

Con respecto a los apoyos para la producción, los mismos no siempre correspondieron a las entidades más pobres. Por ejemplo, las cifras de Empresas de Solidaridad revelan que durante el sexenio se dio prioridad a algunos Estados de mayor desarrollo relativo. Por ejemplo, en Chiapas y Baja California se promovió el mismo número de empresas, 12; en Michoacán, 55; mientras por otra parte, en Sonora las empresas con fondo o préstamos llegaron a ser 2 mil 693. En Oaxaca se crearon 55 empresas, en Nayarit mil 700 y 114 en el Estado de México (Lovera, 1994).

En 1995 el propio Carlos Rojas, Secretario de Desarrollo Social durante el pasado y en más de la mitad del sexenio de Zedillo, reconoció que el Pronasol atendió regiones y grupos que "no eran los que más apoyos económicos requerían" (Rojas, 1995).

Al reconocer lo anterior, Carlos Rojas confirma que el Pronasol resultó ser un Programa social aplicado selectivamente a grupos sociales con diferentes grados de pobreza; es decir, ser de extrema pobreza o sólo pobre, no les garantizaba el verse beneficiados con los recursos del programa, los cuales, como se ha analizado, fueron cuantiosos y se incrementaron más de 2000% en los seis años del gobierno de Carlos Salinas. Si este personaje, que fue el operador del Pronasol aceptó que él mismo no cumplió con sus objetivos públicos, pero sí cumplió con otros objetivos del gobierno.

1.2.2.- LAS METAS DEL PRONASOL: DEL COMBATE A LA OPOSICIÓN, AL TRIUNFO OFICIALISTA 1991.

Si el combate a la pobreza no era el objetivo básico del Pronasol ¿cuáles eran las metas reales del Programa, explícitos e implícitos y cuáles sí se cumplieron?. Toda política pública conlleva en su formulación los objetivos que se buscan, sean estos explícitos o implícitos, con sus respectivas metas a cumplir, según Majone (1992) toda acción de gobierno (políticas públicas) debe beneficiar a la población en general y no a un grupo específico, así como tampoco al gobierno que la ejecuta. Por ésto, al momento de instrumentarse la política pública, el gobierno deberá exponer lo que se resolverá con la aplicación de la misma. Pero Aguilar (1993) advierte, que en la práctica, el gobierno no menciona los posibles beneficios que podría tener con la instrumentación de la política. Desde esta perspectiva se pueden analizar los objetivos implícitos del gobierno que se cumplieron con el Pronasol:

Primero se logró, al menos a corto plazo, renovar las expectativas en el sistema político en general y particularmente ampliar las bases de apoyo y legitimidad del Presidente Carlos Salinas (Cordera y Moreno, 1993, p. 16). Lo que incidió en el aplastante triunfo del PRI en las elecciones del 18 de agosto de 1991 (Dresser, 1997; Beltran del Río, 1991, p.12-13), lo cual provocó una reordenación de la correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión a favor del PRI y además logró aumentar la popularidad del presidente Salinas, cimentada en la realización de múltiples visitas y entrega masiva de obras del Pronasol a lo largo del país y en la ciudad capital. Durante esos años; el

Presidente asumió a nivel personal un total de 3 mil 380 compromisos de obra pública durante su sexenio, lo que representó un 99% del total (Vázquez, 1994, p.5).

Segundo; sirvió de cobertura o justificación a las estrategias políticas y económicas salinistas: Reforma del Estado; "para pasar del Estado propietario al solidario" (Campos, 1992 y 1995), venta de empresas paraestatales, para aumentar el gasto social; control de la inflación "para evitar el peor de los impuestos a los pobres" (Borja, 1997). El proceso culminó con su inclusión en el discurso del Liberalismo Social en 1991; aquí la justicia social se define como el eje, el sentido legitimador de la acción del nuevo Estado y a Solidaridad como el "mecanismo" para alcanzarla (Needler, 1993).

La tercera meta lograda fue su efímero éxito en el ámbito internacional. Promovido activamente por las autoridades mexicanas, el Pronasol se convirtió en el ejemplo a seguir en la lucha contra la miseria. Jorge Jara Valenzuela, representante en México del fondo de las Naciones Unidas para la Infancia sintetizó la opinión positiva que sobre el Programa se tuvo y anotó que el mismo representaba un papel "importantísimo en términos de aliviar y reducir la pobreza extrema, pero sobre todo, es efectivo para compensar los efectos indeseables que tienen los ajustes de tipo estructural con la reducción del gasto público y la reorganización de las finanzas" (Solana, 1992, Excelsior).

Así, muy alejado de la tarea que definió Salinas en su Segundo Informe de Gobierno (1990) como prioridad nacional: el combate a la pobreza, el Pronasol realmente

destacó por su carácter publicitario y electoral, su uso ideológico y por el impulso dado a la organización social dentro del mismo programa (Dresser, 1997 & Molinar y Weldon, 1995). Con esta última meta se lograba teóricamente, adecuar las demandas o expectativas de las comunidades pobres a la capacidad de oferta de bienes públicos: cuatro supuestos éxitos del Pronasol.

Retomando los estudios de Dresser (1991) Molinar y Weldon (1992), donde ellos detectaron que se habían enviado más recursos a Estados donde ganó el PRI en las elecciones de 1988, pero sólo cuando no había una elección para Gobernador programada en 1991. Es decir, había premiado a los que votaron por el PRI y se había mostrado menos generosidad hacia los que votaron por el PRD. Con algunas excepciones, los fondos fluyeron, independientemente de los resultados de 1988, cuando el calendario electoral marcó elección para Gobernador en 1991. La razón había sido lógicamente recuperar votos perdidos. Sin embargo, parecería que los recursos se dirigieron más a simpatizantes del PRI que a los de la oposición, aun en aquellos Estados donde ganó la oposición en 1988 (ver cuadros 15 y 16).

CUADRO 15						
ESTADOS CON MAYOR Y MENOR PESO REALTIVO EN CUANTO A LOS RECURSOS DEL PROBASOL						
LUGAR	1989		1990		1991	
	ESTADO	PART.	ESTADO	PART.	ESTADO	PART.
1º.	*N. LEON	7.3	*OAX.	8.9	*OAX.	8.4
2º.	*OAX.	6.8	*CHIS.	8.3	*CHIS.	7.1
3º.	*CHIS.	6.3	*MEX.	6.9	*GRO.	5.4
29º.	*AGS.	1.5	*COL.	1.5	*QRO.	1.3
30º.	*BCS	1.3	*BCS.	1.1	*TAB.	1.2
31º.	*TAB	1.0	*TAB	0.8	*BCS.	1.0
TOTAL NACIONAL		3.2		3.2		3.2

FUENTE: Cotidiano # 49, julio1992.

