

EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

Es el producto de un proceso de investigación, que recoge diversas experiencias teóricas y metodológicas.

Por otra parte, es el resultado de la conjugación de intereses teóricos de una serie de investigadores, que han adoptado como desafío el referirse a la realidad inmediata, intentando superar, aunque sea en mínima parte, el sentido común.

Es un proyecto universitario en el mejor de sus sentidos, pluralista, abierto a la crítica, por tanto no sectario. Pretende entregar un instrumento de expresión a los académicos de nuestra Universidad y a aquellos que compartan estos principios, con la idea de que la referencia a lo real no se reduce a las investigaciones de largo plazo, ni al juicio periodístico, sino que es posible también referirse al presente en forma rigurosa.



ISSN 0186-1840
septiembre, 1995
año 12 NS 14.00

EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

71

Seguridad Nacional

- Defensa
- Economía
- Energéticos
- Alimentos
- Ecología



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA

Ciudad de México



Azacapatzalco

Seguridad nacional y pobreza en México: notas sobre el Pronasol

José Luis Piñeyro*
Gabriela Barajas**

Con el presente ensayo, primer acercamiento a la relación seguridad nacional-pobreza, pretendemos ubicar cómo el gobierno de Salinas abordó el problema de la pobreza y si planteó alguna relación de la misma con el tema de la seguridad nacional. Nos centraremos fundamentalmente en el sexenio pasado, pero al final, a través de un pequeño apartado, anotaremos algunas ideas respecto a cómo es concebida por el actual gobierno de Ernesto Zedillo la enorme deuda social acumulada y la seguridad nacional.

Planteamiento general

Referirse al concepto de seguridad nacional nos lleva obligadamente a la polémica sobre su contenido, es decir, si éste debe restringirse a cuestiones de defensa externa y seguridad interna o debe ampliarse e incluir temas como deterioro ecológico, soberanía alimentaria, petrolera, financiera o pobreza, entre otros.

En relación con este último tema, las diferentes posiciones coinciden al ubicar la pobreza generalizada de un país como un reto para la seguridad nacional. Sin embargo, las diferencias se inician al tratar de definir el momento cuando la misma se convierte en un problema de seguridad. Con respecto a lo anterior, podemos mencionar dos corrientes: una, la cual desde una perspectiva policiaco-militar ubica este momento cuando por efecto de la miseria se rompe con la estabilidad político-social (estallidos de violencia organizada o espontánea, aumento creciente y desmesurado de la delincuencia, etcétera), debiendo entrar, o existiendo la posibilidad de que entren, los cuerpos estatales de seguridad (policía, servicios de

inteligencia, fuerzas armadas) a confrontar tales situaciones.¹

Una segunda corriente ubica a la pobreza como un problema de seguridad cuando se convierte en un obstáculo para el desarrollo nacional. Tal concepción amplia destaca el aspecto positivo de la seguridad, o sea, la necesidad de crear condiciones económicas, políticas y sociales apropiadas para evitar que el conflicto asuma modalidades abiertas, genere ventanas de vulnerabilidad frente al exterior o ponga en peligro el futuro del proyecto nacional por la frágil cohesión social.²

Por ejemplo, los altos niveles de pobreza pueden vulnerar la economía al encontrarse parte importante de la población desnutrida, padeciendo enfermedades evitables, con poca capacitación técnica, viviendo en condiciones insalubres y desempleada. La imposibilidad de integrar productivamente a dicha población (o hacerlo de manera marginal) al mercado le resta dinamismo y posibilidades de crecimiento económico sostenido y socialmente equilibrado. Por otro lado, el actual proceso mundial de globalización e integración económica regional impone la necesidad de garantizar la estabilidad social y de contar con mano de obra altamente productiva y calificada, capaz de asimilar rápidamente los cambios tecnológicos.

* Profesor-investigador del Depto. de Sociología, UAM-Azacapotzalco.

