

FUENTE: Sedesol y INEGI, 1999.

CUADRO 10					
ACCIONES PARA SUPERAR LA POBREZA 1989-1997					
(Miles de pesos)					
PERIODO	TOTAL	PROYECTOS PRODUCTIVOS	INFRAESTRUC TURA PARA EL BIENESTAR SOCIAL	INFRAESTRUCTURA BASICA DE APOYO	OTROS PROGRAMAS
1989	1 640 041	166 314	968 118	312 830	192 779
1990	3 277 409	879 657	1 869 154	472 323	56 275
1991	5 185 822	990 863	3 157 081	890 985	146 893
1992	6 992 099	1 556 316	4 208 471	1 189 069	38 243
1993	8 258 971	1 873 787	5 215 117	1 114 103	55 964
1994	9 269 972	1 645 701	6 138 683	1 418 464	67 124
1995	10 002 725	1 947 982	6 640 040	1 384 290	30 413
1996	12 114 087	2 617 587	7 550 781	1 913 920	31 799
1997	13 313 509	1 723 537	9 138 646	2 436 586	14 740

a/ Se refiere a los recursos ejercidos a través del ramo XXVI, y a los montos canalizados de este ramo a otras dependencias; En 1988 excluye las transferencias al DDF. Para los años 1986-88, se denominó Desarrollo Regional; de 1989-1995, Solidaridad y Desarrollo Regional. En 1996 se refiere a Acciones para Superar la Pobreza. A partir de 1997 se reestructura la orientación del gasto en el ramo XXVI a través de 2 fondos.

FUENTE: Presidencia de la República. Ernesto Zedillo. Informes de Gobierno (varios años)

En los cuadros 9 y 10 se muestran los presupuestos que se ejercieron en el combate a la pobreza, incluyen los 3 primeros años del gobierno de Zedillo. En cuanto al Pronasol se muestra que a lo largo del período de Salinas registró un aumento del 100% sobre la base de 1990, pero en porcentaje del PNB este varió del 0.4% al 0.8% y luego ya como Progresá al 1.2%, hasta el 1.1% de 1997. Además se descubre que del presupuesto originalmente asignado al Pronasol, sólo en 1990 se gastó más y en el resto del sexenio salinista no se ejercieron la totalidad de lo asignado al programa específicamente. Por el contrario, en el cuadro 9 aparece que en acciones directas para el combate a la pobreza se gastaron un mayor presupuesto, esto hace suponer que aparte del Pronasol existían otras partidas utilizadas según las necesidades del proyecto.

Se puede constatar al comparar las cifras del cuadro 9 con el 10, que las diferencias entre el presupuesto asignado y el gasto llegó a representar en ocasiones hasta el 10% del aprobado, como en el año de 1996, donde se había aprobado 11 millones de pesos directos y se gastaron 1 millón 114 pesos más en otros proyectos no descritos adecuadamente, es decir, el dinero se gastó, pero no se sabe realmente en qué. En el período 1990-1997 se asignó un total de 62 millones 891 mil pesos, lo cual equivale a 20 mil millones de dólares a precios de 1992.

A partir de estos datos y basados en un estudio de Dresser (1991), se confirma que el gobierno pretendía hacer partícipes a grupos de población marginada cuyas necesidades podrían tornarse en conflictos sociales. La intencionalidad del programa era muy clara al revisar los proyectos impulsados en Chalco y en la zona de Chimalhuacán. Esta última

zona es considerada en un informe publicado por la Gaceta de Solidaridad (1990, año 1, número 1), como:

“Una de las concentraciones más explosivas del continente, tanto por sus índices demográficos como por sus carencias económicas y materiales, en el período 1980-1988 tuvo una tasa de crecimiento del 17 %. En la década perdida de los ochenta, Chimalhuacán albergó a los expulsados del campo por el desempleo y del Distrito Federal por los bajos ingresos del subempleo. Sus barrios y colonias crecieron y se poblaron en el hacinamiento, la falta de servicios, la insalubridad, la ignorancia y la inseguridad”.

A través del Pronasol, tanto en Chimalhuacán como en Chalco se instrumentaron importantes proyectos, sobre todo de dotación de servicios básicos como drenaje, electrificación, agua potable, pavimentación de calles, programas de salud, de autoempleo, fomento de microempresas en diferentes ramos y mejora comunitaria a las instalaciones educativas, culturales y deportivas (Verduzco, 1999). Pero estas mejoras eran endebles, un claro ejemplo de esto sucedería el 1 de junio del 2000, cuando la población de Chalco se dio cuenta de la pobre herencia del Pronasol, ese día el canal de aguas negras “la Compañía” se desbordó, inundando por más de una semana varias colonias de la zona, destruyendo la mayoría del legado del programa (El Norte, 2000).