* Estados donde el PRI obtuvo mayoría de votos en 1988.

CUADRO 16 ESTADOS CON MAYOR Y MENOR TASA DE CRECIMIENTO DE RECURSOS DE PRONASOL			
ENTIDAD	90/89	91/90	91/89
*GUANAJUATO	200.3	39.5	158.8
*GUERRERO	79.0	129.4	155.4
*YUCATÁN	174.8	47.0	152.0
*HIDALGO	161.7	50.9	147.5
*DURANGO	198.4	28.1	141.2
*SONORA	48.3	32.1	48.0
*COLIMA	33.9	28.6	36.1
*BAJA CALIFORNIA	74.8	4.6	33.4
*NAYARIT	23.8	29.8	30.3
*NUEVO LEON	2.6	42.3	23.0
PROMEDIO NACIONAL	98.5	39.1	88.1

FUENTE: Cotidiano # 49, julio1992.

* Estados donde el PRI obtuvo mayoría de votos en 1988.

Según estos analistas, la afluencia de recursos no se comportó igual con las oposiciones; fluyeron muy poco hacia Estados que tuvieron alta votación panista en 1988 y todavía menos si había elecciones para Gobernador en 1991. Ellos opinaron que los votos perredistas eran recuperables; los panistas en cambio, consistentes durante muchos años en su oposición, serían menos susceptibles de ser atraídos, por eso se les había dedicado menos recursos; en la realidad donde llegó menos apoyo de Pronasol subieron los votos para el PAN en 1991.

La conclusión a la que llegaron Dresser, Molinar y Weldon fue que el Pronasol no fue un programa apolítico. Con esto si se tenía la duda de que el Pronasol había sido eficaz como instrumento electoral, por lo menos en las elecciones de 1991 parecería que sí. Según estos autores en efecto, los candidatos del PRI para Gobernadores recibieron más votos donde hubo previamente mas inversiones del Pronasol. Por lo tanto, los

esfuerzos de recuperación de Distritos habían sido exitosos. Según Molinar y Weldon (1995):

“En la mente de los que toman las decisiones pesan, pues, consideraciones electorales [...]. En general, los planificadores decidieron gastar más donde hubo a la vez, elecciones federales y locales y decidieron gastar más donde Cárdenas se mostró fuerte en 1988 y menos en los reductos panistas [...]. Existen evidencias de que estas decisiones políticas rindieron frutos porque al menos una parte de la recuperación del PRI en 1991 puede explicarse por esos esquemas que se han detectado en los gastos de Pronasol.

Finalmente, con un criterio pragmático Molinar y Weldon (1995) extraen una moraleja: el Pronasol había sido “un signo positivo para el cambio político” al revelar que “cuando la gente vota, el Gobierno escucha”. Tanto la imagen presidencial como los destinatarios de los recursos, en definitiva, habían salido ganando.

Por otra parte, como se menciona desde sus primeros documentos, Solidaridad planteó como requisito para aspirar a tener fondos la capacidad de organización y la demanda de las comunidades pobres, entendida como mecanismo para la asignación de recursos económicos. Inicialmente se pretendió utilizar “la organización social, sea cual sea su forma y expresión en tanto sea auténtica” (Secretaría de Programación y Presupuesto - SPP-, 1989, p.16). Pero pronto, con la creación del Programa Escuela Digna, marzo de

1990, el Pronasol crea sus propios interlocutores: los "Comités de Solidaridad" (cuadros 17 y 18).

El aumento de los Comités registrados no garantizaba que se mantuvieran luego de terminada la obra, ni su eficacia como mecanismo de localización (Reyna, 1994, p. 25), lo que sí muestra es una clara voluntad política de promover su formación como un intento de organización neocorporativa de los pobres ante la clara ineficiencia mostrada por los organismos gubernamentales y partidistas en los procesos electorales de 1988 a 1990 (Dresser, 1997).

CUADRO 17 COMITÉS DE SOLIDARIDAD	
AÑO	NUMERO DE COMITÉS RECONOCIDOS
1991	64 MIL
1992	100 MIL
1993	150 MIL
1994	500 MIL

FUENTE: Rodolfo Echeverría, "Balance y perspectivas del Programa Nacional de Solidaridad". Momento Económico, num, 76, nov-dic 1994.

CUADRO 18 COORDINADORAS DE MUNICIPIOS			
ZONA	ESTADOS	MUNICIPIOS	COORDINADORES
NORTE	2	14	48
CENTRO	6	ND	122
SUR	1	1	8
TOTAL	9	15	178

FUENTE: Información de la Dirección General de Organización, SEDESOL, nov. 1993.

Definidos retóricamente como el eje de una nueva relación Estado-sociedad y promotores de "una nueva cultura de organización social, democrática e independiente" (Consejo Consultivo, 1991), los Comités de Solidaridad tuvieron dos objetivos políticos: El primero, la creación de interlocutores reconocidos, punto de enlace entre las

comunidades y las autoridades del Programa y más particularmente con Carlos Salinas, el jefe del Ejecutivo (Vélez, 1994).

La estructura misma del Programa y la relación establecida entre el Presidente de la República y los Comités permitieron al principio pasar por encima de estructuras no sólo partidista sino también de los gobiernos estatales y de otras instancias del Estado (Vázquez, 1994, p. 5). Se buscó la permanencia y presencia del Programa con la creación de las Coordinadoras de Comités, además de una estructura cada vez más compleja de organización que hacía pensar en la posibilidad de generar un experimento neocorporativo.

El segundo objetivo de los Comités fue llevar a cabo la definición, acotamiento y jerarquización de los mandos mediante el siguiente procedimiento: en la misma asamblea donde era elegido el Comité se pedía a la comunidad que definiera sus necesidades más urgentes; claro, éstas deberían quedar enmarcadas en alguno de los programas del Pronasol, posteriormente debía jerarquizarlas asumiendo que los recursos económicos eran escasos. Así, las demandas quedaban definidas y reducidas programática y microregionalmente. Supuestamente, la ventaja inmediata del procedimiento descrito era que se evitaba la "radicalización" de la pobreza (Dresser, 1997).