** Ayudante de investigación del Depto. de Sociología, UAM-Azacapotzalco.

Cuadro 1
Recursos ejercidos por el Pronasol
(miles de millones de pesos)

Año	Presupuesto ejercido	Bienestar social	Infraestructura básica	Proyectos productivos
1989	1,333.1	797.3 (59.8%)	330.3 (24.8%)	205.5 (15.4%)
1990	3,667.4	1,941.2 (52.9%)	588.8 (16.1%)	1,137.4 (31.0%)
1991	5,185.8	3,203.7 (61.8%)	948.7 (18.3%)	1,033.4 (19.9%)
1992	6,992.1	4,202.4 (60.1%)	1,213.0 (17.3%)	1,576.7 (22.6%)
1993	7,950.3	4,141.3 (52.1%)	2,449.7 (30.8%)	1,359.3 (17.7%)

Fuente: Datos del Consejo Consultivo del Pronasol, en Informe Especial, suplemento de *El Financiero*, 28 de mayo de 1995.

A nivel político interno, acompañada con los problemas de marginación y desigualdad, la pobreza lleva a un peligroso proceso de desintegración social. La cada vez más evidente existencia de un "mundo de pobres" y un "mundo de ricos", diferenciados "en sus condiciones materiales pero también en sus valores, en sus expectativas, en sus perspectivas políticas",³ lleva a que los dos extremos se identifiquen cada vez menos con el Estado, el gobierno en turno y la nación como referente colectivo; los pobres, dejados al margen de los beneficios del crecimiento y de las decisiones políticas, y los ricos, identificando sus intereses y modo de vida con la burguesía del primer mundo.

Hoy, para México, desde las dos perspectivas, podemos preguntarnos si la pobreza en nuestro país es un problema de seguridad nacional. Definirlo como tal implicaría tomar decisiones de largo plazo que desactiven los efectos disruptivos de la pobreza, favorezcan la integración productiva y política de la masa creciente de pobres y fortalezcan el Estado-nación en el contexto internacional.

Con el presente ensayo, primer acercamiento a la relación seguridad nacional-pobreza, pretendemos ubicar cómo el gobierno de Salinas abordó el problema de la pobreza y si planteó alguna relación de la misma con el tema de la seguridad nacional.⁴ Nos centraremos fundamentalmente en el sexenio pasado, pero al final, a través de un pequeño apartado, anotaremos algunas ideas respecto a cómo es concebida por el actual gobierno de Ernesto Zedillo la enorme deuda social acumulada y la seguridad nacional.

El sexenio salinista, combatir la pobreza: ¿prioridad nacional?

Seguridad nacional y Pronasol: ¿combate a la pobreza?

Durante la administración de Carlos Salinas es claro cómo el discurso gubernamental, alejado de consideraciones de seguridad nacional amplia, hizo un uso ideo-

lógico del tema de la pobreza, no tomó medidas para la disminución o al menos para el freno de la miseria del país, y delineó su combate a partir de consideraciones estrictamente de seguridad del gobierno y de seguridad nacional restringida o preventiva, entendida como las acciones tendientes a evitar explosiones sociales que requiriesen intervenciones policiacas y militares.

Desde el inicio del periodo salinista el tema de la pobreza y su combate ocupó el centro del discurso presidencial. La importancia del tema la evidencia el hecho de que su primera acción de gobierno fue la creación de la Comisión Nacional del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), programa definido en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* como "el instrumento que el gobierno de la República ha creado para emprender una *lucha frontal* contra la *pobreza extrema*".⁵

El interés inicial mencionado se explica, por un lado, por la crítica coyuntura en la que Salinas asciende al poder. Las elecciones presidenciales de 1988 marcan un corte en la historia electoral reciente de nuestro país. El descontento de amplias capas de la población por el deterioro de su nivel de vida cristaliza en un movimiento que objeta lo que hasta entonces había sido la regla de oro del juego político: el no respeto al voto. El triunfo de Salinas es cuestionado y tiene que acceder a la presidencia con el estigma de la ilegitimidad.

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 sectores pobres del continente, promovían programas de urgencia social. Sustentados en criterios de eficiencia "técnica", buscaban lo que llamaron "compensación social", 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 ingreso, alimentación o empleo. Estos programas tenían como objetivo evitar posibles estallidos violentos y crisis políticas.