Retornando al tema de los servicios públicos suministrados, a pesar de esto, el programa nace sin líneas de acción definidas, las cuales se construyen sobre la marcha, porque al menos hasta finales de 1990 no existía manual o documento que guiara las

acciones de combate a la pobreza y estas se sustentaban en las necesidades electorales del sistema político mexicano (Dresser, 1991). Al mismo tiempo que centraliza todos los programas de carácter social que realizaban otras dependencias del gobierno, "en 1990, los trece principales programas del ramo 026 - combate a la pobreza - concentraban el 88.7% de los 3.2 billones de pesos del presupuesto total. De ellos, prácticamente once existían con anterioridad a la existencia del Pronasol con nombres, propósitos, diseño y operación muy semejante a los que operó el Programa" (Peniche, 1992, p. 22). Crea programas nuevos, retornando acciones que reflejaban demandas generalizadas de las comunidades; servicios básicos, programas de salud, educativos y un fomento al empleo, las cuales, además de que tuvieran impacto político- electoral, implicaron ahorro de recursos económicos o surtieron efectos propagandísticos favorables al partido del gobierno, el PRI (Ibarra, 1991, p. 6-11).

Por otra parte, a finales de 1990, con la publicación del libro del Consejo Consultivo del Pronasol: "El combate a la pobreza", se definen lineamientos programáticos más específicos, muchos de los cuales se quedan en el ámbito discursivo (Beltran del Río, 1991, p. 4-20). El libro inicia presentando un diagnóstico de la situación de la pobreza en el país en donde se destaca que y sin definir la técnica usada para su cuantificación, el reconocimiento de la existencia, para 1988, de 41.3 millones de pobres, de los cuales 17.3 millones se encuentran en extrema pobreza (ver cuadro 11).

CUADRO 11 NIVELES DE POBREZA EN MEXICO 1981-1987 (Miles de personas)		
AÑO	1981	1987
POBLACION TOTAL	71.4	81.2
POBREZA	18.4	24.3
POBREZA EXTREMA	13.7	17.3
PROMEDIO	32.1	41.3

FUENTE: Datos tomados de El combate a la pobreza: lineamientos programáticos, Consejo Consultivo del Pronasol, p. 20.

Asimismo, el texto aludido anota las alarmantes deficiencias que existían en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, en suma, casi el 60% de la población del país se encontraban bajo los índices de pobreza, lo cual era herencia de los anteriores gobiernos (ver cuadros, 12, 13, 14 y 19) y propone el establecimiento de un "piso social básico" con el cual lograr el acceso a un conjunto de bienes y servicios en los rubros anteriores. También se menciona en el libro que el 40% de la población se encontraba por debajo de los mínimos nutricionales comúnmente aceptados, que el 30% de la población pobre consumía el 13% de los alimentos producidos, mientras que el 20% de la más rica consumía el 21% de ese total; que más de la mitad de las muertes de niños menores de 4 años podían ser atribuidas a deficiencias nutricionales. El 8% de la población mayor de 15 años era analfabeta, 25 millones de personas mayores de 15 años no tenía la primaria completa y 30 millones no contaban con la primaria y secundaria completa; existía un déficit de entre 6 y 7 millones de viviendas.

CUADRO 12 TASAS DE OCUPACIÓN Y DEPENDENCIA 1970-1990				
	POBLACION	TASA DE POB. ECO, ACTIVA	TASA DE OCUPACION	DEPENDENCIA (POR C/OCUPACIÓN REM.
1970	50.695	25.929	49.6%	3.94
1980	66.847	37.936	53.5%	3.30
1990	81.250	49.611	45.5%	3.60

FUENTE: Cálculos propios con base en IX, X y XI Censos Generales de Población y Vivienda, 1970, 1980 y 1990.

CUADRO 13						
EVOLUCION DE LA POBREZA Y LA POBREZA EXTREMA EN MÉXICO 1963-1988						
(% DE LA POBLACION NACIONAL)						
TOTAL	63	68	77	81	84	88
POBRES	77.5	72.6	58.0	48.5	58.5	59.0
POBRES EXTREMOS	69.5	56.7	34.0	26.1	29.9	28.2

FUENTES: 1963, 1968, 1977, 1981 y 1988, Hernández Laos, Enrique. 1980 y 1992 estimaciones propias.