También es cierto que a nivel micro-económico, la técnica racional de uso de los recursos escasos permitía atender con eficacia y con una pseudo democracia, sin

populismo, sin falsas promesas, las demandas de la comunidad pobre, ya fueran éstas del ejido, comunidad, barriada ó colonia, pero a condición de mantenerlas aisladas, con el pretexto de que así se atendían de forma más inmediata, eficiente, racional y corresponsablemente las demandas ciudadanas, lo cual, según ellos, significaba una verdadera democracia participativa. Así se lograba que no se contaminara la política social con solicitudes maximalistas, irracionales, o por ejemplo, con acciones de un grupo específico, de algún ejido o colonia urbana. Obvio, se trataba de evitar en el ámbito territorial, local, regional o nacional cualquier vinculación horizontal de organizaciones de pobres entre sí, se pretendía mantener el nexo vertical presidente-pobres como forma y modelo de hacer política moderna (Dresser, 1997).

Lo cierto también a nivel macro-económico era que las demandas resultantes de los miles de Comités solidarios no ponían en entredicho la muy desigual distribución del ingreso y del poder. No se cuestionaba el proyecto económico neoliberal que tendía a reproducir y acentuar la situación de pobreza y marginación creciente de parte importante de la población (Piñeyro, 1992).

1.2.3.- CRISIS DEL PRONASOL: CHIAPAS 1994.

Para principios de 1994, con la irrupción armada en Chiapas, la cual demostró que las metas cumplidas y las expectativas generales dentro de círculos oficiales en torno a la eficacia con la cual el Pronasol no había logrado controlar la población pobre del país, particularmente respecto a la organización social solidaria; a final de cuentas resultó ser

un falso control político de los grupos locales. Por tener confianza en los datos cuantitativos, se descuidaron los factores cualitativos de ciertas regiones, por lo que la ilusión de calma se truncó el 1 de enero de 1994 (Krauze, 1997, p. 441; Delgado, 1977, p. 488; Campos, 1995, p. 554-558).

En este contexto, Chiapas es el mejor ejemplo de que las líneas de acción del Pronasol no fueron definidas a partir de criterios de seguridad del Estado y menos aún de la Nación (Piñeyro, 1994; Campos, op cit.). A pesar de que diferente voces hicieron llamados de alerta sobre el peligro de que la pobreza generalizada en nuestro país podría adquirir un carácter violento, por mencionar sólo una de esas voces, el director del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI, T. Baeza, alertó a México en septiembre de 1993, de que "de no resolver el problema de la pobreza y brindar mayor atención a los programas de asistencia social, éstos podrían convertirse en explosivos, a pesar de los cambios tan profundos de su reforma macro-económico" (Excélsior, 1993, p. 23), Solidaridad nunca buscó ser estrategia coherente de combate a la pobreza, se movió con un patrón de asistencialismo que se limitó a responder, ante todo, a las necesidades inmediatas de la seguridad del gobierno de Salinas, la cual se traducía en su permanencia en el poder.

Aunque Chiapas fue uno de los Estados al que se canalizó un mayor porcentaje de recursos (ver cuadros 15 y 16), aquí mostró el fracaso del Pronasol en sus diferentes dimensiones como lo evidencia un trabajo realizado por el Consejo Consultivo del

Pronasol en la zona del conflicto político-militar, que versaba sobre "las condiciones socio-económicas de Chiapas" (Proceso, 1995, p. 6-11).

Según el documento aludido, en el ámbito estatal le correspondió a cada pobre un promedio de 75 nuevos centavos al día. A pesar del alto grado de desnutrición infantil que se observa en la zona conflictiva: "Sólo recibieron en el rubro alimentario el 2.3 y el 2.8% de lo que aplicó el Pronasol "Los municipios de Chanal y Huixtán" a todas luces los más atrasados de la región, recibieron tan sólo el 0.2 y 0.3 %de la inversión estatal para apoyar a la producción" (Proceso, 1995: p. 16-20).

Asimismo se anota: "Si bien importante asignar a la construcción y significación de los Centros de Readaptación Social y reclusorios (...) resulta, sin embargo, un exceso y contraproducente al propio Programa que éstos sean construidos con recursos de Solidaridad".

Sobre la organización social se señala: "Chiapas es la entidad federativa que cuenta con el mayor número de Comités de Solidaridad. Hasta octubre de 1993 contaba con 8 mil 824". Empero, durante el conflicto, el silencio de los mismos evidenció la falta de identificación institucional y arraigo de las comunidades campesinas con el gobierno de Salinas y sus prácticas económicas y sociales, con el Estado, sus instituciones y con la Nación y sus referentes históricos, culturales y lingüísticos (Piñeyro, 1994)

Más que crear una nueva relación Estado-sociedad, el Pronasol en Chiapas refuncionalizó a los cacicazgos. Aunque al principio bloquearon sus acciones, fueron luego éstos los más beneficiados, a través del contratismo a favor de las ambiciones e intereses particulares de los grupos dominantes. Ejemplo de lo anterior es el hecho de que “las carreteras y caminos rurales, que absorbieron el 41% de la inversión total de Solidaridad en el Estado tampoco contaron con ningún Comité” y “la absoluta mayoría de estas realizaciones corrió a cargo de grandes empresas constructoras.”

Los Comités municipales que se crearon, afirma el mismo documento, “respondieron más a los arreglos interpersonales de la élite política local, o bien a los intereses y presiones de los caciques y grupos dominantes que a cualquier estrategia de mejoramiento educativo o cívico de la comunidad”.

A continuación se mostrará en los cuadros 19 y 20 el avance o retroceso que se dio en el combate a la pobreza en el sexenio de Carlos Salinas, según el estudio México: ***Evolución económica, pobreza y desigualdad en México 1995***, de Miguel Székely y Nora Lustig realizado en 1997, para el Banco Interamericano de Desarrollo, así como de un artículo de Lustig (1998). En el cuadro 19 se leen los principales indicadores sociales donde se demuestra que hubo un avance en los mismos, como en el analfabetismo y en la disminución de mortalidad infantil. Se debe señalar que el avance en estos parámetros no se puede atribuir completamente a la aplicación del Pronasol, porque desde años antes ya existían programas específicos para estos factores y el progreso se debe a esto.