Del combate a la pobreza al combate a la oposición

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".

Por ejemplo, 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 a lo largo de 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 a las de Pronasol.⁶ La mayoría de dichas tareas tuvieron un carácter preventivo.

A partir de tal carácter, el gobierno pretendía hacer partícipes a grupos de pobres cuyas necesidades podrían tomarse en conflictivos problemas sociales, grupos que habían sido perdidos electoralmente por el partido oficial durante 1988. La intencionalidad del Programa es muy clara al revisar los proyectos impulsados en el valle de Chalco y en la zona de Chimalhuacán. Esta última zona es considerada, en un reporte publicado por la Gaceta de Solidaridad, como:

una de las concentraciones más explosivas del continente, tanto por sus índices demográficos como por sus

carencias económicas y materiales [...] En el periodo 1980-1988 tuvo una tasa de crecimiento del 17%. En la década perdida de los años 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.⁷

Solidaridad, tanto en Chimalhuacán como en Chalco, implementó importantes proyectos, sobre todo de dotación de servicios como drenaje, electrificación, agua potable, pavimentación de calles, etcétera.

Pronasol: un programa que se construye

¿Y los pobres?

A pesar del suministro de servicios como los citados el Programa nace sin líneas de acción definidas que se construyen sobre la marcha política. A la par que centraliza todos los programas de carácter social que realizaban otras dependencias del gobierno,⁸ crea programas nuevos retomando acciones que reflejaban demandas generalizadas de las comunidades, las cuales además de que tuvieran impacto político-electoral, implicaran ahorro de recursos económicos o surtieran efectos propagandísticos.

A finales de 1990, con la publicación del libro del Consejo Consultivo del Pronasol:⁹ *El combate a la pobreza*, se definen lineamientos programáticos más específicos, pero se quedan a nivel discursivo. El libro inicia presentando un diagnóstico de la situación de la pobreza en el país. Sin definir la técnica usada para su cuantificación, reconoce la existencia, para 1988, de 41.3 millones de pobres, de los cuales 17.3 millones se encontraban en extrema pobreza.

Asimismo, el texto aludido anota las alarmantes deficiencias que existían en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, 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.¹⁰ El objetivo: "evitar que la estratificación llegue a obstaculizar el libre juego de las oportunidades y le imprima al sistema una rigidez explosiva".¹¹

Para el Consejo Consultivo, según indica en otro documento 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 del gobierno [...] además de privilegiar el combate a la pobreza en las zonas donde es extrema.¹²

El concepto de un "piso social básico" fue inmediatamente incorporado a los planteamientos del Pronasol, sin embargo, como menciona Miguel Szekely, su papel "ha sido indicativo y no programático",¹³ pues no se expresó como una estrategia de acción con metas cuantitativas, a ser cubiertas en plazos determinados. En ese sentido, tales renglones (alimentación, salud, educación y vivienda) se utilizaron fundamentalmente 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,¹⁴ el presupuesto¹⁵ (véase Cuadro 1) y el tipo de obras realizadas. Estas llegaron a ser tan diversas que abarcaron no sólo la atención a servicios básicos e infraestructura educativa, sino además se entregaron títulos de propiedad, 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; sirvió como programa de emergencia en caso de desastres naturales, renegoció las carteras vencidas de los campesinos pobres con Banrural e impulsó proyectos de desarrollo regional y pequeñas empresas.

¿Y el desarrollo?

¿Qué tenían en común todas las obras enumeradas? Sólo 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 focalización; asimismo tuvieron en común: "el que la inversión se dio por goteo, en techos [límites] por unidades de inversión generalmente bajas que difícilmente sirvieron para cumplir el objetivo cabal del desarrollo".¹⁶ Tenemos 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 social¹⁷ (véase Gráfica I), conformados por acciones que no tienen un impacto directo en el ingreso, entendiendo el ingreso permanente y bien remunerado como la única forma de salir de la pobreza.