CUADRO 14			
DÉFICIT DE SERVICIOS BÁSICOS DE VIVIENDA 1970-1990			
	1970	1980	1990
%TOTAL DE VIVIENDAS	100	100	100
CON LOS TRES SERVICIOS	31.1	39.7	45.5
TOTAL DEFICIENCIA	68.9	60.3	54.5
CON DOS SERVICIOS	12.8	20.8	20.6
CON UNO O NINGUN SERV.	56.2	39.5	33.9
% DE VIV. EN AREA URBANA	58.7	70	73.6
CON 3 SERVICIOS	46.9	54.6	59.4
TOTAL DEFICIENCIA	54.1	45.4	40.6
CON DOS SERVICIOS	18.3	23.9	22.7
CON UNO O NINGUN SERV.	35.7	21.5	17.9
% DE VIV. EN AREA RURAL	41.3	30	26.4
CON 3 SERVICIOS	9.9	4.9	6.5
TOTAL DEFICIENCIA	90.1	95.1	93.5
CON DOS SERVICIOS	4.9	13.7	14.7
CON UNO O NINGUN SERV.	85.2	81.4	78.7

FUENTE: 1963, 1968, 1977, 1981 y 1988, Hernández Laos, Enrique. 1980 y 1992 estimaciones propias.

En esta perspectiva el objetivo era: "Evitar que la estratificación llegue a obstaculizar el libre juego de las oportunidades y le imprima al sistema una rigidez explosiva" (Consejo Consultivo Pronasol, 1990).

Para el Consejo Consultivo del Pronasol, según indica en otro documento de su entonces Presidente Carlos Tello, la política de bienestar social debía: "Ser integral, concibiendo el ataque a la pobreza en su totalidad, con acciones simultáneas en las áreas de alimentación, salud, vivienda y educación; estimular las actividades productivas junto con los programas sociales pobreza en las zonas donde es extrema" (Barajas, 1992, p.12)

El concepto de un "piso social básico" fue inmediatamente incorporado a los planteamientos del Pronasol, sin embargo como menciona Miguel Székely, su papel "ha sido indicativo y no programático" (1993, p. 60) pues no se expresó como una estrategia de acción con alcance cuantitativo a ser cubierta en plazos determinados; en ese sentido, tales renglones, alimentación, salud, educación y vivienda se utilizaron para la presentación pública y propagandística del monto de los recursos a ser invertidos, los que se invirtieron en un determinado ciclo presupuestal o los volúmenes de obras realizadas con esos recursos.

A lo largo del sexenio de Salinas se multiplicaron los programas, Székely (1993) anota la existencia para fines de 1993 de 63 subprogramas dentro del Pronasol, algunos de los cuales con fondos a partir de los que se financian diversos tipos de obras como: Mujeres en Solidaridad, Programas de Apoyo a Comunidades Indígenas, Fondos regionales (p. 18-22).

La atención de estos programas requería un mayor presupuesto el cual aumentó de 1989 a 1993 en un 472%, y paso de representar el 6% del PIB en 1989 a 9% en 1993. Sin embargo, pese a estos aumentos, no fue mayor que los recursos gastados en Desarrollo Regional entre 1980 y 1982 (Moguel, 1994, p. 3) y el tipo de obra realizadas. Estas llegaron a ser tan diversas que abarcaron no sólo la atención básica e infraestructura educativa, sino además, entregó títulos de propiedad a campesinos y poseionarios urbanos, se trabajó en el mejoramiento de instalaciones hospitalarias,

penales, unidades habitacionales del INFONAVIT, construcción de carreteras, apoyo a maestros jubilados, niños de la calle, periodistas, enfermeras, indígenas, productores forestales, cafeticultores, pescadores. Hasta sirvió como programa de emergencia en caso de desastres naturales, renegoció las carteras vencidas de los campesinos pobres con Banco de Crédito Rural (Banrural) e impulsó proyectos de desarrollo regional y pequeñas empresas (Beltran del Río, 1991, p. 15; Sánchez & Mestries 1992).

¿Qué tenían en común todas las obras enumeradas? El hecho de que fueron pequeñas inversiones de impacto local o regional que utilizaron la demanda y la capacidad de organización de las comunidades como método de localización; y, asimismo, tuvieron en común "el que la inversión se dio por goteo, en unidades de inversión generalmente bajas que difícilmente contribuyeron a cumplir el objetivo cabal del desarrollo" (Moguel, 1994, p. 4). Se puede tener la idea del escaso impacto de las inversiones si dividimos la cantidad de recursos manejados por el Pronasol de 1989 a 1994 entre el número de personas que según cifras oficiales, obtuvieron algún beneficio del Programa: 25 millones. A cada persona de esta cifra le corresponderían 2,072 nuevos pesos en tal lapso o 345 nuevos pesos por año. Por otra parte, del monto total de los recursos invertidos, el 56% correspondió a programas de bienestar social (Echeverría, 1994, p. 18-20) conformados por acciones que no tienen un impacto directo en el ingreso, entendiendo, desde una visión económica, el ingreso permanente y bien remunerado, como la condición básica para salir de la pobreza.