CUADRO 19
MÉXICO: INDICADORES DE BIENESTAR SOCIAL 1940-1994

	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1994
EDUCACIÓN							
TASA DE ANALFABETISMO(a)	53.9	43.4	34.6	24.7	16.6	12.4	9.7
GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD(b)	1.7	2.1	2.8	3.7	5.4	6.3	6.6
SALUD							
TASA DE MORTALIDAD INFANTIL POR 1000 NACIDOS(c)	159.5	126.6	94.5	79.0	53.0	36.6	31.4
ESPERANZA DE VIDA AL NACER (d)	41.5	49.7	58.9	62.1	68.1	70.0	71.0

FUENTE: (a) La tasa de analfabetismo se refiere al porcentaje de la población de 15 años y más. Fuentes para 1949 hasta 1980. Samaniego. 1986. Tabla 11; para 1990 y 1994, Ernesto Zedillo, Primer Informe de Gobierno, p. 1982. septiembre 1995.

(b) Número de años de la población de 15 años y más. Fuentes para 1949 hasta 1980. Samaniego. 1986. Tabla 11; para 1990 y 1994, Ernesto Zedillo, Primer Informe de Gobierno, p. 1984. septiembre 1995.

(c) Consejo de Población (CONAPO) de México.

(d) Para 1940 hasta 1980. Samaniego. 1986, tabla 11; la cifra de 1990 proviene de la UNICEF. 1992 y la 1994 de la misma, en el reporte, The State of the World's Children 1996.

En el cuadro 20 sí se pueden constatar los efectos del Pronasol, ahí se muestra como se disminuyó la pobreza y la pobreza extrema, la primera pasó de 32.6% en 1989 a 31.8% en 1994, la segunda tenía en 1989 17.7% y terminó en 1994 en 15.5% de la población. Esto si puede ser atribuible al Pronasol, porque este actuó de manera selectiva en ciertas regiones de México y provocó que los parámetros de pobreza disminuyeran pocos puntos porcentuales, lo que trae a colación lo siguiente: si el programa anti-pobreza se hubiera instrumentado de manera general y no focalizada, tal vez los resultados hubieran sido mayores y más duraderos, porque como quedó demostrado con la crisis del '95 los avances eran débiles y fácilmente desaparecieron bajo los embates de ésta.

CUADRO 20						
INCIDENCIA DE POBREZA TOTAL Y PARA GRUPOS SELECCIONADOS						
SUBGRUPO	1989		1992		1994	
	H	POP. %*	H	POP.%*	H	POP. %*
POBREZA TOTAL MODERADA	32.6	100.00	31.3	100.00	31.8	100.00
POBREZA TOTAL EXTREMA	17.1	100.00	16.1	100.00	15.5	100.00
TRABAJADORES RURALES	48.7	71.0	53.0	75.8	51.0	73.1
SECTOR PRIMARIO	46.1	82.6	51.7	84.8	50.0	86.2
REGION SUR	25.1	12.5	19.8	11.9	29.0	19.1
REGION SURESTE	34.0	24.3	47.4	33.6	37.2	22.5

FUENTE: Cálculos Encuesta ENIGH.

*Porcentajes que el grupo representa del total d en los pobres extremos.

En lo que respecta a los cuadros 21 y 22, los cuales son el resultado de un estudio del mismo Székely y Londoño para la CEPAL en el mismo 1997 a nivel de toda América Latina, también queda demostrado el avance que tuvo el país en su lucha contra la pobreza y la pobreza extrema. Los resultados son iguales a los cuadros 21 y 22 ellos en cuanto a México, puntualizando nuevamente, el Pronasol funcionó en cierta medida, pero no dejó bien plantado los progresos, los cuales se derrumbaron al primer empujón. En este contexto hay que aclarar un punto importante, en ninguno de estas investigaciones se menciona explícitamente al Pronasol como el que causó la variación en los índices de pobreza, es decir, desde una perspectiva externa éste fue sólo un factor más. Al contrario, para Verduzco (1999), el programa fue el factor principal del logro mencionado.

CUADRO 21

AMÉRICA LATINA: RELACIÓN DE POBREZA EN LA POBLACIÓN TOTAL, 1990-1996
(POR CIENTO DE LA POBLACIÓN TOTAL)

PAÍSES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ARGENTINA, GRAN BUENOS AIRES	--	13.8	--	--	13.0	--	20.2
BOLIVIA, ZONAS URBANAS	53.3	49.0	51.2	49.1	45.1	--	--
BRASIL A/	46.3	--	42.7	45.4	--	43.5	--
CHILE	38.6	--	32.6	--	27.5	--	23.2
COLOMBIA	--	58.5	57.0	54.6	53.4	52.5	--
COSTA RICA B/	27.1	31.9	29.4	23.2	20.0	20.4	21.5
ECUADOR	--	--	--	--	--	61.8	--
EL SALVADOR	--	59.7 C/	--	--	--	--	51.7
GUYANA	--	--	--	43.2	--	--	--
MÉXICO	--	--	31.3	--	31.8	--	--
NICARAGUA--	--	--	68.3	--	--	--	--
PARAGUAY, AREA METROP. ASUNCIÓN	31.5	31.3	29.2	27.6	22.3	21.8	20.8
PERÚ	--	--	--	--	--	--	43.1
REP. DOMINICANA	--	--	12.8	--	--	--	--
URUGUAY C/, ZONAS URBANAS	12.0	--	8.0	--	6.0	--	--
VENEZUELA C/	41.5	35.4	37.8	41.4	53.6	48.2	65.5

FUENTE: Anexo I. El umbral de la pobreza correspondiente a cada país figura en el Anexo II. Nota: Estas tasas se basan en los umbrales de la pobreza de cada país y, en consecuencia, no deben compararse entre países. a/ Fuente: Londoño y Székely (1997). b/ Hogares. c/ 1991-1992

CUADRO 22

AMÉRICA LATINA: POBREZA EXTREMA, 1990-1996
(POR CIENTO DE LA POBLACIÓN TOTAL)