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 salinista se dio prioridad a algunos estados de mayor desarrollo relativo. Por una parte, 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

préstamo llegaron a ser 2 mil 693. En Oaxaca se crearon 55 empresas; en Nayarit, mil 700 y 114 en el estado de México.¹⁸

Recientemente, el propio Carlos Rojas, secretario de Desarrollo Social durante el pasado y el actual sexenio, reconoció que el Pronasol atendió regiones y grupos que "no eran los que más apoyos económicos requerían".¹⁹

Las metas del Pronasol: auge y crisis

Del combate a la oposición al triunfo

Si el combate a la pobreza no era el objetivo básico del Pronasol, ¿cuáles eran las metas reales del Programa?

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;²⁰ todo evidenciado por los triunfos priistas en las elecciones de 1991 y la popularidad creciente de Salinas en las múltiples visitas y entrega masiva de obras de Pronasol a lo largo del país y en la ciudad capital.

Segundo, sirvió de cobertura o justificación a las estrategias política y económica salinistas: reforma del Estado ("para pasar del Estado propietario al solidario"), venta de empresas paraestatales ("para aumentar el gasto social"), control de la inflación ("para evitar el peor de los impuestos a los pobres"), etcétera. El proceso culminó con su inclusión en el discurso del Liberalismo Social; 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.

La tercera meta lograda fue su efímero éxito a nivel internacional. Promovido activamente por las autoridades



des 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 juega 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 al gasto público y la reorganización de las finanzas.²¹

Así, muy alejado de la tarea que definió Salinas en su segundo Informe de Gobierno 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. Con esta última meta se lograba, teóricamente, adecuar las demandas o expectativas de las comunidades pobres a la capacidad de oferta de bienes públicos: cuarto supuesto éxito del Pronasol.

Del triunfo a la dominación política "moderna"

Como mencionamos, desde sus primeros documentos Solidaridad planteó como requisito para aspirar a tener fondos la capacidad de organización y 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 y en tanto sea auténtica",²² pero pronto (con la creación del Programa Escuela Digna, marzo de 1990), el Pronasol crea sus propios interlocutores: los *Comités de Solidaridad*.

El aumento exponencial de los comités registrados no garantizaba que se mantuvieran luego de terminada la obra, ni su eficacia como mecanismo de focalización,²³ lo que sí muestra es una clara voluntad política de promo-

Año	Número de Comités reconocidos
1991	64 mil
1992	100 mil
1993	150 mil
1994	500 mil*

* Dato tomado de Rodolfo Echeverría, "Balances y perspectivas del Programa Nacional de Solidaridad", *Movimiento Económico*, núm. 76, noviembre-diciembre de 1994.

Fuente: Informes de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal.

Zona	Estados	Municipios	Coordinadoras
Norte	2	14	48
Centro	6	nd	122
Sur	1	1	8
Total	9	15	178

Fuente: Información de la Dirección General de Organización, Solesol, noviembre de 1993.

ver su formación como un intento de organización neocorporativa de los pobres (Véase Cuadro 2).

Definidos retóricamente como el eje de una nueva relación Estado sociedad y promotores de "una nueva cultura de organización social, democrática e independiente", los Comités de Solidaridad tuvieron dos objetivos. 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.

La estructura misma del Programa y la relación establecida entre el Presidente de la República y los Comités permitieron al primero pasar por encima de estructuras no sólo partidistas sino también de los gobiernos estatales y de otras instancias del Estado.²⁴ 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 (Cuadro 3).

El segundo objetivo de los Comités fue llevar a cabo la definición, acotamiento y jerarquización de las demandas 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 debían jerarquizarlas asumiendo que los recursos económicos eran escasos. Así, las demandas quedaban definidas y reducidas programática y microrregionalmente. Supuestamente, la ventaja inmediata del procedimiento descrito era que se evitaba la "radicalización" de la pobreza.