PAÍSES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ARGENTINA, GRAN BUENOS AIRES	--	2.0	--	--	2.4	--	5.3
BOLIVIA, ZONAS URBANAS	26.2	21.1	24.0	22.3	18.0	--	--
BRASIL A/	24.5	--	22.4	24.1	--	22.9	--
EL SALVADOR	--	28.2 b/	--	--	--	--	21.6
GUYANA	--	--	--	27.7	--	--	--
MÉXICO	--	--	16.1	--	15.5	--	--
NICARAGUA	--	--	--	35.1	--	--	--
PERÚ	--	--	--	--	--	--	19.3
URUGUAY C/, ZONAS URBANAS	2.0	--	1.0	--	1.0	--	--
VENEZUELA A/	18.6	16.0	15.5	16.8	27.5	23.0	35.8

Fuente: Anexo I: El umbral de la pobreza correspondiente a cada país figura en el Anexo III. Nota: Estas tasas de pobreza se basan en los umbrales de la pobreza de cada país y en consecuencia no deben compararse entre países. a/ Fuente: Londoño y Székely (1997). b/ 1991-1992. c/ Hogares

Para concluir con el período salinista, así como no se pueden entender los cambios en las correlaciones de fuerzas políticas durante el sexenio salinista si no se considera el papel que desempeñó el Pronasol, asimismo hoy difícilmente podemos tener una perspectiva de nuestro futuro como Nación si no se entiende el fracaso del Pronasol. El problema de la pobreza debe analizarse no sólo desde el ángulo de las carencias objetivas que vive la mayoría de la población, debe también tenerse presente lo que significó para muchos, al menos en Chiapas, como lo anota el trabajo de Székely y Lustig (1997), a nivel subjetivo, participar en Pronasol: "Permanecer en la desesperanza, en la medida en que sólo algunas acciones de Solidaridad en materia de bienestar les atenúa sus condiciones de miseria, éstas no les devuelven la esperanza de un futuro mejor ni les confieren valor y dignidad a su vida presente".

1.3.- ZEDILLO: DEL PRONASOL AL PROGRESA, ¿UN NUEVO COMBATE A LA POBREZA? ¿Y LA SEGURIDAD NACIONAL?.

Para finales de 1997 la situación político-social se perfilaba cada vez más difícil después de las elecciones del 6 de julio cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, así como varias gobernaturas, lo cual provocaría el resquebrajamiento del "sistema político mexicano", pero, el sistema resistió y dió una dura pelea en la conformación de la Cámara de Diputados, lo que devino en una crisis legislativa. Frente a este contexto de crisis políticas prolongadas como las mencionadas, aunado a que los efectos de la crisis económica de 1995 todavía eran visibles. Por lo que surgieron

amenazas internas que cuestionaron el futuro del país como Estado-nación. Sin embargo, el PND 1994-2000 del gobierno de Ernesto Zedillo no planteó alternativas reales para el problema de la seguridad nacional ni para el combate a la pobreza.

El combate a la pobreza del gobierno de Zedillo se mantuvo durante más de 2 años 1995-1997, con las estructuras burocráticas del programa Pronasol, con la cual siguió instrumentando los programas existentes. Pero ya no se mencionaba para nada la palabra Pronasol, sólo se le enmarcó el rubro llamado "combate a la Pobreza".

A pesar de los estragos de la crisis económica del 95 la cual golpeó principalmente a las clases bajas del país (Fuentes-Berain, 1997), el gobierno zedillista no se dió tiempo de poner en marcha un programa anti-pobreza que sustituyera al Pronasol, ésto aunado a la crisis, provocó que se dispararan los índices de pobreza y pobreza extrema hasta sobrepasar los que se tenían en 1990. No fué hasta agosto de 1997 cuando se presentó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), hasta esta fecha se conoció la estrategia que ejecutaría el gobierno para seguir combatiendo la pobreza. En el cuadro 23 se pueden ver los gastos que se realizaron en el combate a la pobreza durante los años en que no existió un programa específico para este fin (Domínguez, 1998).

CUADRO 23, DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO EN REGIONES DE POBREZA GASTO POR FONDO 1995-1998 (MILLONES DE PESOS)		
Año		Monto
1995	Fondo de Solidaridad Municipal	5,612.5
	Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indios	138.2
	Fondo de Atención a Grupos Sociales	739.6
	Fondo para la Promoción del Desarrollo Regional	3,179.1
	Fondo para Empresas de Solidaridad	333.3
	Total	10,002.7
1996	Fondo de Desarrollo Social Municipal	7,098.9
	Fondo de Prioridades Estatales	560.7
	Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación	4,454.5
	Total	12,114.1
1997	Fondo de Desarrollo Social Municipal	8,187.0
	Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo	5,126.5
	Total	13,313.5
1998**	Creación de oportunidades de empleo e ingreso	3,457.6

* Para 1995-1998 recursos ejercidos, ** En 1998 el 65 por ciento de los recursos que operaba el Ramo 26 hasta 1997, se reasignó al Ramo 33 para ser ejercidos a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

FUNETE: Sedesol 1999.

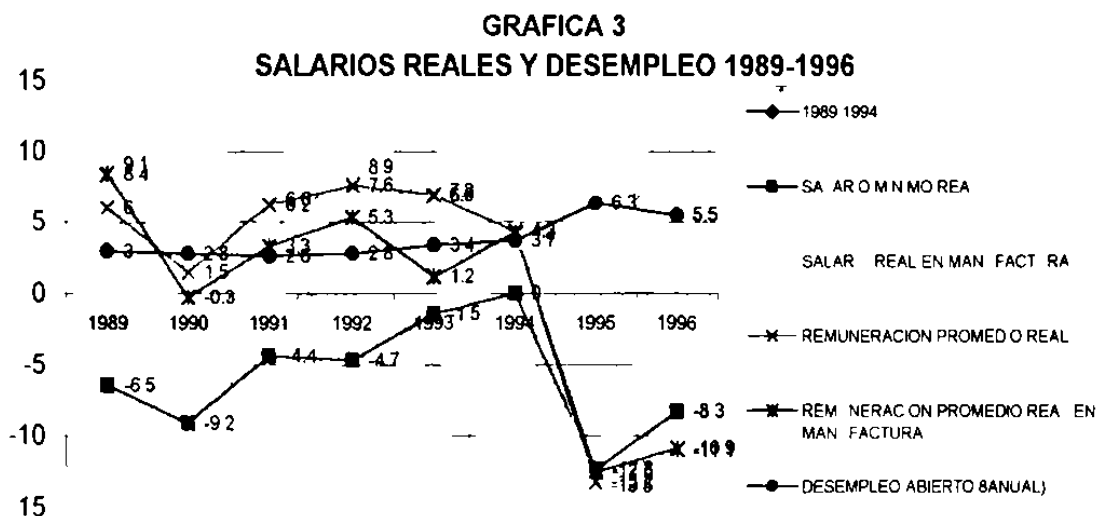
En el contexto del PND 1995-2000 de Ernesto Zedillo donde éste reconoce explícitamente como amenazas a la seguridad nacional mexicana al narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo, es decir lo mismo que Salinas. En el ámbito interno, el creciente problema de inseguridad y aumento de la violencia lo restringe al ámbito de la seguridad, sin duda necesario, pero que no va a la raíz del problema y como se nota, esta política era casi al 100% la misma que la de Salinas por que vuelve a recaer la salvaguarda de la seguridad nacional en los mismos organismos, dejando la premisa de crear otras. No establece relación alguna de tales fenómenos con el aumento del desempleo, la marginación y la pobreza. Se debe hacer

notar que de principios de 1995 a 1997 el gobierno instrumentando un plan de ajuste que reactivara las variables macroeconómicas deshechas por el "error de diciembre". Es decir, la preocupación fundamental era seguir el proyecto económico aun a costas de sumir en una mayor depresión, a un mayor número de personas.

Sobre el tema de la pobreza, el PND 1995-2000 advierte que la desigualdad del ingreso tendió a incrementarse y acepta esto sin tomar en cuenta los estudios que desmentían tal afirmación como el que mencionamos anteriormente sobre este punto y desde una visión bastante optimista, el Banco Mundial, en 1995, aceptaba la existencia en 1994 de 14 millones de mexicanos en extrema pobreza; los mismos que para 1997 se convertirían en cerca de 20 millones (CEPAL, 1999) y para 1999 40 millones según Julio Boltvinik (1999). Luego de enunciar una serie de buenas intenciones respecto al imperativo de lograr un desarrollo social, se manifestaba la urgencia de reestructurar la lucha contra la pobreza centrando su atención en los grupos en desventaja: indígenas, campesinos y pobladores urbanos pobres y los más vulnerables, como los minusválidos, personas de la tercera edad, mujeres y niños.

El panorama se complica si consideramos, como se desprende del mismo PND 1995-2000, que se pretendió y se ha seguido con la política económica instrumentada durante el sexenio salinista, la cual ha mantenido al país en un proceso de empobrecimiento generalizado (Vuscovic, 1993, p. 3), lo anterior es evidente por la cada vez mayor concentración del ingreso en un pequeño porcentaje de la población y la reducción de los salarios dentro del PIB (ver gráfica 3). Aunque la recuperación macroeconómica ha

progresado, todavía no ha llegado al nivel microeconómico y peor aún no sabe cuando llegara.



FUENTE: Banco de México, 1997, INEGI, 1999.

Empero, el gobierno de Zedillo cree que en México se tenderá hacia el equilibrio social, pues de acuerdo al PND 1994-2000 y retomando la cifra mencionada líneas arriba, en 1995 se redujo el número de connacionales miserables a 14 millones de personas y según la revista "Forbes" del mes de julio del mismo año, disminuyó el número de supermillionarios. Así las cosas, al reducirse los extremos sociales de opulencia y hambre, todo indicaba que se tendería hacia el equilibrio o justo término medio (Sedesol, 1997). Se debe mencionar que ésta es la visión de inicios del sexenio, para fines de 1997 aumentó el número de población en pobreza extrema a 20 millones, y a más de 40 millones en la línea de pobreza.

Dentro de este contexto y en razón de que la investigación abarcará hasta 1997, no se podrá contar resultados de la aplicación del Progreso, pero si se cuenta con un análisis que realizó el Dr. Julio Boltvinik (1996), (1998), (1999), donde expone los lineamientos programáticos que sigue esta política para calcular la población en situación de pobreza, en el cual menciona que

“El primer paso en la identificación de los pobres en el Progreso consiste en limitar la aplicación del programa a los pobres extremos de localidades rurales de alta y muy alta marginación, de acuerdo con el índice de marginación del Conapo para 1995. Como dicho índice identifica localidades según su grado de marginación, pero no a los hogares, excluye a los pobres extremos que vivan en una localidad urbana o en una rural que no sea de muy alta o alta marginación. Es decir, esta etapa del proceso de selección no controla el error de excluir a los pobres extremos que tienen la mala suerte de vivir en localidades urbanas o rurales que fueron calificadas como de muy baja, baja o media marginación (error del tipo 1). Connotados especialistas como Amartya Sen sostienen que uno de los problemas de la focalización (2) es que al intentar prevenir el error de inclusión (o tipo II) es decir, apoyar a los no pobres, característico de los programas universales, se comete el error de excluir a pobres del programa”.

Para visualizar mejor lo expuesto por Boltvinik, se construyó un cuadro (ver cuadro 24), donde se presenta un cálculo de los errores de exclusión (o como él le llama de tipo I) en el Progreso. Los cuales se realizaron a partir de las bases de datos de la (la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 96) elaborada por INEGI, donde

se calcula la incidencia de la pobreza extrema (proporción de pobres extremos en la población) con las siguientes líneas de pobreza extrema:

- a) La que aplica Progresá (Gómez de León, 1998), la más baja de todas, equivale aproximadamente a un dólar por persona por día, similar a la que recomienda el Banco Mundial para los países más pobres de África, y que es igual al costo de una de las Canastas Normativas Alimentarias (CNA) de COPLAMAR, calculado en 1980-81, con base en hábitos de consumo de 1975.
- b) La de Levy (1991), que en principio debería ser 25% más alta que la de Gómez de León, ya que el costo de los alimentos los expande por un factor de 1.25%, apoyándose para ello en la opinión de Streeten y Lipton, según la cual el mínimo para las necesidades no alimentarias es de alrededor de 20% del total (3). Al hacerlo, Levy (1994: 35) deja claro que lo que hace Progresá --comparar el costo de la canasta alimentaria y el gasto total del hogar (o su ingreso)-- "subestimaría la pobreza extrema". Es decir, aun desde la postura minimalista de Levy, el Progresá subestima la pobreza extrema. Lo que hace Levy implica un coeficiente de Engel (proporción del gasto dedicado a alimentos) de 0.8, lo que está absolutamente fuera de proporción total con los valores observados (4).
- c) Las de INEGI-CEPAL (1993). A diferencia de los dos casos anteriores, INEGI-CEPAL utiliza diferentes líneas para el medio urbano y para el rural. CEPAL, al igual que Gómez de León, interpreta el costo de una única CNA como la Línea de Pobreza Extrema (LPE). A pesar de ello, las LPE difieren entre ambos medios

puesto que CEPAL supone precios más bajos de los alimentos en el medio rural.