También lo cierto a nivel micro es que la "técnica racional y neutra" de uso de los recursos económicos escasos permitía atender con "eficacia y democracia", "sin populismos", sin falsas promesas, las demandas de la comunidad pobre (ejido, comunidad, barriada), pero a condición de mantenerla aislada bajo el pretexto de que así se atendía de forma más inmediata y eficiente (=democracia), racional y corresponsable (=participación) las demandas. No se "contaminaba" la política social con solicitudes maximalistas, "irracionales", o,

por ejemplo, con acciones de un grupo de ejidos. Obyvio, se evitaba a nivel territorial, local, regional o nacional cualquier vinculación horizontal de organizaciones de pobres, se pretendía mantener el nexo vertical presidente-pobres como forma y modelo de hacer política "moderna".

Lo cierto también a nivel macro 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.²⁵

La irrupción armada en Chiapas demostró que las metas cumplidas y las expectativas generadas dentro de círculos oficiales en torno al Pronasol, particularmente respecto a la organización social solidaria, eran sólo una burbuja.

Crisis del Pronasol: Chiapas como un botón de muestra

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.²⁶ A pesar de que diferentes voces hicieron llamados de alerta sobre el peligro de que la pobreza generalizada en nuestro país podía adquirir un carácter violento,²⁷ Solidaridad nunca buscó ser una 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.

Aunque Chiapas fue uno de los estados al que se canalizó un mayor porcentaje de recursos, aquí se mostró el fracaso del Pronasol en sus diferentes dimensiones, como lo evidenció un trabajo realizado por el Consejo Consultivo del Pronasol en la zona del conflicto político militar.²⁸

Según el documento aludido, a nivel 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 el 0.3% de la inversión estatal para apoyo a la producción.

Asimismo se anota:

si bien es importante asignar recursos a la construcción y dignificación 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 y sus instituciones y con la nación y sus referentes históricos, culturales y lingüísticos.

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 de los mayores beneficiarios, "a través del contratismo en 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".

Para concluir el apartado, así como no se puede entender los cambios en las correlaciones de fuerzas políticas durante el sexenio pasado si no se considera el papel jugado por el Pronasol, asimismo hoy difícilmente podemos tener una perspectiva de nuestro futuro como nación si no entendemos el fracaso de Solidaridad. Hoy, el problema de la pobreza debe analizarse no sólo desde el ángulo de las carencias *objetivas* que vive la mayoría de la población, la nación; debe también tenerse presente lo que significó para muchos (al menos en Chiapas, como

Año	Porcentaje de pérdida
1982	85.9
1983	6.7
1984	7.3
1985	5.1
1986	4.3
1987	3.1
1988	2.2
1989	2.8
1990	3.7
1991	5.2
1992	5.7

Fuente: Datos tomados de Ana Cristina Laurell, "Compromiso fundamental con la igualdad social", *Excelsior*, Sección Ideas, 29 de abril de 1994, p. 4.

nota el trabajo referido), a nivel *subjetivo*, participar 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 devuelve la *esperanza* de un futuro mejor ni les confiere *valor y dignidad* a su vida presente.²⁹

dillo: ¿combate a la miseria? ¿y la seguridad nacional?

tualmente la situación social se perfila cada vez más ícil y no es exagerado pensar que frente a un contexto crisis política prolongada puedan surgir amenazas ermas que cuestionen el futuro de nuestro país como tado-nación. Sin embargo, el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, del gobierno de Ernesto Zedillo, no teña alternativas reales, para el problema de la seguridad nacional ni para el combate a la pobreza.

Respecto al primer tema, el PND reconoce explícitamente como amenazas a la seguridad nacional mexicana: narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de mas y el terrorismo. A nivel interno, el creciente proema de inseguridad y aumento de la violencia lo resnge al ámbito de la seguridad pública, proponiendo la eación de un sistema nacional de seguridad, sin duda cesario, pero que no va a la raíz del problema. No tablece relación alguna de tales fenómenos con el anento del desempleo, la marginación y la pobreza.