Para obtener la línea de pobreza, expande la LPE con factores diferenciales entre ambos medios (1.75 en el medio rural y 2.00 en el urbano). Por lo dicho antes (nota 3), la línea de pobreza de CEPAL delimita a los pobres alimentarios. Una cosa importante debe notarse. La CNA que utiliza CEPAL refleja las dietas del estrato de referencia, no intenta ser de costo mínimo y cambia en el tiempo a medida que cambian los hábitos de la población. Es, por tanto, una canasta mucho más cara que las usadas por Levy y por Progresá (la urbana es 66% más cara que esta última).

CUADRO 24: EXCLUIDOS POR EL PROGRESA				
Millones de personas	LPE Progresá	LPE Levy	LPE CEPAL	LP CEPAL
1. Universo de pobres	21.70	28.70	38.70	66.60
2. Población incluida	9.00	9.00	9.00	9.00
3. Pobres urbanos excluidos	8.70	13.00	22.00	44.80
4. Estimación de pobres rurales excluidos por selección de localidades*	4.00	4.70	4.95	7.425
5. Suma pobres excluidos	12.70	17.70	26.95	52.23
Porcentajes				
6. Porcentaje de exclusión (5/1*100)	58.34	61.68	69.64	78.42
7. Relación excluidos/ incluidos (5/2*100)	140.67	196.69	299.44	580.28
8. Población de localidades rurales que no son de muy alta y alta marginación	9.90			
* La estimación se realizó suponiendo incidencias de pobreza del 40%, del 47.5%, del 50% y del 75% con cada una de las líneas de pobreza, en la población descrita en el renglón 8.				

Se analizará ahora los resultados del Cuadro 24, donde según Boltvinik se debe recordar que se trata de un ejercicio para calcular lo que incluye y no incluye Progresá, y que los resultados guardan cierta distancia con la práctica real del programa. En primer lugar, porque se usaron usando la ENIGH 96 y no las Encuestas de Caracterización Socio

Económica de los Hogares (ENCASEH) que usa Progresas, cuya información no es pública. En segundo lugar, porque sólo se aplicó la LP y no el análisis estadístico subsecuente que utiliza Progresas (el análisis discriminante), que en el ejercicio que Gómez de León (1998) presentó a nivel nacional implicó un aumento del número de pobres. En tercer lugar, porque las condiciones de cercanía de servicios educativos y de salud no se pueden aplicar en el cálculo.

Siguiendo la explicación, se menciona que al aplicar la LPE de Progresas (Gómez de León, 1998) a todos los hogares del país en la ENIGH 96 obtenemos una población en pobreza extrema de 21.7 millones (3.6 millones de hogares). En un programa de focalización a pobres extremos, que no tuviera errores de exclusión ni de inclusión, y suponiendo de momento que este procedimiento de identificación fuese el correcto, toda esta población (y sólo ella) debería ser cubierta por el programa. Sin embargo, toda la población urbana queda excluida (8.7 millones de personas, el 40% de los pobres extremos).

Pero, además, dice que al seleccionar sólo las localidades de muy alta y alta marginación, otros 4 millones de pobres extremos (el 40% de la población rural de 9.9 millones que habita fuera de ellas) quedan excluidos de toda posibilidad de selección. Con la LP de Progresas, la incidencia rural de la pobreza extrema es del 51.3%. Aunque naturalmente, ésta debe ser más baja en las localidades que no son de muy alta y alta marginación, el cálculo de 40% señalado es en realidad un cálculo optimista. Al sumar

los 4 millones anteriores a los 8.7 millones de las ciudades, obtenemos la cifra de 12.7 millones excluidos del Progresa, que representa el 58.5% de los 21.7 millones de pobres extremos que identificamos en el medio rural.

En resumen, según Boltvinik, *la población incluida sería de sólo 9 millones* (5). Es decir, con la propia LP del Progresa, el error de exclusión es del 141% si se calcula sobre la población incluida, y del 58.5% si se calcula sobre el universo que debió incluirse.

Pero, siguiendo con Boltvinik, el cual dice que ésta no es toda la exclusión del Progresa, porque los cálculos anteriores subestiman fuertemente la población en pobreza extrema, ya que están hechos con la LPE de Progresa, que es sólo el costo de una canasta alimentaria sumamente austera, lo que equivale a suponer que los hogares pueden destinar el 100% de su presupuesto a alimentos crudos (Un coeficiente de Engel de 1.0). Según él, el coeficiente de Engel real de los más pobres del medio rural está alrededor de 0.5. Esto significaría que la línea de pobreza extrema correcta (si uno reduce la pobreza extrema a su dimensión alimentaria) debería ser alrededor del doble que la que usa Progresa.

Además, en el Cuadro 24 se presentan cálculos de la exclusión resultante si la pobreza extrema se midiese con las líneas de pobreza extrema de Levy, urbanas y rurales de CEPAL-INEGI y con las líneas urbanas y rurales de pobreza de CEPAL-INEGI, que representan 1.21, 1.66, 1.32, 3.33 y 2.3 veces la LPE de Progresa, respectivamente. La

presencia de pobreza extrema a nivel nacional, pasó de 21.7 millones a 28.6 millones con la de Levy, a 38.7 millones con la de CEPAL y a 66.6 millones con la de pobreza de la de Boltvinik. Los hogares incluidos naturalmente van convirtiéndose en una fracción decreciente de estos universos de pobres, y los excluidos en una proporción creciente. Esta última proporción pasa (Cuadro 23) del 58.4%, al usar la LPE de Progresá, al 61.7% con la de Levy, al 69.6% con la LPE de CEPAL, hasta llegar al 78.4% con la LP de CEPAL-INEGI. Es decir, la proporción de incluidos va descendiendo desde el 41.7%, al 38.3%, al 30.4% y al 21.6%. En ninguno de los casos la inclusión llega a la mitad del universo de pobres extremos. En la última incluye casi sólo uno de cada cinco pobres extremos. En conclusión, el Progresá en sus principios clasificatorios excluye a una parte importante de población que tiene derecho a los beneficios del mismo.

De este análisis, merece un comentario aparte lo que menciona Amartya Sen (1995:24), donde sostiene que la focalización provoca reacciones en los "pacientes", tales como distorsión de la información para ser merecedores de los beneficios de la política y modificación de la conducta económica, a la vez que destaca el estigma por entrar en el programa, las pérdidas administrativas y de inversión, y los costos sociales de asimetría del poder y de corrupción. Frances Stewart (1998: 56 y 57), al examinar experiencias de programas focalizados en varios países, sostiene que la focalización del gasto muestra varias fallas: omite a pobres que no cumplen con el criterio de focalización; de todas maneras se filtran personas que "merecen" la ayuda y los pobres no se benefician de mayores recursos por persona, como sugieren los proponentes del gasto focalizado.

Por otra parte y retomando los datos de la CEPAL en sus informes anuales de 1995, 1998 y 1999 (ver cuadros 25 y 26) donde se demuestra que el período 1990-1994 y contra todos los pronósticos, existió un descenso en los índices de pobreza en Latinoamérica, esto acorde con lo que demuestran los estudios realizados por Székely con Lustig y Londoño (1995), además del estudio de Morley (1998) donde se lee que los índices de pobreza en México disminuyeron en este período. A pesar de esto y como se ve en el cuadro 26, México seguía manteniendo índices cercanos al 50% de la población por debajo de la línea de la pobreza. Durante el gobierno de Carlos Salinas se logró aminorar la pobreza; tres puntos porcentuales de 1989 a 1994, pero dicha ganancia se perdió en los años siguientes, ya que la pobreza creció siete puntos de 1994 a 1996 (CEPAL, 1999)

CUADRO 25 LA POBREZA EN AMERICA LATINA			
	1980	1990	1995
POBREZA			
FRACCIÓN	35%	41%	39%
CANTIDAD, MILLONES	ND	ND	ND
INDIGENCIA	15%	18%	17%

Fuente: CEPAL-ONU 1995.

**CUADRO 26
NIVEL DE POBREZA**

	BAJA (menos del 15%)	MEDIA (entre 15 y 30%)	ALTA (Entre 30 y 50%)	MUY ALTA (más de 50%)
ARGENTINA	X	-	-	-
BOLIVIA	-	-	-	X
BRASIL	-	-	X	-
CHILE	-	X	-	-
COLOMBIA	-	-	X	-
COSTA RICA	-	X	-	-
HONDURAS	--	-	-	X
MÉXICO	-	-	X	-
PANAMA	-	X	-	-
PERU	-	-	X	--
URUGUAY	X	-	-	-
VENEZUELA	-	-	X	-

Fuente: CEPAL-ONU 1995

Para finalizar, analicemos los cuadros 27 y 28, los cuales son parte del informe de 1999 de la CEPAL, estos demuestran cuál fue el comportamiento de la pobreza y la pobreza extrema en México en el período de 1990 a 1997. En el cuadro 23 se analiza cual fue la situación de los países latinoamericanos, durante el período se menciona en el caso de México, que los índices de pobreza eran mayores a fines de 1997 que a principios de 1990.

En el mismo cuadro 27 se ve como los países como Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador y Panamá lograron durante el periodo estudiado mantener bajos sus niveles de pobreza y pobreza extrema, al contrario de Argentina y Venezuela que junto con México los tenían peores al finalizar la década pasada, que al inicio de la misma.

CUADRO 27 AMERICA LATINA (15 PAÍSES) VARIACIÓN DE LA POBREZA EN LOS AÑOS NOVENTA				
PERIODO 1990-1994	PERIODO 1994-1997			NIVEL DE 1997/RESPECTO A 1990
	BAJO	SE MANTUVO	AUMENTO	
BAJO	BRASIL BOLIVIA CHILE ECUADOR PANAMA	COSTA RICA URUGUAY	ARGENTINA MÉXICO	MENOR MENOR MENOR MENOR MENOR MENOR MENOR MAYOR
SE MANTUVO	PARAGUAY			MENOR
AUMENTO	HONDURAS		VENEZUELA	IGUAL MAYOR
NO SE DISPONE DE INFORMACIÓN SOBRE 1990-1994	COLOMBIA PERÚ	EL SALVADOR		

FUENTE: CEPAL 1999, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Pasando al cuadro 28, en el cual se muestran la situación que tenían de pobreza y pobreza extrema en cuanto a porcentajes de la población todos los países de América Latina desde 1989 a 1997. En el caso de México para 1989 había un 39% de la población en condiciones de pobreza y un 14% en pobreza extrema, es decir, un 53% de la gente era pobre en sus dos acepciones. La mayoría de ellas se encontraban en las zonas rurales, predominando la pobreza extrema.

Para 1994, al finalizar el sexenio de Carlos Salinas, la situación cambió como ya se había mencionado (ver cuadro 28), se dió una disminución de 36% de la población en situación de pobreza y a 12% los que estaban en pobreza extrema, es decir un 48% del país se encontraba bajo los límites de la pobreza. Seguía siendo mayoritaria la gente pobre en las zonas rurales. Así, para 1997 después de la crisis del 95 y aunado a los

débiles avances seudo fomentados por el Pronasol, así como a la nula instrumentación de un programa anti-pobreza que sustituyera al Pronasol a partir de 1995 y hasta mediados de 1997, se dio un aumento en el índice de pobreza, llegando a 43% y de pobreza extrema a 16%, es decir, un 59% del país y aumentó en las zonas rurales.

Por último se revisará el cuadro 29 del estudio de Székely y Lustig, donde se realizó una proyección de la pobreza y la pobreza extrema en México desde 1994 hasta una hipotética desaparición. Según ellos ésta sería real si el país mantiene a partir de 1997 un crecimiento de la economía de 5% anual. Lo fantástico es que éste se debería de mantener por casi 30 o 50 años, durante los cuales se debería de invertir el 5% del PIB para lograr eliminar la pobreza y la pobreza extrema en México. Esta proyección podría sonar utópica en cuanto al crecimiento de la economía, pero recalcan que los presupuestos para programas anti-pobreza deben ser mayores que los asignados en los años de 1989 a 1997.