Sobre el tema de la pobreza, el nuevo PND advierte que desigualdad del ingreso ha tendido a incrementarse y xpta, desde una visión bastante optimista,³⁰ la existen- a de 14 millones de mexicanos que viven en extrema breza. Luego de enunciar una serie de buenas intencio- es respecto al imperativo de lograr un Desarrollo Social, anifiesta la urgencia de reestructurar la lucha contra la breza centrandó su atención en los grupos en desven- ja (indígenas, campesinos y pobladores urbanos pobres) los más vulnerables, como los minusválidos, personas e la tercera edad, etcétera.

El panorama se complica si consideramos, como se espresde del mismo PND, que se pretende en lo esencial ontinuar con la política económica instrumentada duran- : los últimos dos sexenios, la cual ha mantenido al país n un proceso de empobrecimiento generalizado y cons- ente,³¹ lo anterior es evidente por la cada vez mayor oncentración del ingreso y la creciente reducción de los alarios dentro del PIB (Cuadro 4).

Por el contexto descrito, resulta urgente que se abra un mpio debate público sobre los costos y amenazas que nplcan para la nación y el Estado los niveles de pobreza lcanzados. Un debate donde deben participar especialistas, epresentantes de los diferentes sectores económicos, polí- icos, culturales y la mayoría de la población, a través de las rganizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil.

El concepto amplio de seguridad nacional puede dar- nos un marco de referencia que nos permita ordenar nuestras prioridades como nación. De incluirse el proble- ma de la pobreza en la agenda debe ser por consenso, dado que la estrategia de seguridad nacional resultante conlle- varía a no sólo tomar decisiones respecto al control legal y legislativo de los cuerpos de seguridad sino, evaluar nuestras potencialidades y vulnerabilidades como nación, para formular una nueva estrategia general a nivel políti- co y económico, dentro del proceso vigente de globaliza- ción y regionalización económica. Sin duda, para el mo- mento actual, tendríamos que pensar y discutir el combate a la pobreza a partir de criterios de justicia social, pero además, como anota el Banco Mundial, "en aras de la cohesión social".³²

Empero, el gobierno de Zedillo no ve, no oye, no siente y parece ser que cree que en México tendemos hacia el equilibrio social, pues de acuerdo al PND 1995-2000, se redujo el número de connacionales miserables a 14 millones de personas y según la revista *Forbes* del mes de julio, disminuyó el número de supermillonarios mexi- canos. Así las cosas, al reducirse los extremos sociales de opulencia y hambre, todó indicaría que vamos hacia el equilibrio o justo término medio.

Lo cierto es que se acota el número de monopolistas financieros y comerciales y crece el ejército de compa- triotas desempleados, pobres y miserables. Conviene re- cordar en estos tiempos de ceguera gubernamental y cólera social, una conocida definición de seguridad nacional de un militar mexicano de alta jerarquía, quien la concibió como "el mantenimiento del equilibrio econó- mico, político y social garantizado por las fuerzas arma- das".³³

Notas

¹ Un ejemplo de la posición mencionada puede verse en Javier A. Figueroa, "Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto", en Sergio Aguayo y Bruce Bagley, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 36-80.

² Ver los ensayos: General Edgardo Mercado Jarama, "Las doctrinas de seguridad y fuerzas armadas en Latinoamérica", en José Thangú Chirra (ed.), *Seguridad nacional y relaciones internacionales*, Perú, México, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, 1987, pp. 9-19; y Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México", en: Aguayo, op. cit. pp. 391 y 410.

³ Pedro Vascovic, *Pobreza y desigualdad en América Latina*, MEXICO, UNAM, 1993, p. 13.

⁴ Para una evaluación sobre la concepción salinista de seguridad nacional, ver el ensayo: José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional con Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, núm. 136, octubre-diciembre de 1994. En prensa.

⁵ Poder Ejecutivo Nacional, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-1999*, México, Poder Ejecutivo Nacional, p. 127. Subrayado nuestro.

⁶ Un informe interno anota: "Se ha invitado a los gobiernos estatales a no iniciar obras que no tengan una alta justificación social; a concluir las obras en proceso y fortalecer las que tienen muchos años en ejecución y no se han podido terminar". Informe de los miembros del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Mayo de 1989, Mimeo, Ilicitas nuestras.

⁷ *Carta de Solidaridad*, comunicación quincenal del Programa de Solidaridad, año 3, núm. 1, 30 de marzo de 1990, Ilicitas nuestras.

⁸ En 1990, los trece principales programas del ramo XXIV concenaban el 88.7% de los 3.3 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 semejantes a los que existen ahora con el Programa", Antonio Paniello, "El Pronasol, algunas notas y reflexiones generales", en *El Cotidiano*, año 49, julio-agosto de 1992, p. 22. Ilicitas nuestras.

⁹ El Consejo Consultivo es un órgano de consulta integrado por especialistas en cuestiones sociales y destacadas representantes de diferentes sectores productivos, políticos y culturales del país.

¹⁰ El texto menciona, entre otras cosas, que el 40% de la población se encuentra por abajo de los mínimos nutricionales comúnmente aceptados, que el 30% de la población pobre consume el 13% de los alimentos producidos, mientras que el 20% de la más rica consume el 21% de ese total; que más de la mitad de los muertos de niños menores de 4 años padían ser atribuidos a deficiencias nutricionales. Con respecto a los servicios de salud, su distribución en recursos físicos, humanos y financieros favorecía a los estados que atienden a la población menos pobre. El 9% de la población mayor de 15 años era analfabeta, 25 millones de personas mayores de 15 años no tenía la primera completa y 30 millones no contaban con la primaria y secundaria completa. Existía un déficit de entre 6 y 7 millones de viviendas. En la categoría de "cabezas de familia" de vivienda se encontraba casi 22 millones de personas en 1980.

¹¹ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*, México, 1990, p. 60. Ilicitas nuestras.

¹² Citado en "Política de bienestar. Para combatir a la pobreza", *Solidaridad*, Órgano Informativo del Programa Nacional de Solidaridad, año 1, núm. 1, octubre de 1989, p. 4. Ilicitas nuestras.

¹³ Szekely, Miguel, *El Programa Nacional de Solidaridad en México*, Chile, oct. 1993, p. 60. Subrayado nuestro.

¹⁴ Szekely nota la existencia para fines de 1993 de 63 subprogramas dentro del Pronasol, algunos de los cuales son fondos a partir de los cuales se financian diversos tipos de obras como: Mujeres en Solidaridad, Programa de apoyo a comunidades indígenas, Fondos regionales, etcétera; op. cit., pp. 19-22.

¹⁵ El presupuesto del Pronasol creció de 1989 a 1993 en un 472%, pasó de representar el 6% del PBI 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, cifras tomadas de Julio Moqueel, "Pobreza: La criminalización de la miseria: un ángulo camino poco recorrido", *Notas* (Sección del Excelsior), México, viernes 11 de noviembre de 1994, p. 3.

¹⁶ *Ibid.*, p. 4. Ilicitas nuestras.

¹⁷ Cifras tomadas de Rodolfo Brilhavería Martínez, "Balance y perspectiva política del Programa Nacional de Solidaridad", en *Movimiento Económico* (México, no. 0348), núm. 76, noviembre-diciembre de 1994, pp. 18-20.

¹⁸ Sara Laveira, "Para impulsar la producción, sólo 15% de los recursos de Pronasol", *La Jornada*, 31 de octubre de 1994.

¹⁹ Al menos Pronasol regiones que no eran las que más apoyo requerían: Roja O., *Excelsior*, 7 de julio de 1995, p. 3.

²⁰ Una encuesta realizada en 53 colonias populares en la Reserva Ecológica de Santa Catarina, en la delegación Iztapalapa, que incluyó 417 hogares con una población superior a 2 mil 500 habitantes, anota que la mayoría (80%) reconocía que las comunidades pobres le innervaban mucho al presidente Salinas pero poco o nada al gobierno. Nivel de

bienestar, conflictividad social e impacto de las políticas en la Reserva Ecológica de Santa Catarina, Centro de Estudios y Proyecto Económico, mayo 1991. Citado por Rafael Cortés Campos y María Ingenia Momo Esquivel, *Solidaridad: ¿crecimiento social o refundación neoliberal?*, en *Revista Ecosfera* (México), núm. 6, 11 de marzo 1993, p. 16. Ilicitas nuestras.

²¹ El Pronasol alivia la pobreza extrema y compensa los efectos negativos del ajuste", *Excelsior*, 28 de agosto de 1992. Ejemplo de la atención internacional prestada al Programa es la gira del presidente Salinas a Nicaragua a fin de avanzar su programa específico de colaboración dentro del marco de Solidaridad y la visita de gobernadores brasileños, quienes fueron acompañados por funcionarios del Banco Mundial, a observar los avances del Pronasol. El entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, apunta: "Eso es solamente dos ejemplos, pero de hecho muchos otros países se han visto entusiasmados y buscan información sobre lo que México hace para erradicar la pobreza", "El Pronasol, ejemplo para varios continentes actualizame. F. Solana", *Excelsior*, 2 de marzo de 1991.

²² Secretaría de Programación y Presupuesto, *Presupuesto de egresos de la Federación, 1989*, Programa Nacional de Solidaridad, p. 16.

²³ El equipo que dirigió José Luis Rayón y que evaluó el programa en Zacatecas, concluyó que la organización de las comunidades se logra entre personas con cierto poder adquisitivo, pero que los más pobres, "atrapados en su sobrevivencia" no tenían forma de participar. "Efecto relativo del Pronasol en el combate a la pobreza extrema", *La Jornada*, 20 de octubre de 1994, p. 25. Ilicitas nuestras.

²⁴ Por ejemplo, el presidente Salinas asumió a nivel personal un total de 3 mil 380 compromisos de obra pública durante su sexenio, según información de la Secretaría de la Contraloría General de la Población. "Se cumplió con 99% de los compromisos de obra pública adquiridos por este: Vaquero, N.", *Excelsior*, 29 de noviembre de 1994, p. 5.

²⁵ Una aproximación sobre los distintos dificultades para consolidar una dominación estable entre los pobres aparece en el trabajo: José Luis Piñeyro, "El Pronasol: ¿nueva hegemonía política?", en *El Cotidiano*, año 49, julio-agosto de 1992. Este número dedicado al Pronasol ofrece ensayos de variados contextos analíticos y de proyección del mismo, dada la participación de académicos universitarios y otros funcionarios públicos del Programa.

²⁶ Sobre la importancia estratégica de Chiapas, las condicionantes externas y determinantes internos de la guerra ver los ensayos: José Luis Piñeyro, "Chiapas en la seguridad nacional de México", y "Los porqués de la cuarta guerra en Chiapas", en *El Cotidiano*, núm. 61 y 62 de 1994, respectivamente.

²⁷ Fue mencionado sólo una de esas voces, el director del Departamento del Huasteco Occidental del Fondo Monetario Internacional, Steve T. Bauer, alertó a México de que "de no resolver el problema de la pobreza y brindar mayor atención a los programas de asistencia social, estos podrían convertirse en explosivos, a pesar de los cambios tan profundos de su reforma macroeconómica", *Excelsior*, 15 de septiembre de 1993, p. 3.

²⁸ Documento dado a conocer por la revista *Proceso*, núm. 949, 9 de enero de 1995. "Estudio del propio Consejo Consultivo del Pronasol: Solidaridad ha sido más en la desesperanza a los ocho municipios del estado chiapaneco", pp. 6-11.

²⁹ *Ibidem*, p. 11.

³⁰ Según un reciente informe del Banco Mundial: "Una quinta parte de la población mexicana, es decir, más de 30 millones de mexicanos, se encuentran en la miseria, por debajo del umbral de la pobreza". En la miseria, 20 millones de mexicanos, señala el *Id.* *Excelsior*, 27 de junio de 1995, p. 3-A.

³¹ Respecto a esta idea, ver Pedro Vascovic, op. cit., p. 262.

³² Declaración del exsecretario de la Defensa Nacional, General de División Félix Galván López, ante Roberto Viqueco, "La seguridad del país: un pensamiento del Estado", en *Proceso*, 22 de septiembre de 1980.